

REVISTA

# Educación Superior y Sociedad



Vol. 8 - N° 1, 1997



**Director:**

Luis Yarzabal, Director CRESALC/UNESCO-Caracas

**Editor:**

José Silio, Especialista Principal para Educación Superior, CRESALC-UNESCO

**Editora Adjunta:**

Aracely Morales

**Comité Asesor:**

Jorge Brovetto, Rector de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

José Joaquín Brunner, Ministro de la Secretaría de la Presidencia, Santiago, Chile.

Marco Antonio R. Dias, Director de la División de Educación Superior, UNESCO, París.

Miguel Angel Escotet, Director de Estudios de Postgrado, Centro para el Desarrollo de la Educación, Florida International University, Miami, Florida.

Ruth Lerner de Almeida, ex-Embajadora de Venezuela ante la UNESCO, Caracas, Venezuela.

Gustavo López, ex-Director del CRESALC, Director EPD, UNESCO, París.

José Seixas Lourenço, Presidente, Asociación de Universidades Amazónicas (UNAMAZ), Brasilia, Brasil.

Luis Enrique Orozco, Vice-Rector Académico, Universidad de Los Andes, Santafé de Bogotá, Colombia.

Enrique Oteiza, ex-Director del CRESALC, Buenos Aires, Argentina.

Antonio Pasquali, ex-Director del CRESALC, Caracas, Venezuela.

Juan Carlos Tedesco, ex-Director del CRESALC, Director, International Bureau of Education, UNESCO, Ginebra.

Carlos Tünnermann Bernheim, Consejero Especial del Director General de la UNESCO, Managua, Nicaragua.

Hebe Vessuri, Jefe, Departamento de Estudio de la Ciencia, Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, Caracas, Venezuela.

**Comité Editorial**

Nicolás Bianco, Director, Instituto de Inmunología, Facultad de Medicina, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.

Angel Díaz Barriga, Director del Centro de Estudios sobre la Universidad, Universidad Autónoma de México.

Axel Didriksson, Centro de Investigaciones y Servicios Educativos, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Carmen García-Guadilla, Profesora Asociada, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.

Fabián González, Director del Programa Reforma y Utopía, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.

Victor Guédez, Asesor, Centro Internacional de Educación y Desarrollo CIED, Universidad Simón Bolívar, Sartanejas, Caracas, Venezuela.

Daniel Levy, Profesor, Depto. de Administración y Política Educativa, Universidad Estatal de Nueva York, Albany, N.Y., E.U.A.

Carlos A. Marquis, Asesor, Secretaría de Política Universitaria, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, Argentina.

Elvira Martín, Directora, CEPES, Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.

Heinz Sonntag, Director, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.

Jacques Velloso, Profesor Universidad de Brasilia, Brasil.

**Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe**

**Dirección:** Edf. Asovincar, Av. Los Chorros cruce con Calle Acueducto, Altos de Sebacán. **Dirección Postal:**

Apartado Postal 68.394 Caracas, Venezuela. Teléfonos: (58.2) 286.07.21 / 286.05.55 / 286.07.58. Fax.: (58.2)

286.03.26 Correo electrónico: l.yarzabal@unesco.org

Los artículos firmados expresan la opinión de sus autores y no necesariamente la de la UNESCO.

Las denominaciones empleadas en *Educación Superior y Sociedad* y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de la parte de la Secretaría de la Unesco, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Se pueden reproducir y traducir los textos publicados (excepto cuando esté reservado el derecho de reproducción o de traducción) siempre que se indique el autor y la fuente.

**Diagramación, montaje e impresión:**

Unidad de Artes Gráficas e Impresión CRESALC/UNESCO

**Depósito Legal:** ISSN: 0798-1228

## Indice

3. Editorial
5. Universidades privadas en Bolivia.  
*M. Virreira Iporre y E. Llanos Fernández*
23. El tránsito de la universidad al sistema de educación superior en Uruguay: aportes al estudio comparado de las políticas públicas de acreditación de instituciones.  
*A. Chiancone Castro y E. Martínez Larrechea*
41. A universidade das idéias e a qualidade do ensino: a questao do professor  
*M. A. Sabbag Zainko*
51. Formación directiva y políticas de gestión de la educación superior. Nuevas necesidades para América Latina y el Caribe.  
*C. Pallán Figueroa y E. Marúm Espinosa*
59. El Estado y la educación superior.  
*G. Rodríguez*
61. De la educación de postgrado hacia sistemas nacionales de educación avanzada en América Latina y el Caribe  
*V. Morles y N. Alvarez*
83. Racionalidades de la interacción Universidad-Empresa en América Latina y el Caribe (1955-1995)  
*Thomas, A.; A. Davyt; E. Gomes y R. Dagnino*
111. Las escuelas de gobierno y las universidades  
*L. Morales García*
119. Dos enfoques sobre la educación superior  
*A. Davyt y F. Figaredo*



## Editorial

---

### *Bases para una agenda de transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe*

Al analizar las informaciones presentadas en la Conferencia Regional de la UNESCO sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (La Habana, Cuba, noviembre de 1996), publicadas por el CRESALC en dos libros de reciente aparición<sup>1</sup>, y considerando el contexto mundial, latinoamericano y caribeño, se llega a la conclusión de que todo programa de transformación de la educación superior debe estar acompañado de la firme decisión de las sociedades y los gobiernos de los Estados Miembros en el sentido de privilegiar el desarrollo humano sostenible respecto al simple crecimiento económico.

Sobre estas bases, tomando en cuenta los principios, observaciones, aportes y recomendaciones contenidos en los documentos producidos por la Conferencia Regional de La Habana, la agenda de transformación de la educación superior de América Latina y el Caribe deberá ser elaborada en el marco de un proceso de amplia participación y concertación.

Su propósito fundamental debe ser armonizar las múltiples actividades que se están realizando en la región, con el fin de aumentar su eficacia y eficiencia, evitar la duplicación innecesaria de esfuerzos, movilizar nuevos recursos financieros y lograr que confluyan para impulsar los cambios que respondan a los retos planteados, entre otros, por las políticas de ajuste estructural, la apertura de las economías, el incremento de la pobreza, las migraciones humanas, la vulnerabilidad de las democracias y el derrumbe de los valores éticos, que aparecen como signos distintivos del fin del milenio.

Para que sea factible, es necesario lograr la participación proactiva y concertada de, los gobiernos, los parlamentos, las instituciones de educación superior, sus integrantes, la mayoría de los actores sociales (trabajadores, empresarios, organizaciones no gubernamentales), y los organismos internacionales interesados en mejorar la capacidad de las sociedades de la región para hacer frente a los retos antes mencionados.

Los Estados Miembros deberán seguir considerando a la educación superior como un bien público, elaborando, a través de los gobiernos y los parlamentos, con la participación activa de las IES, proyectos educativos integrales y factibles que atiendan a las necesidades generadas por los cambios profundos del entorno, que respondan a los principales desafíos identificados en sus respectivas sociedades, y que cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su ejecución ininterrumpida.

Cada Estado Miembro debería implementar una instancia de anticipación orientada a la acción ("observatorio") que estudie permanentemente los cambios sociales, científico-tecnológicos, económicos, políticos y éticos, así como los requerimientos del mercado de trabajo, las necesidades de investigación y de educación para apoyar el desarrollo humano sostenible, con la finalidad de generar, oportunamente, las decisiones políticas a que haya lugar en cada contexto nacional.

Además, la educación superior debe ser considerada como un componente del sistema educativo, integrado por diversos sub-sistemas en constante interacción, entre los cuales conviene distinguir una constelación de instituciones universitarias (complejas vs: especializadas, completas vs. incompletas, nacionales vs regionales) y otras IES (institutos tecnológicos, escuelas politécnicas, institutos de altos estudios, centros técnicos profesionales, institutos de formación de docentes, etc.).

Cada institución debe definir su visión y misión en armonía con los objetivos del desarrollo humano sostenible y la educación para todos durante toda la vida, traducirla en indicadores tangibles, y cumplirla mediante el uso más eficiente posible de los recursos disponibles, rindiendo cuentas periódicamente a la sociedad. Los cambios fundamentales deberán apuntar, entre otros, a aumentar la cobertura, democratizar el acceso, mejorar la calidad, asegurar la pertinencia y la equidad, crear mecanismos de acreditación y evaluación, incrementar las inversiones y reorientar la cooperación internacional. Al mismo tiempo, las IEs deben proporcionar a los estudiantes los conocimientos filosóficos, históricos, psicológicos y antropológicos relacionados con el ser humano, su medio ambiente y sus diferentes organizaciones sociales.

Los organismos internacionales de integración y cooperación, por su parte, deben coordinar más estrechamente su acción a fin de fortalecer la capacidad regional para, con base en sistemas educativos armónicamente desarrollados, enfrentar, estudiar y solucionar los principales problemas de la región, desechando la idea de fortalecer uno de los niveles educativos en detrimento de otros. La UNESCO, en particular, deberá continuar estimulando el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados Miembros y sus instituciones; mejorando el conocimiento recíproco de sus sistemas de educación superior; cooperando técnicamente en los procesos de reforma; promoviendo una mayor movilidad de docentes, investigadores, estudiantes y profesionales para apoyar la integración subregional y regional; y facilitando el intercambio de conocimientos, información y tecnologías entre los países de la región y de otras partes del mundo.

*Luis Yarzábal*

## Notas

- <sup>1</sup> *Hacia una nueva educación superior*. Colección Respuestas, N° 4. Ediciones CRESALC/UNESCO, Caracas, 1997.  
*Educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*. (Tomo I y II) Colección Respuestas, N° 5. Ediciones CRESALC/UNESCO, Caracas, 1997.

# Universidades privadas en Bolivia

Mario Virreira Iporre  
Edgar Llanos Fernández

---

## Resumen

*El estudio contribuye al mayor conocimiento de las universidades privadas Bolivianas y, por esa vía, también al del conjunto de la educación superior del país. Aborda la situación actual de las universidades privadas mediante el análisis del siguiente grupo de factores: autorizaciones; sedes y subsedes; antigüedad; matrícula en la universidad privada; oferta académica privada; observaciones académicas; autorizaciones de funcionamiento incluyendo las de las carreras; pertinencia; titulaciones aceleradas; tribunales; maestrías; cursos semipresenciales; docentes y autoridades. Se informa que existen en Bolivia 26 universidades privadas, cuyas sedes principales se encuentran distribuidas entre los siguientes 7 departamentos: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Sucre, Oruro, Tarija y Beni. También se reporta que el número de alumnos en la gestión correspondiente al año 1995 alcanzó a 19.855 estudiantes y que la oferta académica total se constituye de 404 programas académicos para 245 carreras. El estudio aporta información esencial y finaliza destacando, entre otros aspectos, que el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana considera necesario profundizar la investigación con participación del poder legislativo, y de otras instituciones interesadas en contribuir a establecer una Política de Educación Superior en el país.*

---

## 1. Antecedentes

La Universidad Boliviana, con el propósito de tener una visión completa del estado de la Educación Superior en Bolivia, por intermedio de la Secretaría Nacional de Planificación Académica, ha efectuado un análisis preliminar sobre la situación actual de las Universidades Privadas, asimismo, sobre la base de la información oficial recabada, ha logrado identificar una serie de deficiencias de orden académico e institucional que es necesario remarcar y presenta algunas propuestas para delinear una discusión más profunda al respecto.

En distintos seminarios, eventos, debates, publicaciones y comentarios relacionados con la problemática de la educación superior, se ha hecho referencia unilateralmente sólo a la Universidad Pública sin tomar en cuenta la significativa cantidad de Universidades Privadas existentes y los múltiples problemas generados por las mismas. Este enfoque unilateral no ha permitido realizar una evaluación del accionar de las Universidades privadas, limitándose el Poder Ejecutivo a autorizar el funcionamiento de las mismas sin el correspondiente control y seguimiento. De esta manera, lo que se ha logrado hasta el presente es enfocar parcialmente el problema de la Educación Superior en Bolivia.

La Universidad Pública está empeñada en participar activamente en la elaboración de su Plan Nacional de Desarrollo Universitario, que contribuirá a la definición de una política de Educación Superior en el país. Para proyectar el desarrollo de las Universidades es necesario contar con una información sistematizada de las Universidades Privadas, dado que no existen publicaciones oficiales al respecto. Por estas consideraciones, se ha considerado conveniente solicitar información oficial al Ministerio de Desarrollo Humano. La información proporcionada por dicho Ministerio, aunque parcial, constituye la base para el presente estudio.

## 2. Situación actual de las universidades privadas

### 2.1 Autorizaciones

De acuerdo al informe oficial del Ministerio de Desarrollo Humano, de fecha 4 de junio de 1996 y complementada en el mes de Julio por la Subsecretaría de educación superior, ciencia y tecnología, existen en el país 26 universidades privadas, (cuadro N° 1), autorizadas por el Poder Ejecutivo mediante las siguientes disposiciones: Decreto Supremo, 1 universidad; Resolución Suprema, 2 universidades; Resolución Ministerial, 13 universidades; Resolución Secretarial, 10 universidades.



## 2.2 Sede y subsedes

La distribución de las sedes principales de las universidades privadas por departamentos es la siguiente: La Paz, 11 universidades; Cochabamba, 6 universidades; Santa Cruz, 5 universidades; Sucre, 1 universidad; Oruro, 1 universidad; Tarija, 1 universidad; Beni, 1 universidad. Adicionalmente, existen 7 subsedes, para las cuales también existen Resoluciones Supremas que autorizan solamente la ampliación de carrera sin considerar que la apertura de una subsele debería merecer el tratamiento similar a las apertura de una Universidad.

Estas subsedes están distribuidas de acuerdo al siguiente detalle: La Paz, 2 subsedes; Cochabamba, 1 subsele; Sucre, 1 subsele; Oruro, 1 subsele; Potosí, 1 subsele; Trinidad, 1 subsele.

## 2.3 Antigüedad

Respecto a la antigüedad de las universidades privadas, (cuadro N° 7), se puede observar que en 1982 se autoriza por primera vez el funcionamiento de una universidad de este tipo. La última autorización que se otorgó fue mediante Resolución Secretarial el 23 de mayo de 1996.

1993	7 univ. autorizadas
1994	1 univ. y 2 subsedes autorizadas
1995	4 univ. y 1 subsele autorizada
1996	4 univ. y 4 subsedes autorizadas

Las subsedes de las universidades privadas adquieren una connotación especial, dado que están ubicadas en las ciudad capitales de departamento. En los hechos significa instalar otra universidad, de tal manera que deberían cumplir con las mismas exigencias de la sede principal.

## 2.4 Matrícula en la Universidad Privada

El número de alumnos en la gestión 1995 según datos del informe oficial alcanza a 19.855 estudiantes, de acuerdo al cuadro N° 2. El número de egresados a partir de 1990 hasta 1995 alcanza a 952, y el de titulados en el mismo período totaliza 794.

La distribución de estudiantes registrados en 1995 y egresados y titulados entre 1990 a 1995 por niveles está detallada en el cuadro N° 3. La composición de la matrícula por niveles nos muestra que existe una primacía del nivel de licenciatura con 17.526 estudiantes, luego se tiene el nivel de técnico superior con 2.130, y la maestría con 199 estudiantes. No se registraron estudiantes para los niveles de técnico medio y peritos.

La distribución de la matrícula 1995 por departamentos (cuadro N° 4), muestra que los estudiantes de las universidades privadas se concentran mayormente en la ciudad de Santa Cruz, alcanzando un porcentaje de 45.14%. Seguidamente se tiene en la ciudad de La Paz un 29.49%, en Cochabamba el porcentaje alcanza a 18.51%. El restante 6.86% está distribuido en las universidades privadas de los otros departamentos.

En cuanto a la distribución de la matrícula por carreras, las que tienen mayor demanda son:

Medicina	2383 estudiantes
Ingeniería Comercial	1591 estudiantes
Ingeniería de Sistemas	1172 estudiantes
Administración... (varios)	1527 estudiantes
Administración de Empresas	1028 estudiantes
Derecho	767 estudiantes
Arquitectura	762 estudiantes
Odontología	717 estudiantes
Programas de Mej. docente	670 estudiantes
Bioquímica y Farmacia	651 estudiantes

Las restantes carreras tienen un número inferior de estudiantes. Se debe destacar que 145 carreras no tienen estudiantes a pesar de que las mismas figuran entre las ofertas que realizan las universidades privadas.

## 2.5 Oferta académica privada

Con relación a la oferta académica total, las 26 universidades conjuntamente sus 7 subsedes hacen una oferta global de 404 programas académicos para 245 carreras en los distintos niveles, como se muestra en el cuadro N° 5.

Se debe destacar que las carreras más ofertadas en las universidades privadas son:

Administración de Empresas	17 univ.
Ingeniería Comercial	13 univ.
Auditoría	11 univ.
Ingeniería de Sistemas	11 univ.
Derecho	11 univ.

Ciencias de las Educación	8 univ.
Medicina	8 univ.
Ingeniería Civil	6 univ.

Las carreras restantes se repiten con menor frecuencia, como se muestra en el cuadro N° 6, la dispersión de carreras es tanta que en muchos casos se ofrece profesionalización en disciplinas que no corresponden a la clasificación internacional uniforme de ocupaciones de la OIT y por lo tanto no tienen definido un campo ocupacional en el país. Existen 165 carreras diferentes que pueden ser calificadas como carreras únicas, es decir, que se oferta en una sola de las 26 universidades privadas y no se repite en otra, lo que demuestra esta gran dispersión.

### 3. Observaciones académicas

Del análisis realizado y del estudio de la documentación a la cual se pudo acceder se pueden realizar las siguientes observaciones:

#### 3.1 De las autorizaciones de funcionamiento

Las universidades privadas fueron autorizadas hasta el presente, con procedimientos diversos, transitando desde un Decreto Supremo y Resoluciones Supremas hasta simples Resoluciones Secretariales, es decir, intervinieron desde el Presidente de la República y Gabinete Ministerial, en muy pocos casos Ministros, y actualmente pueden autorizar la apertura de universidades privadas inclusive los Secretarios de Educación Interinos.

Tomando en cuenta que la Constitución Política del Estado otorga al Poder Ejecutivo la potestad de otorgar las autorizaciones, debería existir un procedimiento específico, inexcusable en su cumplimiento. Al contrario existe una confusión en la aplicación de las normas existentes.

Para la constitución de las universidades privadas, se observan las siguientes modalidades:

- Asociación Civil, con personería jurídica.
- Sociedad Anónima, sin personería jurídica.
- Sociedad de Responsabilidad Limitada, sin personería jurídica.
- Empresa Unipersonal, sin personería jurídica.

El Poder Ejecutivo ha permitido que se constituyan universidades privadas simplificando las exigencias iniciales de tal modo que al presente, acepta su

apertura invocando solamente a normas establecidas en el Código de Comercio, facilitando de esta manera su proliferación.

El Reglamento Institucional de Universidades privadas, aprobado mediante Resoluciones Ministeriales en 1990, determina que las universidades privadas para funcionar legalmente en el país, deben cumplir tres requisitos fundamentales:

1. El primer requisito es la constitución de la fundación o asociación civil, con resolución suprema mediante la cual se reconocen la personalidad jurídica, estatutos y reglamentos que normen el desenvolvimiento de dicha fundación o asociación. En su defecto, las universidades privadas pueden constituirse como sociedades de responsabilidad limitada o sociedades anónimas, en sujeción al Código de Comercio.
2. El segundo requisito es la obtención de la Personería Jurídica, además de la aprobación de Estatutos y Reglamentos como universidad, mediante Resolución Suprema. Debe tomarse en cuenta que este es un requisito complementario que caracteriza y diferencia a una universidad privada de una simple asociación u otro tipo de sociedad.
3. Cumplidos los requisitos anteriores y atendidas las exigencias legales, económicas, de infraestructura y académicas, así como los reglamentos, se autoriza la apertura y funcionamiento de la universidad privada, mediante Resolución Ministerial.

Actualmente, existen serias observaciones en cuanto al cumplimiento de estos tres requisitos tanto en sus aspectos administrativos, como en el de la aplicación de las normas contenidas en las disposiciones en vigencia. Existen instituciones privadas que funcionan sin haber cumplido con todos los requisitos anteriores, habiendo sido autorizada su apertura y funcionamiento mediante Resolución Secretarial simplemente.

Es de conocimiento del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, que los cuestionamientos provienen inclusive de los miembros de la Asociación de Universidades Privadas, cuyas representaciones efectuadas ante el Poder Ejecutivo no fueron debidamente atendidas.

Por otra parte, se ha permitido el funcionamiento de universidades privadas y subsedes sin autorización alguna, regularizándose en algunos casos, posteriormente a su ilegal apertura.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos de infraestructura y requisitos académicos, no existen normas específicas como tampoco criterios y parámetros que permitan evaluar adecuadamente y establecer los límites entre lo aceptable y lo insuficiente. Esto se demuestra por la existencia de instituciones privadas de

educación que funcionan en infraestructuras reducidas, viviendas refaccionadas en algunos casos sin bibliotecas, menos laboratorios.

En conclusión, el problema de las autorizaciones para el funcionamiento de las universidades privadas debe ser investigado con mayor profundidad con la participación de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, para que se tenga acceso a todos los antecedentes.

### **3.2 De las autorizaciones para funcionamiento de carreras**

En cada una de las resoluciones de apertura y funcionamiento, se autoriza al mismo tiempo el funcionamiento de una cantidad de carreras, especificando el nivel y en algunos casos, duración de dichos programas.

De las dos fuentes de información proporcionadas por el Ministerio de Desarrollo Humano: a) Universidades privadas - Cuadro Informativo, donde se detallan entre otros datos, las carreras autorizadas por niveles, y b) Resoluciones de apertura, donde se detallan las carreras autorizadas, se concluye que las universidades privadas están ofertando carreras no autorizadas en un porcentaje muy elevado. De los 404 programas ofertados por todas las universidades, 135 programas académicos fueron aprobados después de que se autorizó el funcionamiento de la Universidad, en algunas se tienen observaciones que deberán ser aclaradas. Es evidente que no todas las carreras están actualmente habilitadas, si nos referimos solamente a las carreras y sus programas en actual funcionamiento, se tiene un total de 183 de las cuales 27 no tienen clarificadas sus respectivas autorizaciones (cuadro N° 8).

Merece especial atención el funcionamiento de las carreras del área de salud. Pese a existir la Resolución Secretarial N° 86 del 21 de febrero de 1996 que suspende la autorización para carreras del área de salud, se constató que con posterioridad se autoriza la apertura de nuevas carreras de esta área.

### **3.3 De la pertinencia de las carreras y sus niveles**

Un porcentaje elevado de carreras carecen de pertinencia tanto en ámbito ocupacional como en el nivel. Existen varios ejemplos que demuestran la falta de pertinencia. Así por ejemplo en el área de administración se ofertan 22 carreras con 40 programas (se incluyen maestrías), de este total 15 son programas únicos. En muchos casos las carreras ofertadas no tienen relación con la clasificación internacional de ocupaciones de la Organización Internacional del Trabajo (Administración de Empresas y Consultoría Estratégica), ni mucho menos con la práctica ocupacional actual.

En cuanto a la pertinencia de nivel, también existen muchas observaciones, el caso que más preocupa es que se oferta una carrera de Cálculo de Estructuras a un nivel de técnico superior, cuando tanto nacional como internacionalmente la actividad corresponde a un ingeniero especialista en estructuras con cursos de formación especializada a nivel de maestría o doctorado. Afortunadamente no existen alumnos en dicha carrera y es oportuno revisar su autorización. Existen algunas autorizaciones que establecen el grado de Técnico Universitario, situación ésta que no coincide con los grados que se manejan en el país.

Los programas a nivel de peritos no tienen una clara definición de su ámbito ocupacional y existe una gran diferencia en cuanto al tiempo de duración e intensidad del programa.

En ninguna de las universidades privadas se evidencia la existencia de institutos destinados a la capacitación cultural, técnica y social de los trabajadores y sectores populares, que es una obligación constitucional.

### **3.4 De las titulaciones aceleradas**

Existen universidades privadas que en un tiempo incompatible con la antigüedad del programa académico registran egresados y titulados, y en algún caso titulados directamente. Esto confirma la preocupación de las universidades estatales, cuando identifican a estudiantes egresados de las estatales en programas académicos de una "supuesta titulación directa" en las privadas. De igual manera llama la atención la existencia de egresados y titulados en carreras que no tienen estudiantes.

Este hecho debe también ser investigado con participación del Legislativo. En el período 90 - 95 en cinco universidades se titularon 794 nuevos profesionales, 483 a nivel de licenciatura y 311 a nivel de técnico superior.

### **3.5 De los tribunales**

Constitucionalmente las universidades privadas deben conformar sus tribunales para los exámenes de grado con delegados de la universidad pública, obligación que en la mayoría de los casos no han cumplido. En el mismo reglamento de funcionamiento de las universidades privadas se prevee la conformación de los tribunales de esta manera, pero en los hechos se evidencia la intencionalidad de marginar a los delegados de las universidades estatales. La participación de los delegados de la universidad pública es desde la aprobación del temario de tesis, el seguimiento, defensa y la evaluación, no puede ser solamente la presencia en el acto de defensa.

### **3.6 De las maestrías**

La mayoría de los programas de este nivel han sido autorizados con los otros niveles al mismo tiempo, sin tomar en cuenta que para el desarrollo del postgrado se requiere un mínimo de experiencia en el manejo de programas de grado. Probablemente esta sea la razón de la poca demanda de estos programas: de las 24 maestrías ofrecidas solo 4 están en funcionamiento en la actualidad. No tenemos mayores referencias sobre el nivel de los profesores de este nivel ni de las exigencias académicas de los postulantes.

### **3.7 De los cursos semi-presenciales**

Se han autorizado programas de maestría y licenciatura semi-presenciales, lo que no está claro es cómo se garantiza la intensidad y profundidad en la formación académica y profesional del participante en estos programas.

### **3.8 De los docentes y autoridades de las privadas**

No tenemos ninguna referencia sobre las modalidades de selección de los docentes y de su nivel de formación académica, ni la dedicación. En cuanto a sus autoridades no hay referencias sobre la modalidad de su elección y si cumplen las condiciones académicas exigidas en el reglamento.

## **4. Conclusión**

El Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana después de analizar la información oficial acerca de las universidades privadas, concluye que es necesario profundizar la investigación con participación del poder legislativo, y de todas las instituciones interesadas en contribuir a establecer una Política de Educación Superior.

El CEUB exige el cumplimiento de la Constitución y las leyes que rigen el ordenamiento de las universidades privadas tanto a las autoridades gubernamentales como a los propios organizadores de estas universidades. Además, solicita al poder ejecutivo no autorizar otras universidades, ni carreras nuevas, hasta regular todos los aspectos concernientes a las profesiones en el país y hasta el establecimiento de un nuevo ordenamiento jurídico que regule el funcionamiento de estas instituciones.

De igual manera las universidades en actual funcionamiento que no cumplen con los requisitos mínimos, deberán en un tiempo perentorio, cumplir con

dichos requisitos, para lo cual se hace necesario que las autoridades del ramo hagan un real seguimiento del tema. Por último, se hace necesario que las autoridades aclaren el funcionamiento de carreras sin autorización.

**Cuadro N° 1**  
**Universidades privadas según sede y subsede**

N°	Sigla	Universidad	Autoriz	N° Fecha a-m-d	Sede y Subsede
1	UBI	Boliviana de Informática	R.S. 213	940311	Sucre
2	UFT	Franz Tamayo	R.M. 388	930405	La Paz
3	UI	Iberoamericana	R.M. 1132	930805	La Paz
4	UNSLP	Nuestra Sra. de La Paz	R.M. 945	920722	La Paz
5	UST	Santo Tomas	R.M. 954	930721	La Paz
6	UUEB	Unión Evangelica Boliviana	R.S. 15660	890508	La Paz
7	UDEA	De Aquino Bolivia	R.S. 144	950206	La Paz
		De Aquino Bolivia (subsede)	R.S. 89	960221	Oruro
		De Aquino Bolivia (subsede)	R.S. 90	960221	Cochabamba
8	UTCB	Tecnológica Boliviana	R.M. 419	930405	La Paz
9	UC	Contemporánea	R.S. 80	950125	La Paz
10	UL	Loyola	R.S. 219	960220	La Paz
11	PU	Prouniversidad	R.S. 218	960125	La Paz
12	AU	American University	R.S. 146	960327	La Paz
13	UAB	Advenista de Bolivia	R.M. 1047	910731	Cochabamba
14	UPB	Privada de Bolivia	R.M. 1555	920923	Cochabamba
15	UTPC	Técnica Privada "Cosmos"	RM.527	930406	Cochabamba
		Técnica Privada "Cosmos" (subsede)	R.S. 154	960403	Potosí
16	UCC	Central de Cochabamba	R.M. 2810	901214	Cochabamba
		Central de Cochabamba (subsede)	R.S. 796	951108	La Paz
17	UPV	Privada del Valle	R.SUP. 205336	881104	Cochabamba
		Privada del Valle (subsede)	R.S. 317	940330	Sucre
		Privada del Valle (subsede)	R.S. 318	940330	Trinidad
		Privada del Valle (subsede)	R.S. 73	960215	La Paz
18	UAL	Abierta Latinoamericana	R.S. 609	950815	Cochabamba
19	UPA	Privada del Altiplano	R.M. 51	930127	Oruro
20	UTPSC	Ténica Privada Santa Cruz	R.S. 350	940413	Santa Cruz
21	UCRB	Cristiana de Bolivia	R.M. 565	910510	Santa Cruz
22	NUR	NUR	D.S. 20441	810828	Santa Cruz
23	UEB	Evangelica Boliviana	R.SUP.202344	820302	Santa Cruz
24	UPSA	Privada de Santa Cruz de la Sierra	R.SUP. 201361	860627	Santa Cruz
25	USB	San Bernardo	R.M. 1077	930728	Larua
26	UAMB	De la Amazonia Boliviana	R.S. 281	960523	Riberapia



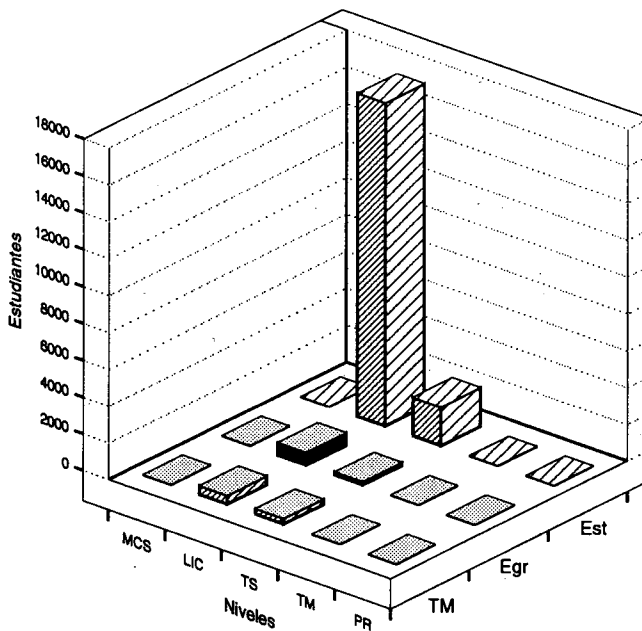
**Cuadro N° 2**  
**Universidades privadas**  
**Distribución de estudiantes**

N°	Sigla	Universidades	Estudiantes 1995					Egresados 90-95					Titulados 90-95							
			MCS	LIC	TS	TM	PR	TOTAL	MCS	LIC	TS	TM	PR	TOTAL	MCS	LIC	TS	TM	PR	TOTAL
1	UBI	Boliviana de Informática		309									0							0
2	UFT	Franz Tamayo		725	287								0							0
3	UI	Iberoamericana		412									0							0
4	UNSLP	Nuestra Sra. de La Paz		1044	203								0							0
5	UST	Santo Tomas		691	184								0							0
6	UUEB	Unión Evangélica Boliviana		420									6							6
7	UDEA	De Aquino Bolivia	22	615																637
8	UTCB	Tecnológica Boliviana		348	375															723
9	UC	Contemporánea		163																163
10	UL	Loyola		366																0
11	UP	Prouniversidad											0							0
12	AU	American University											0							0
13	UAB	Adventista de Bolivia		561									100							100
14	UPB	Privada de Bolivia		395																395
15	UTPC	Técnica Privada "Cosmos"		336																336
16	UCC	Central de Cochabamba	423				423						6	46					52	0
17	UPV	Privada del Valle		2190	92															2282
18	UAL	Abierta Latinoamericana		115																115
19	UPA	Privada del Altiplano		390																390
20	UTPSC	Técnica Privada Santa Cruz		166																166
21	UCRB	Cristiana de Bolivia		1294	79															1373
22	NUR	NUR	177	2219	323								49	399	3					451
23	UEB	Evangélica Boliviana		1537	255									174	126					300
24	UPSA	Privada de Santa Cruz de la Sierra		2592	321															0
25	USB	San Bernardo		226																226
26	UAMB	De la Amazonia Boliviana		0																0
<b>Totales</b>			<b>199</b>	<b>17537</b>	<b>2119</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19855</b>	<b>48</b>	<b>716</b>	<b>187</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>952</b>	<b>0</b>	<b>483</b>	<b>311</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>794</b>

**Cuadro N° 3**  
**Distribución según nivel y estudiantes**

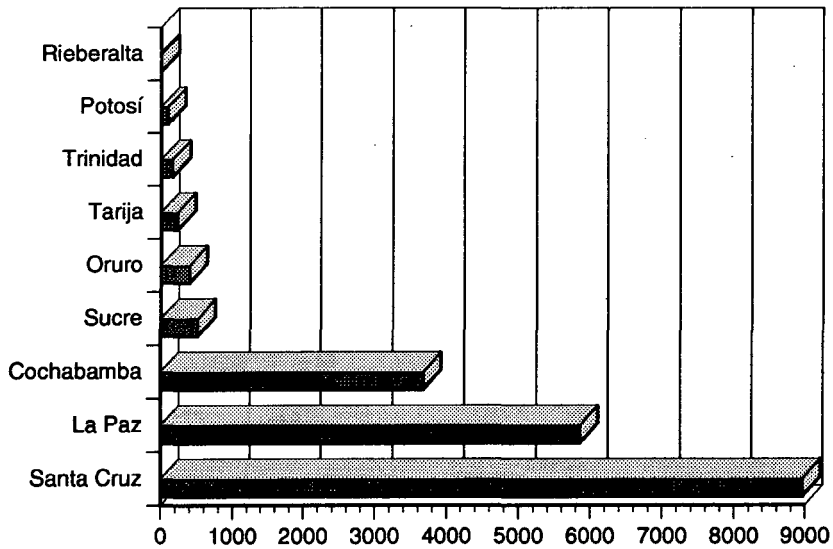
Cod.	Nivel	Estudiantes 1995	Egresados 90-95	Titulados 90-95	Tit./Egr. %
MCS	Master	199	49	0	0,00%
LIC	Licenciado	17526	716	483	67,46%
IS	Tec.Sup.	2130	187	311	166,31%
TM	Tec.Med.	0	0	0	0,00%
PR	Perito	0	0	0	0,00%
<b>Total</b>		<b>19855</b>	<b>952</b>	<b>794</b>	<b>83,40%</b>

**Distribución de estudiantes**  
**Universidades privadas**



**Cuadro N° 4**  
**Distribución de estudiantes según ciudad**

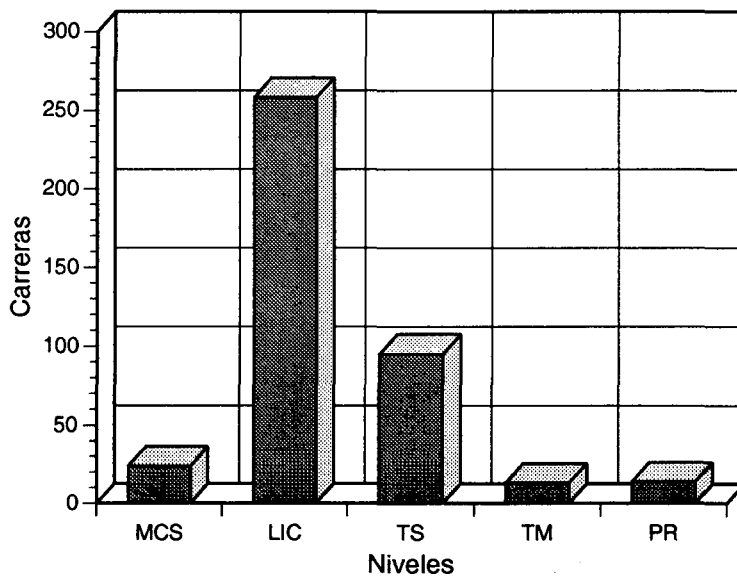
<b>Ciudad</b>	<b>Estudiantes</b>	<b>%</b>
Santa Cruz	8983	45,14%
Cochabamba	5855	29,51%
Sucre	506	2,55%
Oruro	390	1,96%
Tarija	226	1,14%
Trinidad	153	0,77%
Potosí	87	0,44%
Riberalta	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>19855</b>	<b>100,00%</b>



**Cuadro N° 5**  
**Distribución según nivel de los programas ofertados**

<b>Cod.</b>	<b>Nivel</b>	<b>Programas</b>	<b>%</b>
MCS	Master	24	5,94%
LIC	Licenciado	258	63,86%
TS	Tec. Sup.	95	23,51%
TM	Tec. Med.	13	3,22%
PR	Perito	14	3,47%
	<b>Total</b>	<b>404</b>	<b>100,00%</b>

**Distribución según nivel de los programas ofertados**



**Cuadro N° 6**  
**Universidades privadas, carreras que se repiten y estudiantes**

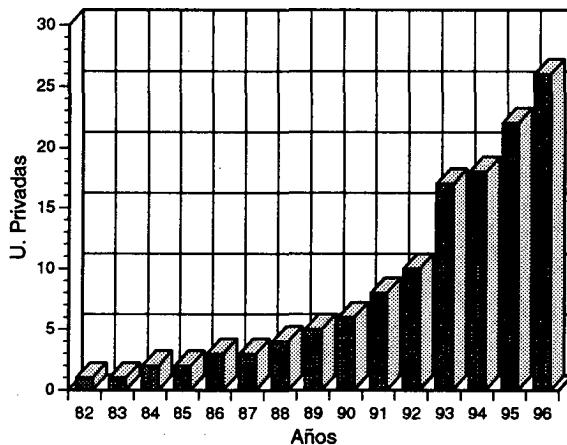
N°	Descripción	Nivel	N° Carreras	Total Estud.
1	Administración de Empresas	lic	17	1028
2	Ingeniería Comercial	lic	15	1691
3	Auditoría	lic	11	180
4	Derecho	lic	11	766
5	Ingeniería de Sistemas	lic	11	1172
6	Ciencias de la Educación	lic	8	121
7	Medicina	lic	8	2283
9	Analista de Sistemas	ts	5	247
10	Arquitectura	lic	5	762
11	Ingeniería Informática	lic	5	91
12	Odontología	lic	5	717
13	Administración	lic	4	997
14	Comunicación Social	lic	4	134
15	Derecho y Ciencias Jurídicas	lic	4	177
16	Economía	lic	4	82
17	Ingeniería de Sistemas de Información	lic	4	70
18	Ingeniería Electrónica	lic	4	152
19	Teología	lic	4	196
20	Bioquímica y Farmacia	lic	3	861
21	Construcciones	ts	3	20
22	Electrónica	ts	3	0
23	Enfermería	lic	3	134
24	Fisioterapia	lic	3	14
25	Ingeniería Económica	lic	3	145
26	Ingeniería Industrial	lic	3	0
27	Programa de Adm. Educ. y Asesoramiento Pedag.	lic	3	0
28	Programa en Ciencias de la Educación	lic	3	222
29	Publicidad	ts	3	214
30	Administración Educativa	lic	2	668
31	Agronomía	lic	2	143
32	Arquitectura y Urbanismo	lic	2	122
33	Auditoría Financiera	lic	2	103
34	Comunicación	lic	2	191
35	Comunicación Social	ts	2	0
36	Contador General	ts	2	287
37	Diseño Gráfico y Publicitario	ts	2	141
38	Ingeniería de Alimentos	lic	2	198
39	Ingeniería de Producción	lic	2	100
40	Ingeniería de Software	lic	2	13
41	Ingeniería Electromecánica	lic	2	88
42	Inglés	lic	2	22
43	Laboratorio Clínico	ts	2	71
44	Mecánica Automotriz	ts	2	62
45	Música	lic	2	52
46	Periodismo	ts	2	11

47	Programador de Sistemas	ts	2	0
48	Psicología	lic	2	73
49	Psicopedagogía	lic	2	9
50	Relaciones Internacionales	lic	2	110
51	Trabajo Social	lic	2	28
52	Turismo	ts	2	50
53	Turismo y Hotelería	lic	2	66
54	Zootecnia	lic	2	22

**Cuadro N° 7**  
**Evolución histórica de las universidades privadas**

Años	Univ. Autorizadas en el año	Acumulado
82	1	1
83	0	1
84	1	2
85	0	2
86	1	3
87	0	3
88	1	4
89	1	5
90	1	6
91	2	8
92	2	10
93	7	17
94	1	18
95	4	22
96	4	26

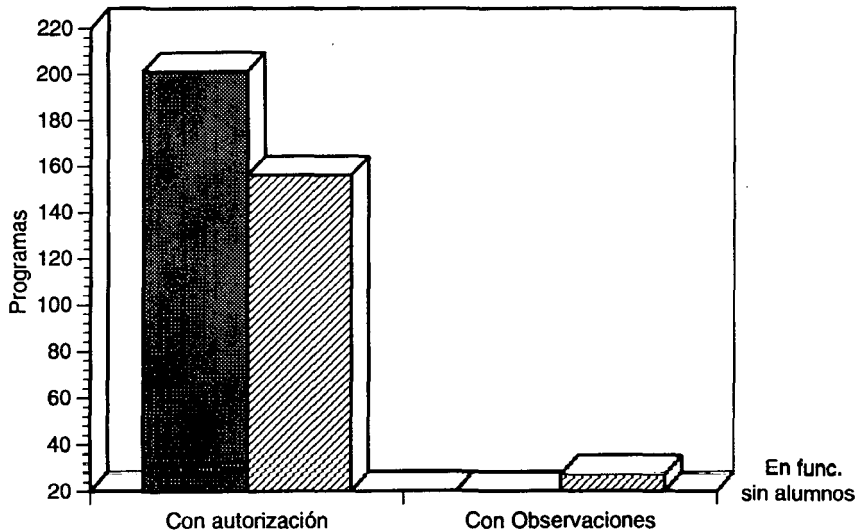
**Evolución histórica de las universidades privadas**

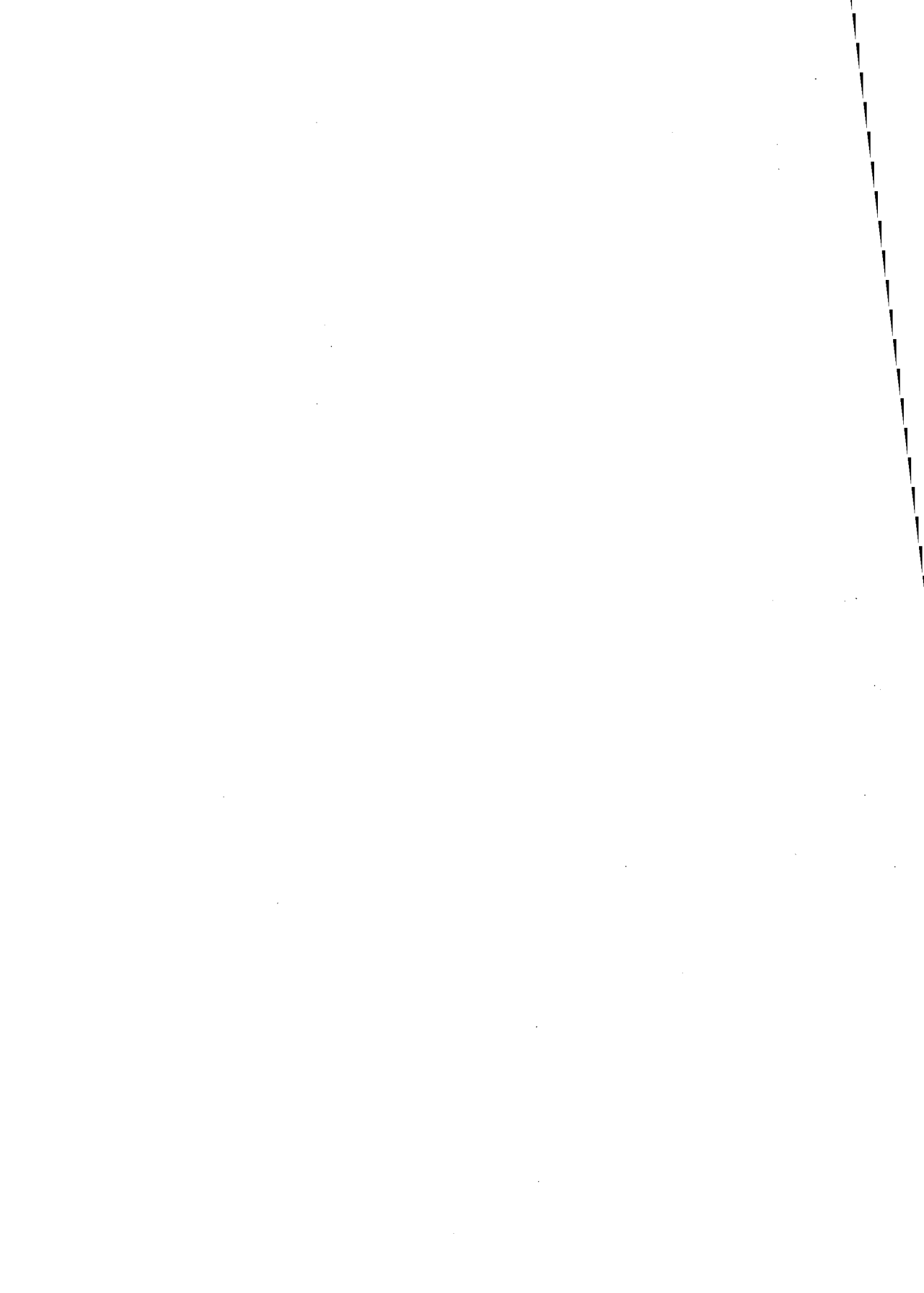


**Cuadro N° 8**  
**Distribución según funcionamiento y autorización**

<b>Autorización</b>	<b>Programas en Funcionamiento</b>	<b>Programas Alumnos</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Con autorización	156	201	357	88,3%
Con observaciones	27	20	47	11,63%
<b>Total</b>	<b>183</b>	<b>221</b>	<b>404</b>	<b>100,00%</b>
<b>%</b>	<b>45,30 %</b>	<b>54,70 %</b>	<b>100,00 %</b>	

**Distribución de programas**  
**Universidades privadas**







# El tránsito de la universidad al sistema de educación superior en Uruguay: aportes al estudio comparado de las políticas públicas de acreditación de instituciones<sup>1</sup>

Adriana Chiancone Castro<sup>i</sup>  
Enrique Martínez Larrechea<sup>ii</sup>

---

## Resumen

*El presente trabajo intenta dar cuenta del proceso por el cual la educación superior de Uruguay transita desde la situación de histórico monopolio público estatal, concentrado en una institución como la Universidad de la República, a la conformación potencial de un sistema dotado de diferenciación institucional.*

*A lo largo del artículo se examinan los antecedentes históricos hasta el período de redemocratización de la sociedad y de la universidad, para analizar la reciente regulación u "ordenamiento" de la enseñanza terciaria privada.*

*Hay un abordaje a los aspectos teóricos y a los actores sociales del proceso, desde la perspectiva de las políticas de educación superior en el contexto regional.*

*Finalmente, los autores consideran algunas dimensiones centrales de este caso nacional con relación a la institucionalización de los procesos de evaluación y acreditación en la educación superior.*

---

\* Trabajo libre presentado en la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. CRESALC-UNESCO, La Habana, Cuba, noviembre de 1996.

- i. Licenciada en Antropología por la Universidad de la República y Master en Ciencias Sociales, con orientación en Investigación y Políticas Educativas de FLACSO Sede Argentina. Tel.: 504-1018/1270. Fax: 504-1092. (Caracas, Venezuela). Correo-E: achianco@ivic.ivic.ve
- ii. Licenciado en Sociología por la Universidad de la República (1991). Ha sido miembro de su Consejo Directivo Central (1985-87) y Director Nacional de Educación del Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay (1993-1995). Dirección personal: Colombres 43, 5° D (1177). Tel.: 983-0850. Fax: 375-1373 (Buenos Aires, Argentina).

El presente trabajo intenta dar cuenta del proceso complejo que, aparentemente, estaría señalando el tránsito en Uruguay desde una situación de histórico monopolio público estatal de la Educación Superior, expresada por la exclusiva presencia de la más que sesquicentenaria Universidad de la República, hacia un sistema multiinstitucional, de carácter a la vez público y privado.

Como no puede dejar de advertirse, semejante transformación, en un país caracterizado justamente por el carácter homogéneo e integrado de su cultura (como una "sociedad amortiguadora de los conflictos" como la caracterizara Carlos Real de Azúa) representa tal vez la más radical modificación del horizonte universitario y de la educación superior uruguaya. Como tal, dicho proceso está acompañado de incertidumbres y conflictos, posicionamientos de actores y controversias ideológico-doctrinarias, en un contexto de globalización y cambios estructurales a nivel continental.

En resumen, intentamos aproximarnos al fenómeno de transformación de la Educación Superior en Uruguay, considerando algunas dimensiones del campo de la investigación social acerca de las políticas de educación superior.

## **1. Breve retrospectiva histórica de la educación universitaria en Uruguay<sup>2</sup>**

La historia de la educación universitaria en Uruguay presenta la particularidad de confundirse con la historia de una única institución, de carácter público y estatal, a lo largo de más de ciento cincuenta años. En efecto, el proceso fundacional de la Universidad de la República se extiende desde 1833, en que el Presbítero Dámaso Antonio Larrañaga formuló su proyecto de ley, hasta el final de la Guerra Grande (1839-1851) - un conflicto bélico internacional que involucró al Estado Oriental del Uruguay, a la Confederación Argentina, al Imperio del Brasil y a las potencias coloniales imperiales de Francia e Inglaterra -, durante la cual la institución funcionó dividida en ambos bandos en que se había dividido el país: el campo sitiador de Montevideo, conducido por el Presidente constitucional Brig. Gral. Manuel Oribe, y el campo sitiado (la Defensa de Montevideo) donde también a partir de 1849 funcionaron los estudios universitarios a instancias de su Gobernador, don Joaquín Suárez.

### **1.1 La Universidad espiritualista y la Universidad positivista**

A partir de 1851 la Universidad salió del "período fundacional" y transcurrió por su primera etapa ideológico-académica: el espiritualismo ecléctico, a la

que habría de seguir, a partir de la década de 1870 y en especial del Rectorado de Alfredo Vázquez Acevedo, en la década del ochenta, el positivismo. Durante esta etapa la Universidad impulsó el desarrollo de las ciencias naturales y agronómicas, desplazando la centralidad de los estudios de Jurisprudencia y Teología del período espiritualista. Al mismo tiempo se produce el movimiento de Reforma de la Educación Primaria expresado por la figura de José Pedro Varela. A comienzos de siglo, pues, la Universidad de la República (que comprendía también una sección de Enseñanza Secundaria), constituía la cúspide de un sistema educativo nacional y contenía en sí misma un posible sistema de educación superior.

## 1.2 La Universidad como institución central en la dinámica de estratificación del Uruguay moderno

Su función social principal fue la educación profesional y la movilidad de segmentos emergentes de las clases medias, formadas a partir de un intenso proceso inmigratorio y de una temprana modernización de las estructuras sociales. En tal sentido, se trata de la misma estructura social que se agitaría en Córdoba y en otros sitios a partir de 1918. En Uruguay, el cogobierno de los órdenes debe interpretarse en relación con una cultura de la negociación por entonces en ciernes y que luego se convertiría en la piedra de toque del sistema político. En efecto, ya desde 1905 los estudiantes de Derecho se hacían representar en el Consejo de la Facultad por un joven egresado, en una temprana institucionalización de este principio de conducción universitaria.

En 1935 la Universidad se separó de la Educación Secundaria y se extendieron y diversificaron ambos sub-sistemas. A partir de 1958, en el marco de luchas estudiantiles, se sancionó la Ley Orgánica de la Universidad, mientras que el país ingresaba en la etapa de la crisis del modelo social gestado a comienzos de siglo: se acentuaron los conflictos sociales, expresados en tercerías políticas de diferente signo respecto a los dos grandes partidos tradicionales, blanco y colorado, y finalmente se produjo la caída de la institucionalidad democrática.

## 1.3 La Universidad en el "Uruguay de la crisis"

A fines de la década de 1950 y durante la década del sesenta se constituyó una serie de centros de investigación y formación de carácter privado, algunos de ellos vinculados de distintos modos a la acción de la Iglesia Católica - o a la democracia cristiana - (el Centro Latinoamericano de Economía Humana, inspirado en la influencia teórico-metodológica del Padre Lebreton, y el Instituto de Filosofía, Ciencias y Letras) y otros de composición plural.<sup>3</sup>

El golpe de estado de junio de 1973 puso fin a la autonomía de la Universidad, con la intervención en octubre del mismo año. Desde ese momento se pro-

dujo la virtual suspensión de la investigación científica. En el campo de las ciencias sociales, los centros privados de investigación operaron como un oportuno ámbito de refugio de los investigadores independientes.

A lo largo de la década del sesenta, la reforma de la universidad uruguaya fue objeto de debate y se plantearon diversas formulaciones alternativas de carácter programático. En tal sentido hay que mencionar el llamado Plan Maggiolo, que fuera formulado por el entonces Rector, y el aporte de Darcy Ribeyro, quien a fines de la década del sesenta condujo un seminario del que surgieron una serie de propuestas de reforma estructural de la universidad. Estos diagnósticos, que evidenciaban la capacidad de crítica y propuesta de los dirigentes y las agrupaciones universitarias; no llegaron, sin embargo a plasmarse en reformas reales por dos órdenes de factores: a) la polarización del ambiente ideológico y político de la época, que se traducía en un presupuesto insuficiente para acometer las reformas; b) la intervención de la alta casa de estudios, en 1973.

La universidad autónoma y co-gobernada de esa época (que sólo volvería a serlo en 1985, a la salida del régimen militar) estaba compuesta en su inmensa mayoría por capas medias y altas, sumamente movilizadas por el deterioro del modelo social de bienestar y contaba con sólo dieciocho mil estudiantes, pese a que no configuraba un modelo de universidad "de élite" (Levy, 1991).

## 2. El "Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada"

A partir del retorno a la democracia en 1985, el Parlamento convalidó varios decretos-leyes provenientes del período de facto, entre ellos, el que preveía un régimen de autorización del funcionamiento de universidades privadas y que había extendido tal reconocimiento a la Universidad Católica del Uruguay "Dámaso Antonio Larrañaga", creada sobre la base del antiguo Instituto de Filosofía, Ciencias y Letras (IFICLE), perteneciente a la Iglesia Católica y administrada por la Compañía de Jesús. Uno de estos decretos-ley del Poder Ejecutivo había conferido a los títulos profesionales que eventualmente otorgaran "las universidades privadas cuyo funcionamiento haya sido autorizado por el P.E., (...) idénticos efectos jurídicos que los expedidos por la Universidad de la República".<sup>4</sup>

Más tarde, en el primer gobierno postdictatorial, el Ministerio de Educación y Cultura instrumentó un régimen de "reconocimiento de instituciones privadas de tercer nivel", una suerte de inspección administrativa de programas terciarios y tecnológicos, en cuyo marco fue reconocida parte de la oferta del Instituto Tecnológico ORT (ORT Uruguay) y de otras instituciones.

Por su parte, la Universidad de la República, por medio de sus servicios jurídicos, reivindicó una especialización de base constitucional, la potestad de habilitar o autorizar el funcionamiento de posibles universidades privadas (de manera análoga a la "habilitación" de colegios primarios y secundarios no oficiales, que realiza el otro gran ente autónomo de la educación pública uruguaya, la ANEP).

Como resumen de esta sucinta exposición, cabría decir que se evidencian dos períodos bien definidos (y eventualmente, una tercera instancia, caracterizada por el esbozo de los rudimentos de una política pública de acreditación de instituciones):

- a) Hasta la Ley Orgánica de 1958 el sistema de educación superior era tan sólo una noción analítica, inseparable de la única institución formal y sustancialmente universitaria: la Universidad de la República. La existencia de un eventual "sistema" podía considerarse solamente al interior del conjunto de facultades y escuelas que componían la institución.
- b) A partir de la década del sesenta y a través del período dictatorial hasta la redemocratización en 1985, emergió un conjunto de centros privados de investigación y una oferta terciaria de formación (que incluye programas académicos que van desde lo meramente postsecundario hasta cursos de nivel superior, tecnológico superior, y aún en algún caso sustancialmente universitarios). Se sentaron así las bases de un sistema algo más diferenciado de educación superior, y desde 1984 hasta 1996 coexistieron una universidad pública y otra privada, si bien la Universidad de la República concentra hoy más del 90% de la matrícula (García Guadilla, 1996) y un porcentaje sustancial de la investigación científica. Hubo una suerte de pérdida por la universidad oficial (o una "redistribución") de lo que podríamos denominar el "monopolio simbólico" del nombre y el carácter de universidad.
- c) Desde 1995, la diferenciación institucional y el reconocimiento de la oferta terciaria, adoptaron una institucionalización y regulación más intensas, que apuntaban al "ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria privada" (Ministerio de Educación y Cultura, 1995) a través del cual se percibía el emergente funcionamiento de un sistema de educación superior, compuesto por diversas instituciones, si bien se mantuvo -y seguramente se mantendrá por bastante tiempo-, el carácter y magnitudes centrales de la universidad nacional. La norma referida<sup>5</sup> se propone definir los conceptos de "universidad" y "título profesional" y los "requisitos mínimos necesarios para reconocer a cierta enseñanza la calidad de 'universitaria'". El decreto hace alusión a la "notoria proliferación de instituciones privadas que ofrecen públicamente enseñanza post-secundaria", lo cual haría

aconsejable “establecer (...) un régimen que permita otorgar un *reconocimiento oficial de calidad* <sup>6</sup> a aquellas que acrediten ante el Ministerio de Educación y Cultura el adecuado nivel académico de la enseñanza impartida y de los títulos que expidan”. Para ello, en su parte expositiva, la norma en cuestión se refiere a lo que denomina “conceptos y requisitos generalmente admitidos”, resultado de la elaboración académica y cultural nacional e internacional y de organismos como UNESCO y OIT. También son mencionados los antecedentes de legislaciones de Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, España y Estados Unidos de América.

La Comisión Consultiva que elaboró las bases de la norma (comisión en la que estaba representada la Universidad de la República) definió la enseñanza terciaria universitaria y no universitaria; distinguió las Universidades de las Instituciones Universitarias y de las meramente terciarias; estableció el concepto, validez y los tipos de títulos profesionales y creó el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, conformado por ocho miembros, tres de los cuales son designados a propuesta de la Universidad de la República. La enseñanza terciaria supone el ciclo secundario o técnico-profesional completo y encara una “ampliación de la formación”.

En los términos del texto, la enseñanza universitaria es definida por las siguientes notas: a) rigor científico y profundidad epistemológica; b) apertura a las distintas corrientes de pensamiento y fuentes culturales; c) procura una amplia formación para la comprensión crítica y creativa del conocimiento; d) se trata de una enseñanza que se integra en los procesos de generación y aplicación del conocimiento mediante la investigación y la extensión.

El Ministerio de Educación y Cultura debe extender autorización para funcionar a las instituciones que cumplan formal y sustantivamente estos requisitos y que proyecten impartir enseñanza universitaria en una o más áreas de conocimiento.

El artículo 4 toma nota de la diferenciación institucional implicada en el carácter simple o complejo de la estructura universitaria y discrimina el tipo de autorización de funcionamiento a otorgar: universidad o institución universitaria. El primer tipo (universidades) corresponde a aquellas instituciones que trabajan en tres o más áreas disciplinarias no afines, orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas; el segundo tipo (instituciones universitarias) a las que trabajan en una o más áreas disciplinarias afines o en dos no afines orgánicamente estructuradas en facultades, departamentos o unidades académicas equivalentes.

El artículo 5 prevé el reconocimiento de nivel académico de programas de enseñanza de carácter terciario no universitario pero se les veda la apelación al nombre de universidad, a algún carácter “superior” de los estudios que dictan y a

la expedición de títulos universitarios. Para el reconocimiento de estudios terciarios se requiere una duración no inferior a las 750 horas-reloj distribuidas en un lapso inferior a un año y medio lectivo.

El artículo 6 establece que la autorización para funcionar como institución universitaria (que podría hacer pensar en un proceso de evaluación institucional) en realidad alcanza a las actividades académicas de enseñanza, investigación o extensión presentadas en una solicitud inicial o en otras solicitudes posteriores. Es decir, no se refiere a la institución como tal sino que consagra una suerte de "acreditación especializada" (acreditación de programas), lo que ya constituía la práctica ministerial en la materia. La llamada autorización para funcionar dura cinco años y es revocable en cualquier momento (artículo 7), por lo que el decreto denomina "apartamiento relevante de las condiciones tenidas en cuenta para su otorgamiento" o "por manifiesta inadecuación superviniente de la enseñanza impartida a la evolución científica, técnica o artística ocurrida" para lo cual puede acreditarse cualquier medio de prueba no ilegal (artículo 8). La revocación puede afectar globalmente a la institución o a sus "carreras".

El texto administrativo también supone una naturaleza jurídica de asociación civil o fundación sin fines de lucro de las instituciones, y establece que los estatutos de las mismas deben prever los órganos de dirección administrativa o académica, los procedimientos de designación de sus integrantes, los fines, objetivos y misión institucionales (artículo 10). También requiere la participación de docentes y estudiantes en los órganos de asesoramiento y de dirección académica (artículo 11).

El Capítulo IV (artículos 11 a 16) establece los requisitos con los que debe contar la solicitud de autorización para funcionar y de reconocimiento de nivel académico y enumera las variables que se consideran sustantivas en una presentación de ese tipo.

En los restantes capítulos se tratan las regulaciones relativas a los títulos profesionales (artículos 17 al 21 del capítulo V) y la creación y regulación del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (artículos 22 a 26 del capítulo VI).

Más allá de los detalles de la regulación académica y de las funciones inspectivas que este texto administrativo intenta delinear, importa enfatizar tres rasgos fundamentales de este nuevo régimen institucional:

- a) Supone una política pública estructurada por el juego de un actor de peso sustantivo, como lo es el Estado (en particular, su burocracia central: el gobierno).
- b) Supone un emergente e incipiente mecanismo de acreditación de instituciones de educación superior (en principio por la vía de la acreditación de programas), con lo cual desde la política estatal (y en menor medida des-

de la Universidad) se recepcionan y se legitiman en parte las tendencias que hemos detectado en este trabajo. Estas tendencias venían insinuándose en el medio académico y en la sociedad civil, desde al menos tres décadas, en el sentido de un funcionamiento diferenciado de instituciones, constituyendo acaso un posible "sistema" de educación superior.

### 3. Dimensiones teóricas y actores sociales

Un aspecto relevante de este proceso de transición, en términos teóricos, es su carácter complejo y su contemporaneidad con otras modificaciones significativas del contexto nacional y regional. Como en otros países de Europa Occidental y de América Latina, la expansión matricular, la diversificación institucional, la devaluación de los diplomas y la fragmentación de la profesión académica en varios segmentos ocupacionales; están acompañadas (o al menos seguidas) de la emergencia de políticas públicas muchas veces impulsadas por el estado. Más allá de la intervención -política y jurídicamente espúrea- del gobierno de facto, la acción de los tres gobiernos democráticos entre 1985 y 1995 evidencia un gradual posicionamiento ante el tema de la oferta privada terciaria: la progresiva constitución de una política pública.

Debe mencionarse, por otra parte, que la propia Universidad de la República, pese a algunas formulaciones críticas de sectores académicos o de grupos e instituciones extra-universitarias que no advierten el suficiente dinamismo en las transformaciones, participa también en cambios estructurales. Entre estos cambios encontramos no sólo los provenientes de la expansión matricular, sino otros tales como la integración de dispositivos y redes universitarias regionales (Asociación de Universidades Grupo de Montevideo) y los acuerdos de reconocimiento de títulos y diplomas a efectos de los postgrados en el ámbito del MERCOSUR; la constitución de comisiones sectoriales centrales y de nuevos servicios, como las de Investigación Científica y de Enseñanza; el impulso a la vinculación Universidad-Empresa y la creación de las Facultades de Ciencias y de Ciencias Sociales.<sup>7,8</sup>

El proceso de diferenciación social, cuya base sociológica hay que rastrear en los clásicos,<sup>9</sup> tiene relevancia y potencialidad interpretativa en el campo de la educación superior.

En los estudios de educación superior se ha sostenido que la comprensión de los cambios en los sistemas no debe prescindir del "enfoque internalista", que implica privilegiar la forma en que el propio sistema va configurando sus rasgos básicos con relativa autonomía (Clark, 1983). Las ciencias sociales deben acudir a este enfoque, según Burton Clark, "a medida que sectores importantes de la so-



ciudad se van especializando y con ello asumiendo imperativos y costreñimientos propios". "Algunas áreas de la actividad humana han ido desarrollando sus propios patrones de acción: el mundo de la ciencia o de la pintura. En otras palabras, existe una cosa llamada hegemonía sectorial" (Dahrendorf, 1979, citado por Clark, 1983). Modelos de coordinación diferenciales, pautas específicas de combinación de la organización (y especialización) del trabajo académico, los sistemas de creencias y las formas de autoridad, devienen así variables fundamentales en la consideración del cambio y la diferenciación en los sistemas de educación superior.

A partir de esta matriz teórica, si bien concediendo adecuada presencia en el esquema interpretativo a las variables contextuales y externas, es posible intentar una aproximación al proceso uruguayo. Como lo señalamos más arriba, desde nuestra perspectiva los cambios introducidos en la educación superior en el país constituyen transformaciones de gran envergadura. En efecto, en relación a este proceso de emergencia de nuevas instituciones y modelos institucionales, se ha considerado que "el cambio más pronunciado en los últimos años le corresponde a Uruguay" (Levy, 1995). Sin embargo, pese a que compartimos la afirmación de Levy sobre la significación cualitativa de los cambios ocurridos, hay que tener en cuenta que el impacto cuantitativo de estas mutaciones sigue siendo marginal, ya que en la distribución de matrícula entre sectores público y privado, este último sólo alcanza al 6% en 1994 (García Guadilla, 1996).

Muchos sistemas educativos han transitado recientemente por fuertes procesos de diferenciación interna y externa (Sarubbi, 1996). Como resultado específico de casi todos estos procesos de crecimiento y diferenciación, el problema de la evaluación académica ha ocupado un lugar central, en especial a partir de la necesidad de garantizar un adecuado desarrollo de los sistemas de investigación y desarrollo científicos (Vessuri, 1993; 1996).

En este sentido, la necesidad de avanzar hacia la evaluación del sistema y las instituciones de educación superior ha contado con formulaciones concretas en el sistema educativo uruguayo (Martínez Larrechea, 1994; Landinelli, 1996; Léméz, 1996; Sorondo Bataller, 1996). Pero los procesos de evaluación y acreditación no se reducen a meros procesos técnicos, cuyo éxito o fracaso dependa de una adecuada implementación. Tales procesos resultan, mucho más de lo que pudiera suponerse, sensibles a las culturas político-académicas nacionales y a los contextos en que se desarrollan. Dependen del tipo de articulación de intereses y sectores sociales que se canalizan en la política pública, de las demandas societales y del grado en que el propio sistema de educación superior ha desarrollado pautas específicas y de un particular estilo de "hegemonía sectorial".

Los conceptos teóricos de Estado, globalización, articulación Universidad-sociedad, instituciones, disciplinas y modelo de coordinación aparecen, en sus dimensiones críticas para la educación superior, ejerciendo influencia en las políticas de evaluación y acreditación esbozadas en el caso nacional presentado. En

efecto, un esquema de interpretación del campo de la producción de políticas de educación superior, lo concibe como el resultado del juego de diversos componentes o "campos": el campo corporativo, el internacional, el político y el campo de la educación superior, configuran en su interacción recíproca el nivel de las políticas públicas de educación superior (Cox, 1993).

Por otra parte, la agenda de la educación superior en los noventa presenta algunos tópicos destacados que encuadran la discusión. Los problemas de matrícula y financiamiento, así como de evaluación y acreditación, siguen constituyendo aspectos centrales, profundamente vinculados a un contexto de globalización en el que se constata una renovada demanda social de corporaciones y comunidades por mayor acceso y más calidad de la educación superior, además de un nuevo vínculo con diversos mercados (Mungaray y López, 1996). El proceso uruguayo también debe interpretarse, sin perjuicio del enfoque internalista señalado más arriba, en términos del impacto de las dinámicas de cambio que afectan en general a los diversos sistemas de educación terciaria de la región, caracterizados, a saber, por un ajuste estructural defectuoso, que se expresa en segmentación y crecimiento inorgánico; por la parálisis institucional, suscitada en la medida en que las respuestas que predominan a este nivel pongan excesivo énfasis en la absorción de demanda sobre la necesaria calidad de los servicios; por disfunciones del sistema en términos de calidad, equidad y problemas de eficiencia interna y, finalmente, por la fatiga en los modelos de coordinación (Orozco Silva, 1996).

Finalmente, debemos tener presente el momento relativa pero "literalmente fundacional" (Balán y García, 1993) en el cual se sitúa esta fase de las políticas públicas de educación superior, así como sus características específicas, en términos del grado de consenso y disenso entre los actores principales, que garantizarían o limitarían su viabilidad.

Provisionalmente, estos elementos de nivel teórico nos permitirán abordar a los actores del proceso y discutir algunas conclusiones.

### 3.1 Actores sociales

Desde el campo de la educación superior hay que considerar que el proceso universitario en el Uruguay está caracterizado centralmente por la masificación de la matrícula, un aspecto decisivo para el análisis. Entre 1974 y 1988 el estudiantado ha crecido a una tasa anual de 16.5%, cerca de treinta veces la tasa de crecimiento demográfico del país (Cooperación Técnica OPP/BID, 1994). Entre 1983 y 1988 -en el período de redemocratización- se intensificó el crecimiento matricular, que pasó de 27.000 alumnos a 61.450, (Universidad de la República, 1990). Se ha considerado que este proceso social complejo ha implicado el acceso a la universidad de nuevos sectores sociales, mientras se ampliaba la participación en la edu-

cación superior de sectores que ya tenían acceso a ella (Universidad de la República, 1990, 1992).

Otro elemento fundamental a considerar es la pronunciada feminización de la matrícula. A partir de 1983 la matrícula femenina se expandió de 43 a 58% del total. El proceso de feminización debe interpretarse en relación con el también importante crecimiento de la participación femenina en el mercado de trabajo, que permite apreciar la significación de los cambios económicos y culturales experimentados por la sociedad uruguaya (Cooperación Técnica OPP/BID, 1994).

Además de estas transformaciones de índole matricular (que también suponen, la redistribución de la misma entre Montevideo y el Interior y entre facultades y escuelas), hay que considerar otras variaciones que se refieren a la relación entre crecimiento matricular y organización de las funciones universitarias y del conocimiento. El amplio diagnóstico que representó el Censo General de Estudiantes Universitarios de 1988 y su Muestra de Seguimiento de 1991, más los estudios de la Cooperación Técnica OPP/BID, permiten compartir la afirmación de que nos encontramos ante una "radical alteración de las condiciones estructurales sobre las que se articulaba el modelo tradicional de Universidad" (Cooperación Técnica OPP/BID, 1994).

Al incremento de la demanda societal y a los cambios de composición de la matrícula se han ido sumando otros aspectos: la respuesta de los actores, el despliegue de prácticas de "emergencia", la segmentación de los servicios de la institución y el surgimiento de nuevas facultades (Ciencias y Ciencias Sociales) entre otros.

Esto ocurre, por otra parte, en un contexto de transformaciones al nivel global de "la economía política de América Latina", lo que tiende a caracterizar al proceso de emergencia privada como conectado a las tendencias privatizadoras a nivel general, aunque la investigación no ha aclarado aún del todo el tipo específico de relación entre ambos fenómenos (Levy, 1995).

A partir de 1985 debe señalarse (en cuanto al nivel más sustantivo de la organización del trabajo académico y del conocimiento) la creación de Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas (PEDECIBA), que supone la institucionalización de los postgrados científicos en el Uruguay (Chiancone, 1996).

Las principales transformaciones operadas a partir de la masificación se estructuran desde el lado de la oferta institucional, antes que de la demanda social de los estudiantes y sus familias por educación superior. Por otra parte, tampoco podría considerarse que la diferenciación institucional a nivel terciario haya sido asumida como estrategia de la política pública con el fin de desconcentrar la matrícula del sector estatal o para inducir de manera sistemática una oferta alter-

nativa. La producción de normas expresas en el período democrático responde a la demanda societal por regulación, producto de las notables modificaciones que hemos reseñado brevemente. Tal demanda, sin perjuicio de que pueda contribuir a construir un problema social susceptible de cuestionamiento e integración a la agenda de la política pública, adquiere este estatuto mediada por la convergencia entre las propias instituciones terciarias y universitarias privadas y la burocracia gubernamental.

Los actores sociales relevantes del proceso están representados, así, por el estado y los sucesivos gobiernos desde 1984 (en particular el Ministerio de Educación, como agencia de política pública); corporaciones significativas como la Iglesia Católica (más precisamente, órdenes o movimientos vinculados a ella) o algunos sectores empresariales, en una relación de articulación muy delicada, a veces ambigua, con el estado y los diversos elencos burocráticos. No debe excluirse aún como actores a docentes y grupos de docentes, a veces vinculados a la universidad pública, cuya relevancia profesional o científica los pone en condiciones de participar en la conducción de las nuevas universidades.

En los comienzos del proceso de generación de normativas regulatorias, la Iglesia aparentemente capitalizó a su favor la motivación del estado burocrático-autoritario de quebrar el monopolio de la universidad pública, pese a que mantenía una actitud de condena filosófica y política a la situación de facto. Por su parte el Instituto Tecnológico ORT, vinculado a la comunidad judía uruguaya (si bien de carácter laico y abierto), canalizó sus fundamentos a través de funcionarios sectoriales receptivos al objetivo de la diversificación institucional, mientras que encaraba una activa política de articulación y convenios con el medio académico internacional; otros sectores oficiosamente vinculados a la Iglesia (o a sus movimientos) y al empresariado tramitaron o tramitan solicitudes de acreditación en las nuevas condiciones. Recientemente el Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo (IEEM), varios de cuyos directivos son académicos connotados de la Universidad pública, se ha convertido en la cuarta universidad del país y en la tercera privada. El proceso evidencia un apreciable dinamismo social, en un contexto cambiante, en el que entran en juego confluencias y divergencias de diversas racionalidades (individuales, corporativas e institucionales).

El rol de la Universidad de la República en este proceso se canaliza a través de respuestas congruentes con su condición de "Universidad-Sistema". En tal sentido, la institución ha encarado cambios relevantes en diversos ámbitos (Brovetto, 1994), a la par que tiende a rechazar o desconocer las políticas de educación superior gestadas por otras agencias públicas como el Ministerio de Educación y Cultura, el que carece de jurisdicción sobre las decisiones universitarias.<sup>10</sup>

## 4. Conclusiones provisionales

Este trabajo se ha propuesto una aproximación provisional a los cambios recientes en la educación superior uruguaya en el marco de un relativo vacío de estudios sobre el tema, y la presentación de una visión sinóptica y global del proceso universitario en ese país, en particular, en la interpretación de algunas de las transformaciones registradas en los últimos treinta años y especialmente en la última década larga (1984-1996).

Para ello, acudimos a la imagen de un proceso de transición desde la existencia de una sola institución que era en sí misma -o analíticamente contenía- un (posible) sistema de educación superior ("la Universidad"), y en el polo de llegada, un sistema de educación superior, que contiene, entre otras, a una institución pública central.

Dicha transformación, con evidenciarse sumamente significativa en términos del carácter integrado y poco mutable de la sociedad uruguaya, dista de exhibir el énfasis que en otras sociedades latinoamericanas en los ochenta y noventa, como en los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela, en un contexto internacional donde se han incrementado los "desafíos privados al predominio público" (Levy, 1995).

Este proceso de diferenciación nos permite comentar algunas dimensiones relevantes en términos de la discusión necesaria de esta nueva fase del sistema educativo uruguayo.

En primer lugar hay que señalar que si bien el proceso de gradual diferenciación comienza hace al menos tres décadas, es sólo con la redemocratización que puede calibrarse en toda su magnitud la importancia estructural de los cambios registrados. Los diversos diagnósticos del sistema educativo ensayados desde entonces, sumados a la influencia de las transformaciones globales del contexto (desajustes entre educación superior y mercado de empleo; masificación y feminización de la matrícula; surgimiento de una oferta privada, entre otras) contribuyen a dirigir a la Universidad un conjunto de demandas sociales por especialización, coordinación y calidad.

La diferenciación institucional del sistema se expresa no sólo en la oferta terciaria y universitaria privada, sino también en una mayor diferenciación interna (aparición de mecanismos de financiamiento que suponen mayor cooperación con el sector empresarial público; institucionalización de postgrados científicos y lento surgimiento de los mismos en otras disciplinas; nuevas carreras). (Brovetto, 1994).

Pero las políticas han venido considerablemente retrasadas respecto a estas decisivas mutaciones del escenario universitario. Como actor central en el pro-

ceso la Universidad ha jugado un papel contradictorio: a nivel interno ha avanzado en su modernización, mientras que a nivel externo ha contribuido a bloquear el ingreso en la agenda del tema de la oferta privada (acaso como un resultado inercial de su prolongada vigencia como "universidad-sistema"). Una agencia de política pública históricamente marginal (como lo es el Ministerio de Educación y Cultura en Uruguay) ha ido asumiendo y procesando algunas de estas demandas del sector privado y de los diversos "públicos" conectados a la educación superior. Ello explica que el Poder Ejecutivo haya avanzado en la regulación normativa de la calidad, aun en ausencia de un debate sobre las vías de acreditación de la misma, sin la vigencia extensa de una cultura de la evaluación y sin la colaboración de la Universidad pública. La expresión jurídica de este rol gubernamental ha sido el decreto de ordenamiento de 1995 (y sus antecedentes).

Sin embargo, un tema de tal envergadura requiere un amplio fondo de consenso entre los actores sociales principales y un marco normativo que sólo puede ser dado, supuesto este consenso, por la ley (o, como en el caso de la reforma universitaria colombiana de 1980, por la delegación por el congreso, de facultades en tal sentido hacia el poder ejecutivo). No tanto por un imperativo formal sino como mecanismo que refleje el amplio consenso societal que requiere cualquier ensayo regulatorio en el campo de las políticas educativas.

Al mantener una actitud ritualista con relación a la diferenciación externa, la Universidad se ha privado de la posibilidad de promover un marco académico y normativo que, acaso, podría y puede orientar al conjunto de las instituciones del sistema de educación superior en función de las prioridades nacionales.

Los esbozos de una política de evaluación o acreditación institucional, como proceso regulatorio, paradójicamente se concentran en mecanismos específicos de acreditación de programas y no de instituciones. La política pública a este nivel ha surgido en realidad de hechos consumados y de la capacidad de articulación de sus demandas por parte de ciertos actores y no ha correspondido a una conceptualización de fondo por parte de la burocracia pública, como lo evidencia el hecho de que no ha estado acompañado de políticas de financiamiento alternativas, o de institucionalización de los postgrados, salvo en el caso del PEDECIBA, cuya definición de política responde a un proceso muy especial (Chiancone, 1996). Ello evidencia la existencia de un proceso rico pero limitado en su desarrollo por tensiones estructurales, por el rol reactivo o *ad hoc* de la política pública y, fundamentalmente, por la falta de un marco adecuado para procesar acuerdos básicos y de largo plazo en pos de una política nacional de educación superior.

Si bien aún es temprano para evaluar los modelos institucionales en el proceso de emergencia del sector privado, éstos no parecen responder a tipos muy marcados; a la vez que incorporan segmentos de las élites (al igual que la propia

universidad pública), todas las instituciones operan a nivel de la absorción de demanda.

Por el momento el sector privado no supera el seis por ciento de la matrícula y no ha incorporado innovaciones muy fuertes en los campos cognoscitivos. Su aporte a la investigación y al servicio a la comunidad todavía es incipiente, lo cual ofrece al Uruguay una excelente oportunidad para plantear hacia el futuro, de un modo diferente, el tema de los "desafíos privados al predominio público".

## Notas

1. La primera versión de este artículo fue presentado como trabajo libre a la Conferencia Regional de Educación Superior, organizada por CRESALC-UNESCO, en noviembre de 1996 en La Habana, Cuba.
2. Cfr. diversos autores, en especial: Ardao, Arturo (1958) y Universidad de la República (1988).
3. Los centros uruguayos de investigación en ciencias sociales, integrantes de CLACSO y llamados "históricos" son CLAEH, CIESU, CIEDUR, CINVE y CIEP.
4. Decreto-Ley N° 15.661, del 29 de Octubre de 1984.
5. Decreto 308/995.
6. la cursiva es nuestra.
7. Puede consultarse al respecto las críticas del documento de los "cuatro decanos" en Cecilio, 1993).
8. Cfr. el documento programático de la gestión del Ing. J. Brovetto, Formar para lo desconocido (Brovetto, 1994).
9. Durkheim, Spencer, Simmel
10. Si bien la Universidad de la República ha participado de los debates de la Comisión Consultiva que elaboró las bases del decreto de ordenamiento de la enseñanza terciaria, diversos pronunciamientos previos de autoridades universitarias y de sus servicios jurídicos traducían la animadversión institucional hacia la emergente oferta privada. Disputada con la promulgación del citado decreto, la Universidad de la República dejó de participar de la Comisión, ahora Consejo Consultivo de Enseñanza Tericaria Privada y no avala la orientación ministerial al respecto.

## Referencias

- ANUIES/CINDA/OUI (1993). *Acreditación Universitaria en América Latina. Antecedentes y Experiencias*. México D.F. : (2ª ed., 1993).
- ARDAO, A. (1958) *La Universidad de Montevideo*. Universidad de la República. Montevideo.
- BALAN, J. y GARCIA DE FARINELLI A.M. (1993) El sector privado de la Educación Superior: Políticas Públicas y sus resultados recientes en cinco países de América Latina. Documento de CEDES. Serie Educación Superior /3. Buenos Aires.
- BALAN, J. (1993a) Políticas de financiamiento y gobierno de universidades nacionales bajo un régimen democrático: Argentina 1983-1992. En: H. Courard, (Ed) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. FLACSO, Santiago de Chile.
- BROVETTO, J. (1994) *Formar para lo desconocido. Apuntes para la teoría y práctica de un modelo universitario en construcción*. Universidad de la República. Serie: "Documentos de Trabajo". N° 5. Montevideo.
- BRUNNER, J.J. (1993) Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un Nuevo Contrato, En: H. Courard, (Ed) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. FLACSO. Santiago de Chile.
- CECILIO, R. (1994). *Universidad. El debate tras la fachada*. Reportajes. Editorial Fin de Siglo. Montevideo.
- CHIANCONE, A. (1996) *La Definición de Políticas Públicas en un Contexto de Transición Política: El caso del Pedeciba en Uruguay*. DAAD-FLACSO Sede Argentina. Buenos Aires.
- CINDA/UNESCO-CRESALC (1993). *Acreditación Universitaria en América Latina. Antecedentes y Experiencias*. Santiago de Chile: CINDA/ OUI.
- CLARK, B.R. (1983) *El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Nueva Imagen, Universidad Futura. 1991.
- COOPERACIÓN TECNICA OPP / BID (1994) *Diagnóstico Sectorial Educación (Tomo IV)*. Presidencia de la República (OPP) - Banco Interamericano de Desarrollo - PNUD. Montevideo.
- COURARD, H., editor. (1993). *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. FLACSO. Santiago de Chile.
- COX, C. (1993) Políticas de Educación Superior: Categorías para su Análisis, En: H. Courard, (Ed) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. FLACSO, Santiago de Chile.
- GARCIA GUADILLA, C. (1992) Configuración de un nuevo perfil de prioridades para la Universidad Latinoamericana. En: *Cuadernos del Cendes*. N° 20: 53-98. Caracas.
- GARCIA GUADILLA, C. (1995) Globalización y conocimiento en tres tipos de escenarios. En: *Revista Educación Superior y Sociedad*. Vol. 6 N° 1: 81-101. Caracas.



- GARCIA GUADILLA, C. (1996) *Situación y principales dinámicas de transformación de la Educación Superior en América Latina*. Caracas: Cresalc/Unesco - Cátedra Unesco de Educación Superior - Universidad de Los Andes (Colombia).
- KENT SERNA, R. (1993) El Desarrollo de Políticas en Educación Superior en México: 1960 a 1990. En: H. Courard, (Ed) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. FLACSO, Santiago de Chile.
- KLEIN, L. (1993) Política y Políticas de Enseñanza en Brasil: 1970-1990". En: H. Courard, (Ed) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. FLACSO, Santiago de Chile.
- LANDINELLI, J. (1996) Perspectivas de la Evaluación Institucional Universitaria en el Uruguay. En: MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA (Ed) *La Evaluación Universitaria en América Latina (Presentación de Casos Nacionales)*. Serie Aportes a la Educación Nacional. Vol.8. Montevideo.
- LEVY, D.C. (1995) *La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*. Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, FLACSO Sede México. México. D.F.
- LEMEZ, R. (1996) La evaluación de la Educación Superior en el Uruguay: Lineamientos Básicos para su Implementación. En: MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA (Ed) *La Evaluación Universitaria en América Latina (Presentación de Casos Nacionales)*. Serie Aportes a la Educación Nacional. Vol.8. Montevideo.
- LUCIO, R. y SERRANO, M. (1993) La Educación Superior en Colombia: Políticas Estatales. En: H. Courard, (Ed) *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. FLACSO, Santiago de Chile.
- MARQUIS, C. (1994) *Evaluación Universitaria en el Mercosur*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires.
- MARTINEZ LARRECHEA, E. (1994) Evaluación y Acreditación Universitarias: El caso de Uruguay. En: C. Marquis (Ed) *Evaluación Universitaria en el Mercosur*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Secretaría de Políticas Universitarias. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (1995) *Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada. Decreto N° 308/995. Antecedentes legales*. MEC. Montevideo.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (1996) *La Evaluación Universitaria en América Latina (Presentación de Casos Nacionales)*. Serie Aportes a la Educación Nacional. Vol.8. Montevideo.
- MUNGARAY, A. y LOPEZ R. (1996). Introduction to the Latin American challenges and perspectives in the nineties. *Higher Education Policy*. Vol. 9. N°1 pp. 3-9. (*Trends in Higher Education in Latina America*).
- OROZCOSILVA, L.E. (1996) Transformation dynamics for higher education in Latin America and Caribbean. *Higher Education Policy*. Vol. 9. N°1 pp. 67-74. (*Trends in Higher Education in Latina America*).
- RAMA, G. W. (1988) Transición Estructural y Calidad de la Educación Superior en América Latina. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Vol. 69., N° 163, p. Brasilia.

- SARUBBI ZALDIVAR, V. (1996) *Un sistema de Educación Superior para el Paraguay democrático*. Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política. Universidad Católica. Asunción.
- SORONDO BATALLER, F. (1996) Las premisas de la evaluación. En: MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (Ed) *La Evaluación Universitaria en América Latina (Presentación de Casos Nacionales)*. Serie Aportes a la Educación Nacional. Vol.8. Montevideo.
- UNIVERSIDAD MAYOR DE LA REPÚBLICA. DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEAMIENTO UNIVERSITARIO (1986) *La Educación Superior en Uruguay*. Cresalc - Unesco. Caracas.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (1990) *Censo General de Estudiantes Universitarios de 1988*. División de Planeamiento Universitario. UROU. Montevideo.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (1992) *Muestra de Seguimiento del Censo General de Estudiantes Universitarios. 1991*. División de Planeamiento Universitario. UROU. Montevideo.
- VESSURI, Hebe M.C. (1993) *La Evaluación Académica, Enfoques y Experiencias*. 2 Volúmenes. Cresalc-Unesco. Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria. Caracas.
- VESSURI, Hebe M.C. (1993a) *Enfoques Metodológicos de la Evaluación Institucional*. Unitec-Ivic. Mimeo. Caracas.
- VESSURI, Hebe M.C. (1993b) *Evaluación Institucional de la Unitec*. Unitec-Ivic. Mimeo. Caracas.
- VESSURI, Hebe M.C. (1995) *Pertinencia de la Educación Superior Latinoamericana a Finales del Siglo XX*. Mimeo de la Presentación en la Mesa Redonda sobre Educación Superior, VII Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Kingston.
- VESSURI, Hebe M.C. (1996) *La Investigación y Desarrollo en las Universidades de América Latina*. Volumen Cátedra Unesco/Cre-Columbus. Ivic. Caracas (En prensa).
- WSCHEBOR, M., DIAZ A., TOUYA, E. Y SCARSI, R. (1994) El documento de los cuatro decanos. En: R. Cecilio (Ed) *El debate tras la fachada*. Editorial Fin de Siglo. Montevideo.

# A Universidade das idéias e a qualidade do ensino: a questão do professor

Maria Amelia Sabbag Zainko<sup>i</sup>

---

## Resumo

*Se destaca en el trabajo la necesidad de dar paso a un análisis estructural de la Universidad promoviendo cambios fundamentales que superen la rigidez funcional y organizacional, toda vez que teniendo como compromiso ser instrumento de la construcción de una nueva sociedad, la Universidad que se necesita requiere estar más articulada con las exigencias planteadas por la dinámica de la sociedad y la cultura. Señala también los esfuerzos efectuados en Brasil por desempeñar funciones de alta relevancia social y por responder con competencia a los desafíos de la modernidad, al igual que las pautas para la construcción de modelos diversos de universidad en el marco de las diferentes regiones del país.*

*En el contexto de cambios en las ideas sobre la Universidad y de repensar los modelos, se toma como elemento fundamental al profesor para abordar la relación con la escuela e interrogarse sobre cuestiones cruciales de la institución universitaria y los nuevos paradigmas de las actividades enseñanza-aprendizaje para, posteriormente, proponer principios generales que den soporte a la mejora de la calidad del hacer universitario.*

*Además el trabajo destaca, entre otras cuestiones, la proletarización creciente y la pérdida de status económico y social, que agrava el clima de insatisfacción y perplejidad ante la paradoja de, por un lado, la conciencia social y política de los profesores, alumnos y funcionarios y, por el otro, las aspiraciones individuales de cada uno de ellos. Se destaca el contraste entre las aspiraciones de ascenso social del alumnado de las universidades frente a la incertidumbre de encontrar empleo.*

*Luego de varias apreciaciones para llevar a la Universidad a incorporar, en forma crítica en su hacer cotidiano los resultados del desarrollo científico-tecnológico y el compromiso de ser instrumento para la construcción de una nueva sociedad, así como para producir las mejoras necesarias, finaliza el trabajo afirmando la necesidad de conjugar esfuerzos, recursos y fundamentalmente, voluntad política para ubicar nuevamente al profesor como participante activo de una política de enseñanza centrada en la calidad.*

---

i. Professora do Setor de Educação da UFPR. Atualmente exerce o cargo de Vice-Reitor.

As Universidades vivenciam atualmente situações complexas que registram por um lado, exigências cada vez maiores por parte da sociedade, e por outro lado, uma política de ensino superior calcada em visões imediatistas, quantitativistas e utilitaristas, que buscam sufocá-las restringindo o financiamento das suas atividades por parte do Estado.

Desafiadas pelas sociedades civil e política, as Universidades “não parecem preparadas para defrontar os desafios, tanto mais que estes apontam para transformações profundas e não para simples reformas” (Santos, 1995). Neste sentido, mais que uma análise conjuntural das suas condições atuais, é preciso uma imersão na sua realidade estrutural, promovendo mudanças fundamentais que superem “a rigidez funcional e organizacional, a relativa impermeabilidade às pressões externas e a aversão à mudança” (Santos, 1995).

As universidades que até a década de 60 desempenharam papéis de vanguarda junto as sociedades lutando pela democracia, pelo desenvolvimento, pela construção de uma ciência e tecnologias nacionais, viram a partir daí, “uma outra vertente de orientação social e política, que consistiu na invocação de sua responsabilidade social perante os problemas do mundo contemporâneo” (Santos, 1995).

Isto fez com que a política universitária tivesse que voltar sua ação (combinando “o máximo de qualidade acadêmica, com o máximo de compromisso social” ... - Buarque, 1986), para o enfrentamento das questões das crises que assolam os países da América Latina e, em especial o Brasil, procedendo a um exame cuidadoso das políticas sociais do Estado, sempre anunciadas como respostas às reivindicações das classes populares e que muitas vezes encobrem as omissões nas Políticas de Empregos e Salários, na implantação da Reforma Agrária e em outras áreas onde o econômico fica ausente, apesar das elevadas tributações cobradas da sociedade.

Essas políticas sociais ao desviarem a escola do seu real papel, são geradoras de maior discriminação, uma vez que em nome de “benesses” para as camadas majoritárias minimizam ou subtraem as suas condições de cidadania. Tendo como compromisso ser instrumento da construção de uma nova sociedade a Universidade que necessitamos precisa estar mais articulada com as questões concretas postas pela dinâmica da sociedade e da cultura.

No Brasil, as universidades desempenham funções de alta relevância social e vêm tentando, nos últimos anos, responder com competência a tarefa desafio de atender aos desígnios da Modernidade, época, por excelência, da ciência e da técnica, mas também e fundamentalmente da cidadania. Cientes de que uma nova concepção de ensino-aprendizagem é hoje condição indispensável para melhorar a pertinência e a qualidade do ensino superior, buscam estabelecer programas que fomentem a capacidade intelectual dos alunos, melhorar o conteúdo inter e

multidisciplinar dos estudos e aplicar métodos pedagógicos que aumentem a eficiência da experiência de aprendizagem, numa luta cotidiana que envolve ações internas e externas à Universidade. Sim, pois, não há como pensar em qualidade de ensino sem vinculá-la ao que ocorre intra e extra-muros da Universidade.

Do ponto de vista interno o desafio está na capacidade de ampliar o movimento de discussão e de superação de conceitos ultrapassados que, por persistirem no meio acadêmico, têm dificultado a compreensão de que o ato pedagógico que se desenvolve na sala de aula, deve ter como perspectiva a condução dos alunos pelos caminhos da aquisição ativa e crítica dos conhecimentos e da produção do saber. Neste sentido é preciso ter no horizonte a necessidade de superar a simples transmissão de saberes cristalizados, entendidos como prontos e acabados, criando as possibilidades efetivas de, a partir dos problemas da prática social concreta trazidos pelos alunos para a sala de aula, investigá-los, dar-lhes tratamento científico e devolvê-los em outro patamar de esclarecimentos à mesma prática social que os engendrou. Essa compreensão implica em um novo paradigma para as atividades de ensino-aprendizagem e o pode representar concretamente a possibilidade de se desenvolver no e pelo aluno um processo de ensino indissociável da pesquisa e da extensão.

Buscar atender a esses requisitos da Modernidade impõe-nos o dever de refletir sobre a idéia de uma universidade que para viver a plenitude dos desafios postos pela contemporaneidade, precisa, urgentemente, construir a sua utopia de ser multiversidade porque tem muitas vertentes, inclusive no sentido de muitos saberes e de diferentes gerações; para se configurar efetivamente como uma Universidade de idéias.

Uma análise da questão da Universidade para o Prof. Durmeval Trigueiro Mendes aponta que "a maioria de nossas reformas universitárias têm passado ao largo, sempre a girar em torno de conceitos como cátedra, departamento, institutos, classes docentes, ou ainda, em torno da geometria abstrata das estruturas. As formas do saber crítico e criador são freqüentemente substituídas por formas estéticas e normativas, que se esgotam no processo ordenatório superficial. Não é que essas categorias não sejam importantes mas elas contam apenas, subsidiariamente, como simples instrumentos operativos a serviço de uma idéia de universidade. Se não se muda a idéia a crise não se resolve, mas se a crise for enfrentada verticalmente, a reforma se fará com base noutras perspectivas, e servida por outros apetrechos".

Por isso é importante enfatizar a diferenciação da universidade de outras corporações destacando as características institucionais que a distinguem de quaisquer outras instituições devendo reservar-se para a sua análise e suas propostas de mudança a aplicação de normas condicionadas a parâmetros adequados a sua natureza e às suas funções.

O relatório do Grupo de Trabalho constituído pelo Conselho de Reitores já em 1982 apontava para o esgotamento do modelo híbrido de universidade, desenhado após 1968, incorporando traços do modelo norte-americano à base da tradicional concepção europeia. Declararam os reitores que “não se deseja copiar um modelo pronto, não há, nem mesmo, modelo pronto a ser copiado”. Da mesma forma que não lhes parecia conveniente esperar que surgisse um único modelo de universidade para o Brasil. A diversidade das regiões do País estaria a reclamar que modelos diversos de universidades viessem a ser construídos. Modelos esses que dessem conta de reduzir a excessiva carga burocrática da gestão universitária, de rearticular o conhecimento em núcleos de saber inter e multidisciplinar, de superar a fragmentação do processo administrativo e decisório, enfim de conceber uma idéia de Universidade capaz de responder aos desafios da chegada do terceiro milênio.

Tal idéia de Universidade que implicaria na sua reestruturação deveria processar-se conforme proposta do Prof. Luiz Antonio Cunha, em duas etapas. Na primeira etapa, seriam eliminadas as barreiras que impedem a efetivação da tão proclamada quanto necessária, autonomia universitária. Na segunda etapa, garantida a autonomia universitária, e mantidas as bases do Sistema Federal de Instituições de Ensino Superior, estariam estabelecidas as pré-condições para que as universidades busquem a reformulação ampla e profunda de toda a sua estrutura.

É neste contexto de mudanças da idéia de Universidade e do repensar do modelo universitário hoje vigente, que nos propomos a analisar a qualidade do ensino tornando como elemento fundamental um dos atores principais da prática acadêmica - o professor. Aquele professor que tal como apresenta Paulo Ghiraldelli Jr. em Arrancar o Véu deve “descortinar, desnudar, desmitologizar, desideologizar, desalfabetizar, desinfantilizar, desencantar, averiguar, experimentar, nominar, ..., educar” integrando à cidadania aqueles que não conhecem seus direitos e deveres, gente que conta apenas na estatística, como num exército de seres sem cabeça sempre disponíveis para a dominação.

Um professor que seja consciente da necessidade do repensar do próprio sentido de escola enquanto “locus” de consolidação das diretrizes educacionais. Por que para uma criança que “é a caricatura da felicidade impossível: vestida de feliz; isenta das fadigas do sexo e do trabalho, idealmente despreocupada” (Calligaris, 1994) não basta ensinamentos de regras, normas e conteúdos é preciso uma “verdadeira educação que consiste num preparo adequado de suas almas para que nelas por impulso próprio e natural possa crescer e se desenvolver a inteligência de cada criança” (Jeanne Marie Gagnegin, 1995), respeitados o ritmo e os interesses próprios de cada um em particular.

Sendo assim, ou reconceituamos a escola, ou será preciso enfrentar novamente a idéia da desescolarização refletindo com Walter Benjamin em a

Infância Berlimense por volta de 1900, que a formação da criança se dá fora do âmbito da escola. “A escrivainha no apartamento do menino construída especialmente para ele, torna-se uma paródia do sósia dela, a carteira escolar, e aliado da criança na luta por um aprendizagem para a vida” (Willi Bolle, 1995). Aprendizagem que se faz de modo muito mais interessante porque enquanto “a escrivainha é um espaço lúdico, vindo ao encontro da experiência fundamental do modo de ser da criança, ... na escola o espírito lúdico foi substituído pelo dever” (Willi Bolle, 1995). Em seu belo texto sobre a idéia de formação na modernidade Willi Bolle, dentre outras reflexões, chama a atenção para o fato de estar Walter Benjamin acertando contas com uma escola que finge formar, mas não forma.

Como então pensar o papel da Universidade, formando profissionais capazes de enfrentar problemas de tamanha magnitude? Como aproximar a Universidade da escola básica colocando-as em polos convergentes? Como melhorar a qualidade das ações que se desenvolvem no seu interior e, no nosso caso específico desse nosso ator principal, como melhorar a qualidade dos Cursos de Formação de Professores?

É certo que estamos diante da necessidade de um novo paradigma para as atividades de ensino-aprendizagem, como já afirmamos. E, se a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é componente desse paradigma e tem se configurado como a premissa fundamental para a melhoria da qualidade do fazer universitário é preciso que a Universidade paute suas ações em princípios gerais assim explicitados:

- o resgate da qualidade do ensino que implica a compreensão dessa mesma qualidade como uma opção política de cada curso no contexto do projeto da Universidade que se quer em um dado momento histórico;
- as questões concretas do ensino primário e secundário como ponto de partida e de chegada para o desenvolvimento de ações que visam valorizar e dar consistência à área de educação e do ensino no interior da Universidade;
- o currículo como o eixo articulador do processo de Avaliação Institucional - currículo não como documento (grade) e mero rol de conteúdos acabados, mas em sua perspectiva mais ampla que compreende o desempenho acadêmico de docentes e discentes, bem como todo o esquema de meios para consecução de um fim - O Homem Educado - síntese das múltiplas relações institucionais;
- a prática avaliativa como um processo unitário de acompanhamento, controle e avaliação - entendida a avaliação na sua função fundamental que é a de diagnosticar situações problemáticas que merecem correções de rumos para que sejam atingidos os objetivos almejados.

Esses princípios sintetizados num Projeto Pedagógico em constante processo de aperfeiçoamento, certamente aproximariam a Universidade do padrão de eficiência que dela requer a sociedade. Porém, pensar a Universidade significa, também, ter como George Snyders a certeza de que mais do que nunca “é preciso segurar os dois lados da corrente: revolucionar o ensino o que implica em revolução social e - dar a nossa aula amanhã cedo”.

Um dos lados da corrente nos faz ver que vivemos hoje, momentos de grande perplexidade frente aos problemas sociais que ainda afligem o País e que é decorrente de inúmeros fatores.

Podemos destacar dentre eles:

- as incertezas do modelo de desenvolvimento sócio-econômico face as questões postas pela contemporaneidade, dentre elas a globalização;
- a crise da ciência que, durante décadas, teve um equivocado papel; perfeita em suas explicações, neutra diante dos desmandos do mundo e promissora como instrumento da construção de utopias;
- a perda da credibilidade das instituições educacionais que vêem seus “produtos” sem função social e sem dinamismo, bem como a sua conseqüente perda de status e sua transformação em abrigo de paradoxos sociais.

Os alunos de nossas instituições educacionais aspirando ascender socialmente angustiam-se com a incerteza de empregos e os professores horrorizam-se com a realidade de uma proletarização crescente ao perceberem a perda de status econômico e social. Esta perda agrava o clima de insatisfação e perplexidade em virtude do paradoxo entre a consciência social e política de professores, alunos, funcionários ... e a aspiração individual de cada um deles. No nível da consciência social a comunidade diz-se ao lado do proletariado e das massas marginalizadas, mas, luta contra a sua própria proletarização. Defende a distribuição da renda e luta desesperadamente para ao menos manter o padrão de renda que tinha nos anos 70, mesmo sabendo que esta reconquista só será possível com a concentração do consumo e a agudização da secular desigualdade social.

Diante deste quadro o que fazer? Como levar a Universidade a incorporar, de forma crítica ao seu fazer cotidiano, os resultados do desenvolvimento científico e tecnológico e o compromisso de ser instrumento da construção de uma nova sociedade? É evidente que a Universidade tem de enfrentar o desafio de estar mais articulada com as questões concretas postas pelo desenvolvimento social e cultural. Não basta avançar em projetos pedagógicos, bem articulados, resultantes de um grande esforço de construção coletiva, se associado a isto a Universidade no seu todo, e, cada professor em particular, não tiver claramente explicitado quem é o seu aluno concreto, que ali está em busca do aperfeiçoamento de sua formação de cidadão e de profissional competente técnica e politicamente.



O outro lado da corrente, por sua vez, nos remete para o plano interno da Universidade onde os problemas: da lógica de organização dos currículos, de uma estrutura de administração acadêmica centrada nos Departamentos em detrimento dos cursos, contribuindo desta forma para fragmentação do saber, e, do distanciamento das questões concretas postas pela dinâmica da sociedade e da cultura, em relação ao ensino primário e secundário; demandam uma ação pautada em propostas que visem valorizar e dar consistência à área da educação e do ensino.

Como questão concreta fundamental, neste emaranhado de problemas se coloca indiscutivelmente a do professor de carne e osso em um País de mil e tantas misérias, como bem disse o mestre Guimarães Rosa, citado por Guiomar Mello. O professor que para ter um perfil semelhante ao por nós apresentado necessita tanto ter o seu processo de formação, bastante precário, revisto, como também necessita urgentemente de uma valorização profissional traduzida em salários dignos e em condições adequadas de trabalho.

É preciso enfrentar o problema da ausência de instrumentação específica para atuação na escola básica por parte dos cursos de Pedagogia, da mesma maneira que em relação às licenciaturas que formam os professores para o ensino primário e secundário é necessário superar a desarticulação dos conteúdos específicos em relação às disciplinas pedagógicas, a ausência de um perfil de profissional a formar, a desvalorização desta formação no interior dos cursos superiores, a distância das disciplinas do curso e de seus professores em relação à realidade do ensino primário de secundário; o tratamento teorista da prática de ensino e, sobretudo, o domínio do formalismo da informação sobre a reflexão/ação.

No que concerne especificamente aos Cursos de Licenciatura, responsáveis pela formação dos profissionais de ensino, é necessário que se tome radicalmente a globalidade desse processo de formação envolvendo disciplinas das áreas de conteúdo, as disciplinas da área pedagógica e as disciplinas integradoras. Para tanto se faz inadiável o desencadeamento de um processo de formação que coloque em interação efetiva as Faculdades de Educação e os Institutos responsáveis pelas áreas de conteúdo articulando os conhecimentos em "núcleos de saber" inter e multidisciplinares que tenham como pressuposto fundamental a construção de uma proposta que forme o professor identificado com o projeto de sociedade na qual ele atua como cidadão e agente de mudanças.

Essa proposta deverá estar respaldada por uma base comum nacional entendida como o núcleo essencial de conhecimentos indispensáveis à formação de um professor competente técnica e politicamente e, um piso salarial nacional que evite a desqualificação do profissional pela ausência de condições dignas para o exercício da profissão. Diferente do currículo mínimo a base comum nacional deve superar, por um lado, a degradação da formação impedindo que os conhecimentos sejam definidos aquém das necessidades de uma sólida formação

teórica, e, por outro, deve redundar em uma revisão da prática pedagógica no interior das Universidades, principalmente, porque demandará novas formas de organização curricular calcadas na correta concepção de Currículo que o distancia da grade e o coloca como núcleo das atividades inerentes ao processo de transmissão/assimilação do saber.

Um exame das relações entre teoria e prática na organização curricular vigente em nossos cursos de formação de professores aponta sem dúvida para a necessidade de se clarear os próprios conceitos de prática e de conhecimento; fundamentalmente porque embora o conhecimento parta da prática; o mero domínio da prática não significa, necessariamente, o domínio do conhecimento. A prática deve continuar a ser o critério de verdade do grau de maturidade do nosso conhecimento. Na maioria dos estudos efetuados sobre formação de professor de diferentes níveis, levanta-se a questão da desvinculação da teoria que lhes é inculcada nos cursos e da prática nas salas de aula.

O tratamento relativo às questões de ensino nos cursos de formação de professores implica em uma perspectiva segundo a qual se dá precedência à teoria sobre a prática. São tratadas questões de psicologia, de sociologia, de filosofia, de métodos, de um lado, e a instrumentalização de outro, como se esta fosse derivação necessária daquelas. Esta subordinação assume, todavia, um caráter abstrato, que se traduz pela concepção de que a prática está, orientada por aquela teoria que definiu, a priori, o como fazer, sem a mínima tentativa de qualquer síntese, por mais precária que pudesse ser. É preciso superar a dicotomia existente valendo-se de instrumentais capazes de resgatar a unidade teoria-prática para que nossas propostas curriculares não percam a dimensão de totalidade da prática pedagógica. Nesse sentido a pesquisa se coloca como um instrumento de viabilização teoria/prática, reforçando a tese de que efetivamente um ensino de qualidade é um ensino com pesquisa.

Da mesma maneira é imperioso enfrentar o desafio de superar a desarticulação existente entre os graus de ensino, desatando o nó do exame vestibular, a partir de uma concepção pedagógica que dê conta de "cobrar" do futuro acadêmico os requisitos de conhecimento indispensáveis à continuidade dos estudos no nível de qualidade desejado. Esta tarefa iminente aponta para a inadiável necessidade da Universidade ter um conhecimento concreto de quem é o aluno do ensino secundário e de como esse nível de ensino vem considerando, na sua proposta pedagógica, a imprescindível articulação entre escola e trabalho. Em um País onde o ingresso no mercado de trabalho é cada vez mais precoce, não há como deixar de considerar que os alunos que ingressam no ensino secundário e que vão demandar a Universidade no futuro são trabalhadores, não podendo ser excluídos do sistema público de ensino, principalmente, porque participam efetivamente do processo de desenvolvimento do País. Temos que buscar fórmulas para a superação dos erros históricos decorrentes da ausência de uma política

educacional que discrimina socialmente o aluno trabalhador do ensino secundário empurrando-o para fora do sistema, ou quando muito condenando-o a uma formação deficiente que ele necessariamente repassará para o sistema atuando na escola básica. Sem romper este ciclo, difícil é pensar em uma proposta de Universidade, efetivamente, comprometida com a qualidade.

Um outro eixo importante e que merece ser destacado é o de institucionalização dos campos de estágio. É preciso superar a voz corrente entre os nossos alunos de que o que eles aprendem no curso não tem relação concreta com o real e que na prática a teoria é outra, particularmente no Estágio. Estágio e prática profissional após o curso não são momentos de aplicação daquilo que foi tratado como "teoria". Embora diferentes teoria e prática são por natureza inseparáveis e não se pode pensar em trabalhá-las de forma isolada. Assim, não existe a hora da teoria e a hora da prática pois ambas se negam, se afirmam, se constroem, se checam, se determinam e interagem.

A aproximação real entre o mundo acadêmico e o do trabalho é algo que se pode obter facilmente com a institucionalização dos campos de estágios, principalmente aqueles desenvolvidos no âmbito de prática de ensino junto às escolas primárias e secundárias das redes municipais e estaduais de ensino, onde a presença do estagiário se constitui em uma possibilidade impar de "arejamento" bipolar dos conteúdos. Por outro lado, a perspectiva correta de encarar o estágio como um processo de aperfeiçoamento em duas mãos trará, também para a Universidade, a possibilidade de estar concretamente pensando a prática, levando por meio de seus alunos estagiários conhecimentos que serão dinamicamente aplicados na solução de problemas enfrentados pelas escolas.

É aqui que se insere uma das possibilidades concretas da Universidade garantir o seu compromisso com a sociedade que a instituiu e a mantém. Por meio deste compromisso social representado pelas formas de estágio supervisionado o professor sai do isolamento que a fragmentação das disciplinas muitas vezes lhe impõe e passa a desenvolver um trabalho de caráter mais coletivo e que ganhará tanto mais em qualidade quanto maior for a capacidade de desenvolvê-lo de forma pluridisciplinar superando as barreiras do Departamento e do próprio curso.

Os esforços que vêm sendo realizados por diferentes Universidades no sentido de diagnóstico dos problemas vivenciados pelas Instituições de Ensino Superior em relação aos cursos de Licenciatura, traduzidos seja sob a forma de Jornadas de Valorização do Magistério, seja como fórum de Licenciaturas, são indicadores importantes da preocupação existente em relação a formação de um dos atores fundamentais do processo ensino-aprendizagem. No que tange à política governamental, a manutenção do Programa de Licenciaturas e a proposta de Valorização do Magistério nos acenam com perspectivas de correção das desigualdades, abrindo para as Universidades oportunidades de reflexão nos seus processos

de revisão curricular e elencando novos desafios no enfrentamento de um dos problemas mais cruciais para o tão almejado resgate da qualidade do ensino.

Finalmente, às portas do 3º milênio parece que só a conjugação de esforços, recursos e, fundamentalmente, vontade política podem colocar novamente o professor como participante ativo de uma política de ensino que tenha como essência a qualidade, que aliás é compromisso de todos nós.

## Referências

- BUARQUE, C. (1986) *Uma idéia de Universidade*. Editora Universidade de Brasília, UnB, Brasília.
- CUNHA, L. A. (1989) *A Universidade Brasileira nos anos oitenta: Sistemas de regressão institucional*. Em aberto. INEP.
- GHIRALDELLI Jr., P. (1994) *Arrancar o véu*. PROGRAD, Graduação em Debate. UFPR, 1994.
- MENDES, D. (1968) A Universidade e sua utopia. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*.
- MELLO, G. N. de. (1982) *Magistério de 1º grau: da Competência Técnica ao Compromisso Político*. Cortez.
- SANTOS, B. de Sousa. (1995) *Pela mão de Alice*. São Paulo, Cortez.

# Formación directiva y políticas de gestión de la educación superior. Nuevas necesidades para América Latina y el Caribe\*

Carlos Pallán Figueroa<sup>i</sup>  
Elia Marúm Espinosa<sup>ii</sup>

## Resumen

*En diversas latitudes del orbe la educación superior se encuentra en proceso de revisión y reforma, con el fin de atender las necesidades del mundo actual. En este entorno donde se compite con conocimiento y por conocimiento, juega un nuevo papel, ahora protagónico, por lo que su dirección y gestión se transforman en el fundamento de su actuación exitosa. Tradicionalmente se ha usado la taxonomía de funciones sustantivas (docencia, investigación y difusión) y funciones adjetivas (administración planeación, legislación), para separar y diferenciar las tareas que realizan las instituciones de educación superior en la búsqueda del cumplimiento de su papel en la sociedad. Esta concepción ha determinado a la política educativa y a la asignación de recursos financieros, derivando prioritariamente presupuestos hacia la formación de profesores, el desarrollo de investigadores y tareas de difusión, extensión y vinculación con la sociedad, por considerarse prioritarias dada su sustantividad, y soslayar o minimizar las asignaciones de recursos financieros, humanos y materiales a la administración y gestión, especialmente a la formación de líderes y de sistemas autogestivos en su revisión y mejoramiento.*

*En esta ponencia se analiza y sustenta cómo el impulso a las funciones sustantivas se convierte en esfuerzo diluido si éstos se dan sobre una base débil de las funciones consideradas adjetivas o secundarias, por lo que la formación y desarrollo de líderes, el funcionamiento de la gestión, la administración y la legislación, no pueden seguirse considerando funciones adjetivas, sino que se convierten en funciones fundamentales y son la plataforma básica para poder impulsar y desarrollar las funciones sustantivas. En América Latina y el Caribe no existe un servicio universitario de carrera, como existe en las universidades de países desarrollados, por lo que las teorías y modelos de gestión válidos para esos países, dan por supuesta la existencia de una administración profesional y de carrera, situación inexistente en nuestros países, lo que amerita una nueva concepción de las funciones llamadas adjetivas.*

*Se plantea también cómo las políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe deben concebirse en esta perspectiva, ya que a diferencia de las naciones desarrolladas, nuestro subcontinente carece de un servicio profesional de carrera en las instituciones de educación superior, sus directivos tienen escaso liderazgo académico, administrativo y político, por lo que el desarrollo de sus sistemas de gestión y de sus estructuras y funcionamientos administrativos son un prerrequisito para el mejoramiento y la metamorfosis de este nivel educativo.*

\* Trabajo libre presentado en la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. CRESALC-UNESCO, La Habana, Cuba, noviembre de 1996.

i Secretario General Ejecutivo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)

ii Profesora Investigadora de la Universidad de Guadalajara, México. Periférico Norte 799, C.P.45100. Los Belenes Zapopan. Tel.: 633-59-54

## 1. Impactos de la Internacionalización

Las universidades también son responsables  
de la situación latinoamericana

*Carlos Tünnermann, 1996.*

La educación superior se ha visto enfrentada, al igual que la economía de América Latina y el Caribe, a procesos de mayor internacionalización económica y a cambios internos que crean nuevas circunstancias, las que reclaman también nuevas respuestas. En esta perspectiva y frente a los acelerados cambios, sigue teniendo vigencia la tradicional pregunta estratégica que ha buscado definir la esencia de la educación superior, ¿para qué tipo de sociedad educar? El subcontinente Latinoamericano ha buscado superar aquellos elementos que han obstaculizado su avance y su posibilidad de crear una sociedad más justa y equitativa, más humana y medioambientalmente sustentable.

La ampliación y profundización de la internacionalización de las economías de la región enfrentan a la educación superior a una necesidad de mayor internacionalización, de cambios en su estructura y funcionamiento para responder con un servicio de calidad a las nuevas necesidades de la sociedad. Mas allá de la colaboración y cooperación que ha existido entre las instituciones de educación superior de la región y del continente, se requiere definir una política de internacionalización educativa, y una nueva concepción de las funciones que estas instituciones realizan, como parte de las políticas económicas y sociales, de la creación y acceso competitivo a la infraestructura y a la tecnología, que son indispensables para crear los prerequisites de la competitividad que buscan nuestros países, como nuevo pivote de su desarrollo.

## 2. Exigencias de la competitividad

La innovación y desarrollo científico, tecnológico y humanístico, son el sustento de la competitividad de una economía abierta, y se basan en la existencia de un inventario de recursos humanos que tengan la mejor y más alta preparación. La depresión de la economía mundial ha generado que junto con el crecimiento moderado de su actividad, se de una reducción importante en la creación de empleos, por lo que la competencia por el mercado tanto interno como externo, y con ello la competencia por un puesto de trabajo, se haga cada vez más descarnada.

De ahí que la competitividad individual, local y nacional, no sólo la externa, dependan ahora fuertemente de la educación superior. Con base en las nuevas teorías sobre las ventajas competitivas de los países, la competitividad tiene de-

terminantes macroeconómicos subjetivos que se centran en la certidumbre o confianza que tengan los inversionistas nacionales y extranjeros en realizar procesos de inversión de largo plazo, sustentados en la tranquilidad y paz social que consideran tiene un país, y en determinantes objetivos, que se fundamentan en la administración de la macroeconomía, esto es, la disciplina fiscal, el nivel de precios adecuado, entre otros. Si bien estos determinantes son necesarios, no son suficientes para contar con las premisas básicas de una economía abierta exitosa, ni es sólo el exterior la base que debe sustentar la economía.

Existen determinantes microeconómicos que faltan cubrir para garantizar la competitividad. Contar con infraestructura física en su existencia y en su acceso competitivo a ella, es un requisito básico. Tener infraestructura humana en una disponibilidad estratificada acorde con las necesidades sociales y productivas; tener disponibilidad y acceso competitivo a la tecnología, y crear y fortalecer la integración vertical y horizontal de las empresas, de manera que se consoliden las cadenas cliente-proveedor-productor en una mejor estructuración de las cadenas productivas, dentro de organizaciones empresariales con tamaños y articulaciones que les permitan abatir costos por unidad producida, son los elementos que conforman los determinantes microeconómicos de la competitividad de las naciones.

Como puede observarse, en esta nueva etapa se busca cambiar las ventajas comparativas naturales basadas en la abundancia de recursos naturales, la cercanía geográfica a uno de los mercados más grandes del mundo, y la existencia de mano de obra no calificada y barata, por ventajas competitivas o ventajas comparativas creadas, como son la infraestructura y las comunicaciones, la inversión en educación y el desarrollo científico y tecnológico. Por lo tanto, puede señalarse como hipótesis, que más de la mitad de los determinantes microeconómicos de la competitividad de las economías abiertas, y con ello más de la mitad de sus ventajas competitivas, dependen del quehacer fundamental de la educación superior, teniendo en ella un papel relevante la investigación y el postgrado.

Esto es así porque la investigación científica, tecnológica y humanística avanza y aplica los conocimientos de frontera que permiten crear y recrear interpretaciones y soluciones, y porque es la educación superior el más alto nivel de estudios académicos donde se aplican y retroalimentan estos conocimientos. En el caso de México, alrededor del 80% de la investigación científica, tecnológica y humanística se realiza en las instituciones de educación superior públicas, y es en ellas donde se proporciona, en su inmensa mayoría, la formación de recursos humanos del más alto nivel. Sin embargo, y a pesar de haber abierto nuestra economía desde 1986 con la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), ahora Organización Mundial del Comercio (OMC), y de haber profundizado esa apertura con la firma de importantes tratados comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), no hemos planteado aún

una apertura y un desarrollo competitivo de nuestras instituciones de educación superior, las que siguen siendo, en su mayoría, sistemas educativos cerrados o semi-cerrados, inmersos en una economía cada vez más abierta.

### 3. Nuevo papel de la educación superior

Las universidades también son responsables de la situación latinoamericana (Tünnermann, 1996), por lo que no pueden sustraerse al compromiso de la competitividad interna y externa. Se ha señalado que un sistema que atienda eficientemente las necesidades de educación superior en América Latina "está aún pendiente de conformación, debido a que las organizaciones endógenas aún no están orientadas hacia la competitividad, y por consiguiente el conocimiento desempeña todavía un papel clave dentro de los recursos productivos"(UDUAL, 1995). Resulta innegable la importancia que tiene la educación superior en la estrategia del desarrollo económico y social y en la configuración de la competitividad del aparato productivo.

La apertura comercial pone a competir sistemas productivos y distributivos, pero también pone a competir sistemas educativos. Las asimetrías de la educación superior mexicana, comparadas con la de nuestros socios comerciales es profunda, sin embargo nuestras preocupaciones no parecen corresponder a la magnitud de nuestras diferencias y exigencias actuales y futuras. Mientras Estados Unidos y Canadá se encuentran fuertemente preocupados por el rezago de sus sistemas de educación superior, y consideran insuficiente para sus necesidades de competitividad el contar únicamente con alrededor del 50% de sus profesores universitarios con maestría y doctorado, en México recientemente hemos empezado a considerar la desfavorable situación en la que nos encontramos en este indicador, pues apenas tenemos 26% de nuestro personal académico de educación superior con postgrado (maestría y doctorado).

Pero más preocupante es el hecho de que seguimos dependiendo de las interpretaciones y modelos que de la educación superior se hacen en las economías desarrolladas, donde las condiciones y circunstancias históricas son radicalmente diferentes a las nuestras.

Tradicionalmente se ha usado la taxonomía de funciones sustantivas (docencia, investigación y difusión) y funciones adjetivas (administración, planeación, legislación), para separar y diferenciar las tareas que realizan las instituciones de educación superior en la búsqueda del cumplimiento de su papel en la sociedad. Esta concepción ha determinado a la política educativa y a la asignación de recursos financieros, haciendo que en México y en el subcontinente se deriven, prioritariamente, presupuestos hacia la formación de profesores, al desarrollo de investigadores y a las tareas de difusión, extensión y vinculación con la sociedad, por considerarse prioritarias dada su sustantividad, y ha hecho que se soslayen o



minimicen las asignaciones de recursos financieros, humanos y materiales a la administración y gestión, especialmente a la formación de líderes y de sistemas autogestivos en su revisión y mejoramiento.

El impulso a las funciones sustantivas (docencia, investigación y difusión) que ha guiado a los programas de mejoramiento de la calidad institucional desde los setenta en nuestro subcontinente, ha tenido magros resultados y se ha convertido en un esfuerzo diluido, ya que se ha dado sobre una base débil de las funciones consideradas adjetivas, secundarias o de apoyo, por lo que la formación y desarrollo de líderes directivos, el funcionamiento de la gestión, la administración y la legislación, no pueden seguirse considerando funciones adjetivas, sino que se convierten en funciones fundamentales y son la plataforma básica para poder impulsar y desarrollar las funciones sustantivas.

#### **4. Formación de directivos y administradores**

En América Latina y el Caribe no existe un servicio universitario de carrera, como existe en las universidades de países desarrollados, por lo que las teorías y modelos de gestión válidos para esos países, dan por supuesta la existencia de una administración profesional y de carrera, donde los directivos de primer nivel y los mandos medios en las instituciones de educación superior, pasan por un proceso de formación escalonaria que los profesionaliza en sus puestos y les da una permanencia bastante estable, si actúan con eficiencia y con ética, situación inexistente en nuestros países.

En América Latina y el Caribe, salvo en algunas instituciones de educación superior privadas, sigue prevaleciendo el modelo de administración y gestión por lealtad y cercanía al líder político en turno de la institución, por lo que se recrudece la lucha entre grupos y el cambio de grupo político implica la remoción casi completa del equipo directivo y administrativo en todos los niveles. Esto crea una fuerte inestabilidad institucional y una permanente lucha política que impacta negativamente la calidad académica, y resulta sumamente costosa para las instituciones, y para la sociedad, pues se gastan recursos financieros y tiempo en adiestrar directivos y administradores que, una vez formados, son sustituidos por nuevos directivos y administradores quienes no tienen, en su mayoría, formación y experiencia de dirección y gestión, por lo que hay que formarlos nuevamente, resultando un proceso costoso e ineficiente para las instituciones.

Lo anterior amerita una nueva concepción de las funciones llamadas adjetivas, que si bien lo son en sistemas e instituciones ya desarrolladas y maduras, como la mayoría de las de los países desarrollados, no lo son para las instituciones de América Latina y el Caribe, organizaciones jóvenes en su inmensa mayoría.

Las políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe deben concebirse en la perspectiva de que la administración, la planeación, la normatividad, son un eje estratégico del desarrollo académico y por tanto son funciones fundamentales y no adjetivas, ya que a diferencia de las naciones desarrolladas, nuestro subcontinente carece de un servicio profesional de carrera en las instituciones de educación superior, sus directivos tienen escaso liderazgo académico, administrativo y político, por lo que el desarrollo de sus sistemas de gestión y de sus estructuras y funcionamientos administrativos son un prerrequisito para el mejoramiento y la metamorfosis de este nivel educativo.

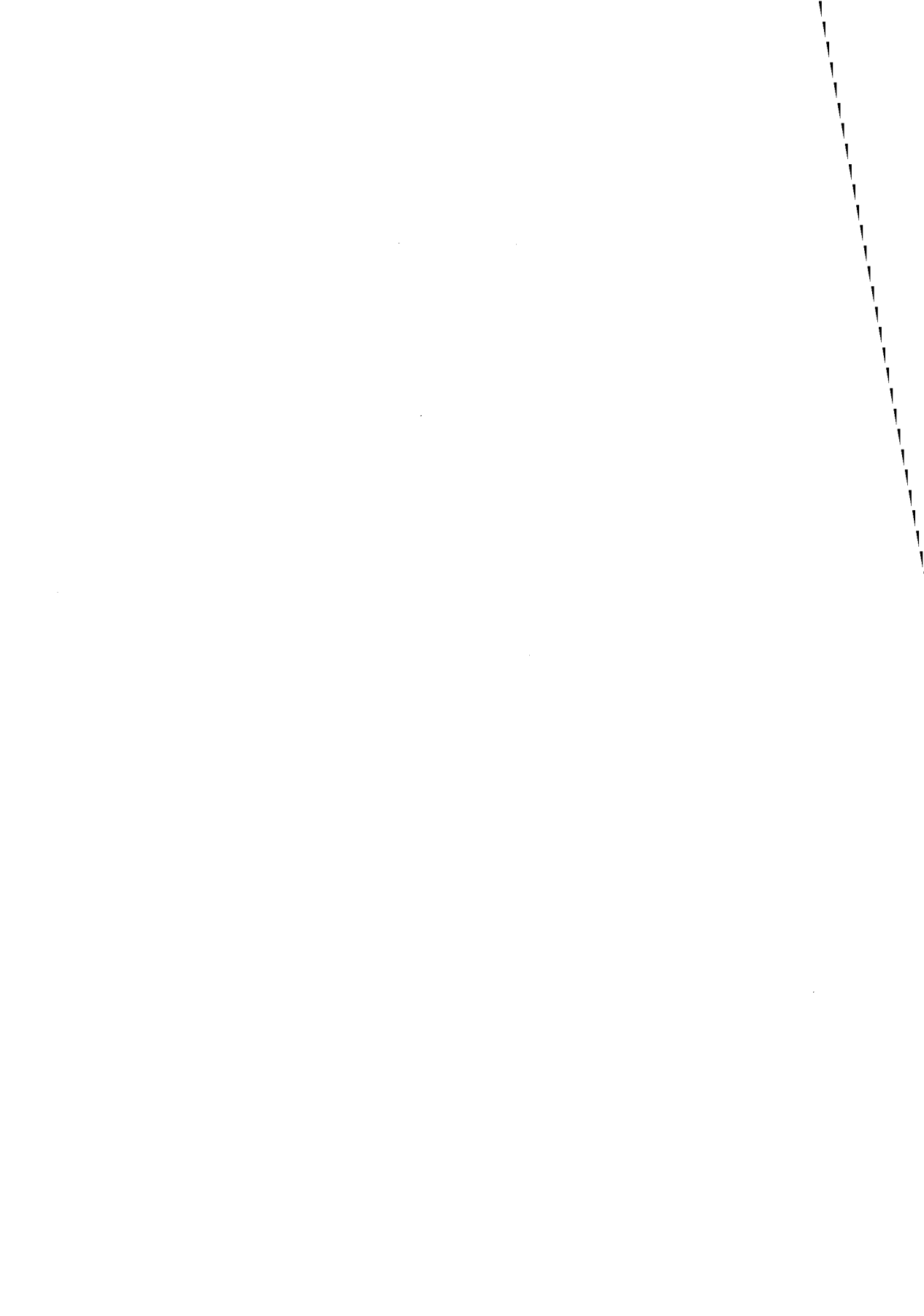
La fuerte influencia que tiene la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en sus recomendaciones y la ascendencia de ésta en la toma de decisiones de las instancias, organismos e instituciones responsables de la educación superior en América Latina y el Caribe, lleva a proponer que, como conclusiones y recomendaciones de esta conferencia, se consideren las siguientes

### **Propuestas:**

1. Reconceptualizar la taxonomía de funciones sustantivas y funciones adjetivas, por funciones sustantivas y funciones fundamentales, dado que éstas son un prerrequisito para el funcionamiento académico eficiente y de calidad, aún no cubierto en nuestro subcontinente.
2. Considerar la formación y profesionalización del personal directivo y administrativo de las IES dentro de las estrategias y los programas de mejoramiento de la calidad y fortalecimiento de la educación superior, como un eje estratégico del desarrollo académico.
3. Crear un Centro para la Educación Interlatinoamericana con énfasis en la formación y desarrollo de recursos humanos, especialmente directivos y administrativos.
4. Promover y apoyar financieramente, y con carácter de prioritaria, la movilidad de directivos y administrativos con esquemas novedosos.
5. Crear programas de financiamiento etiquetados y dirigidos a la formación y profesionalización de la administración universitaria.
6. Impulsar un proyecto editorial de difusión para América Latina, que permita contar, de manera accesible, con materiales para la planeación, administración y mejoramiento de la calidad de nuestras instituciones educativas.

## Referencias

- TÜNNERMANN, C. (1996) Las universidades también son responsables de la situación latinoamericana. Entrevista en: *Educación Superior*, Año 2, No. 1, p. 7, enero-marzo 1996. CRESALC, Venezuela.
- UNIÓN DE UNIVERSIDADES DE AMÉRICA LATINA (1995) *La Universidad Latinoamericana en el fin de siglo. Realidades y futuro*. P. 35. UDUAL, México.



# El Estado y la educación superior

Gerardo Rodríguez<sup>i</sup>

---

## Resumen

*En este artículo se examina algunos aspectos de las relaciones de la Enseñanza Superior (E.S.) con el individuo y con la sociedad en su conjunto, en la búsqueda de un "desarrollo humano sustentable".*

*El acceso y participación en la E.S. aparece como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado (E). Se trata de demostrar cuan negativo es, tanto para el individuo como para la sociedad en su conjunto, la desatención de ese derecho.*

*Siendo un factor indispensable en el desarrollo social y económico de las naciones, se percibe todo intento de contener el crecimiento de la E.S. como una contribución significativa a la permanencia de indeseables privilegios de los países desarrollados sobre los dependientes.*

*Los principales agentes financieros promueven políticas de "asfixia" de la E.S. y proclaman su traslado a la esfera privada. Tratan también de condicionar la E.S. proponiendo reducción de costos y mayores vínculos con el mercado.*

*La realidad es que en América Latina la demanda creciente de E.S. se enfrenta a la constante reducción de sus recursos a pesar de su contribución sustancial al desarrollo científico-técnico, factor dominante de la producción de bienes y servicios.*

---

i. Director del Instituto de Estructuras y Transporte (I.E.T.). Facultad de Ingeniería. Av. Julio Herrera y Reissig 565 - C.P. 11300. Tels. (598 2) 710524 - 710993 - 712643. Fax (598 2) 712886. Correo-E: iet@fing.edu.uy. - Casilla de Correo N° 30. Montevideo. Uruguay.

## 1. Introducción

Se reducirá el tratamiento del tema a ideas muy generales sobre aspectos parciales del mismo. Para ello vamos a examinarlo desde dos puntos de vista, usualmente contrapuestos, el del individuo y el de la sociedad en su conjunto, si bien ambas visiones son inseparables y se entrecruzan constantemente a lo largo del texto.

Cuando se habla de un "desarrollo humano sustentable" se requiere una cuidadosa atención a ambos análisis y cualquier intento de consolidar ese desarrollo deseable debe tender a eliminar las eventuales contradicciones que puedan aparecer entre ellos. Pensamos que esta forma de tratar el tema es apropiada por diversos planteos en que se afirman presuntos resultados adoptando alguno de los puntos de vista y olvidando aspectos relacionados con el otro.

El Estado (E), la sociedad políticamente organizada, con el monopolio de la fuerza legítima, portador de la soberanía nacional, aparece como factor esencial que debe garantizar determinados derechos y conducir esa sociedad a su mayor bienestar.

La Enseñanza Superior (ES) tiene, al día de hoy, una fuerte responsabilidad tanto frente a los individuos como frente a la sociedad. Sin embargo, hay contradicciones sobre cuáles son sus funciones, ya sea por las exigencias de sectores externos que requieren determinadas orientaciones coyunturales, como por el reflejo que éstas tienen al interior de las instituciones de ES. Surge la polémica sobre su funcionamiento y eventuales transformaciones. Contribuir a definir los mejores procesos de esa evolución es una necesidad, en particular, para los organismos de la ES.

## 2. La ES y el individuo

La nota dominante de esta relación es, a nuestro juicio, que el acceso y la participación en la ES constituye un *derecho humano*, que debe ser garantizado a toda persona en condiciones de adquirir los conocimientos y las formaciones que en ella se imparten. Así planteado, este derecho aparece como un desarrollo natural del Convenio en Contra de la Discriminación en el Campo de la Educación adoptado por la UNESCO en 1960 y del Convenio sobre los Derechos del Niño, adoptado por las Naciones Unidas en 1989.

Crece rápidamente el número de aquellos que quieren ejercer ese derecho. Las nuevas condiciones de la estructura de la sociedad, en particular, de su

aparato productivo de bienes y servicios, bajo el impacto de la ciencia y la tecnología contemporáneas y las aceleradas transformaciones previsible por esas y otras causas, inducen en lo seres humanos fuertes motivaciones para acceder a la ES. Éstas tienen que ver con el acceso al campo laboral en momentos de crecimiento alarmante de los indicadores de desocupación pero, más profundamente, nacen de la *necesidad de realización personal* en un mundo cambiante caracterizado por el desarrollo de los medios de comunicación, tanto en cantidad como en calidad. Creo que estos intereses individuales *coinciden* con los de la sociedad en general, como se tratará de mostrar más adelante.

Cualquier persona que ha tenido un contacto sostenido con el mundo del trabajo conoce personas de grandes condiciones intelectuales, ingenio, voluntad disciplinada, organización mental para conducir el razonamiento, etc. Se las encuentra en posiciones dentro del proceso productivo que desperdician sus cualidades excepcionales. En ellas se expresa el fracaso de la sociedad para usarlo mejor en el beneficio común pero, sobre todo, revelan la frustración de un individuo, de la cual, en general, él no tiene plena conciencia. Cuántos potenciales científicos, inventores, quedaron por el camino porque nunca tuvieron el medio capaz de estimular y desarrollar sus cualidades intelectuales y humanas. Similares situaciones se constatan en áreas más complejas de la producción humana como las humanidades y las artes.

Cuánta riqueza, incluso la restringida a las mercancías y los servicios, pierde la sociedad humana por las restricciones al acceso y la participación en la educación terciaria de la *gran mayoría* de los seres humanos, aptos para hacerlo. Los llamados países "en desarrollo" presentan, según estadísticas, el problema agravado. Diferencias abismales como la que va de 5.000 a 100 estudiantes de la ES cada 100.000 habitantes en E.E.U.U. y en Africa del Sur, respectivamente, signan la condición humana en ambas regiones (Unesco, 1995).

¿Quién considera esa riqueza perdida cuando se evalúan los "costos" de la ES?

En la medida en que los hombres no acceden a formas objetivas del conocimiento, propias del conocimiento científico, en que permanecen prisioneros de concepciones dogmáticas sobre las realidades concretas que definen su vida personal y el movimiento de las sociedades, ¿qué alcances tienen las llamadas libertades públicas, los conceptos de justicia, la organización democrática de la sociedad? ¿Cuánto  *cuestan* los oscuros períodos de retroceso social, aún mirados *exclusivamente* desde el punto de vista de desarrollo cultural – en su sentido amplio y completo – , como los vividos hace dos décadas en los países del sur del continente bajo dictaduras cívico-militares? ¿Cuánto tiempo lleva recuperarse de sus desastrosos efectos y cuántos jóvenes quedan definitivamente fuera del sistema educativo?

Onerosos conflictos sociales se originan en justas reclamaciones relativas al estado y funcionamiento del sistema educativo, apartando a los jóvenes de sus estudios, en períodos cruciales de su formación, sin que el E asuma sus responsabilidades en defensa de los intereses de la sociedad, atendiendo debidamente al sistema educativo, en particular y especialmente a la ES.

Nadie duda de que la participación en la educación libera enormes fuerzas sociales, comprometidas, responsables del desarrollo progresivo de la humanidad. Pero, debe verse además que cada día las exigencias sobre los especialistas y la eficiencia de su trabajo son mayores y que se potencia su contribución con un mayor nivel educacional adquirido. Más individuos consiguen de esta forma y en más alto grado, aunque sea parcialmente, la condición humana.

Un estudiante de la ES es una persona, en general un joven, que asume las responsabilidades de adquirir en un organismo de la ES una capacitación – de muy diversas características según los casos – que lo habilitan para el cumplimiento de determinadas actividades. ...Éstas constituyen una necesidad de la sociedad, aunque esta necesidad se presente de tan variadas formas que no se hace siempre evidente. Acepta, además, ese estudiante la evaluación de sus destrezas por un cuerpo docente especializado que en forma objetiva – externa al sujeto – decide si ha alcanzado el nivel necesario. Es esto lo esencial de la condición de estudiante, por ello sostiene la sociedad su calidad de tal y en ello *nada tiene que ver* la clase social, el grupo religioso, racial o político del que provenga. Deben ser considerados como bienes de la sociedad (Unesco, 1995).

Tanto el estudiante como la sociedad tienen el derecho y el deber de exigir a los institutos de ES una enseñanza de calidad, flexible, pertinente y eficiente. Esta eficiencia está fundamentalmente asociada a la creación de condiciones de vida del estudiante que le permiten entregar a la Universidad sus mayores esfuerzos. Sin desconocer la existencia de otros aspectos, el problema del rendimiento estudiantil no puede excluir la responsabilidad del E en el financiamiento de becas y otras formas de ayuda económica y social al estudiante.

Sin una política muy amplia en favor del bienestar estudiantil, no se contendrá el mantenimiento y profundización de discriminaciones que se contraponen a los objetivos sociales de la ES y al interés colectivo. La atención a lo que se ha dado en llamar “el entorno académico” (Unesco, 1995) debe desarrollarse en toda la extensión y riqueza de la idea por sus múltiples y profundos beneficios.

Debe señalarse que, contrariamente a estas afirmaciones, el Banco Mundial (BM) condiciona el apoyo financiero a medidas como “suprimir todo tipo de subsidio interno a la actividad estudiantil (v.g. facilidades para alojamiento y manutención)” y cobrar “por concepto de matriculación” (Banco Mundial, 1993).



La conciencia de sus responsabilidades para con la sociedad, es parte esencial de la formación del estudiante en la ES, *independientemente de que se beneficie o no de aporte público*, si bien es cierto que el financiamiento de los estudios, por parte del interesado, aunque sea parcialmente, disminuye, por lo menos, la sensibilidad que frente a esas responsabilidades pueda tener. Desde el punto de vista del individuo, el problema de la gratuidad de los estudios superiores resulta central, si bien su complejidad impide una consideración adecuada en este trabajo. Merece señalarse, sin embargo, que se emplea la expresión "gratuidad" impropriamente para referirse al no "arancelamiento"; que si bien se comprueba "en todos los estudios sociales que la composición socioeconómica de las poblaciones estudiantiles difiere marcadamente de la estructura media de la población, con beneficios evidentes en favor de los estratos más ricos" (Universidad de la República, 1996) y que no puede dudarse de que la composición social de la población estudiantil que surgiría de la universidad arancelada sería mas regresiva.

Porque hay quienes han calificado de "redistribución regresiva" de sus recursos el financiamiento por el E de la ES por cuanto resultan subvencionados individuos provenientes de sectores de poder económico suficiente para pagar sus estudios, como lo han hecho, en muchos casos, en los niveles de enseñanza anteriores a pesar de disponer de enseñanza pública gratuita.

Más de cien años de historia en América Latina (AL) han demostrado que la extensión de la gratuidad de la enseñanza primaria primero, de la secundaria luego y de la terciaria después, han sido un factor primordial del desarrollo de los pueblos, del crecimiento de la riqueza material y en particular de la movilidad social.

Las condiciones actuales de la producción requieren niveles de capacitación aun mayores y debe pensarse que el próximo milenio exigirá la generalización y diversificación de la Educación Terciaria (ET). La contribución necesaria de la ES en este proceso, como parte de él en cuanto ET y como factor de estímulo, orientación y, en particular, suministro de personal docente calificado en la ET no superior, es ampliamente reconocida.

Todas las formas de ET deberán adaptarse a la necesidad de permanente actualización y capacitación en nuevas áreas derivadas del desarrollo acelerado de la Ciencia y la Tecnología, y de otros fenómenos socioeconómicos y culturales actuales. Cada vez más, forma parte de la expectativas de los hombres y, en especial de los jóvenes, el incorporarse a la ES y permanecer en ella, casi como una actitud vital permanente, usando un derecho individual cuyo reconocimiento es cada día más universal. En ese sentido el Taller, "Gestión y Financiamiento de la Educación Pública Superior" (Universidad de la República, 1996) sustentó la obligatoriedad del E en el financiamiento de la ES pública y consideró que otros ingresos posibles serían suplementarios al financiamiento público. Acordó asimis-

mo: "Defender el principio de gratuidad en las Constituciones que ya lo contengan y elevarlo a rango constitucional en aquellos países que no lo tienen".

### 3. La ES y la sociedad

El reconocimiento de la trascendencia de las funciones que cumple la ES en la sociedad contemporánea es hoy prácticamente universal. Hubo un cambio cualitativo en ese reconocimiento. Si bien existió desde el siglo XII, cuando nacieron las universidades, estuvo reducido a algunos núcleos, incluyendo a los príncipes preocupados por tener competentes funcionarios. La expansión de la universidad a principios de este siglo y su desarrollo vertiginoso en su segunda mitad, reflejan la amplitud creciente del reconocimiento.

La transmisión del conocimiento, su creación y la de las formas de aplicarlo la han convertido en la generadora de insumos indispensables de la producción contemporánea competitiva. Las universidades han ido ocupando nuevos espacios en la aplicación de la ciencia y la tecnología a la producción, sustituyendo en proporción creciente a los laboratorios de investigación y desarrollo de las empresas.

En aparente contradicción, el asumir estas responsabilidades, con gran diversificación, apropiada a la naturaleza multidisciplinaria de las universidades, así como el crecimiento sin precedentes de la matrícula, entre otros desarrollos, se han producido *con reducciones considerables de sus presupuestos* (Universidad de la República, 1996).

Por otro lado, la situación de la ES en los países llamados "en desarrollo", en particular en AL, ha debido atender un crecimiento de las demandas de sus comunidades relativamente *mucho mayores* que las de los países desarrollados (Unesco, 1995). También, son en ellos relativamente mayores las reducciones de los recursos disponibles por la ES. Los países desarrollados invierten en ES 10 veces más por estudiante que los países "en desarrollo" (Unesco, 1995). Es decir, el deterioro de las condiciones de la ES es mucho más grave en los países "en desarrollo".

La inversión en educación "se correlaciona perfectamente" con el crecimiento social, económico y cultural (Unesco, 1995) y entonces la situación ha alarmado, entre otros, al BM el que "destaca la inmensa importancia que tiene la ES para el desarrollo económico y social" y estima que "las tasas de escolarización en ES promedian 51% en los países de la OCDE, en comparación con el 21% en los países de ingreso medio y un 6% en los países de ingreso bajo" (Universidad de la

República, 1996). De paso es oportuno señalar que valores muy importantes de las naciones como la identidad nacional y, en general lo que N. Birdsall ha llamado "construir la nación" (nation building), dependen considerablemente de la ES (Universidad de la República, 1996).

S. Lichtensztein luego de una síntesis de la situación económica en A.L. y de afirmar que todos los índices coinciden en mostrar la reducción drástica del gasto público orientado a la ES, en 1988, agrega en forma contundente: "... me permitiré afirmar que la crisis económica ha sido *impuesta* a la universidad latinoamericana como un proceso exógeno, como un dato que corresponde a una situación general en la que los agentes financieros internacionales, en ejercicio de su hegemonía sobre las políticas nacionales, se han empeñado en atribuir carácter residual a determinados objetivos que al Estado *corresponden* en el terreno de la producción y en el de la atención de demandas sociales básicas."

Resulta de excepcional interés, en atención a tendencias actuales, en ocasiones presentadas como novedosas, lo que señala a renglón seguido: "Deseo enfatizar el contenido de esta afirmación, en oposición a aquellos enfoques, tan difundidos, que caracterizan los problemas económicos universitarios como una *consecuencia* de problemas de naturaleza *interna*: ingreso irrestricto, superpoblación estudiantil, crecimiento excesivo de la institución, concentración de estudiantes en ciertas Facultades, como las de Derecho, Medicina, Administración o las que imparten disciplinas humanísticas y otras consideradas análogas" (Lichtensztein, 1988, subrayados nuestros).

En el presente las principales agencias financieras internacionales vinculadas a las políticas educacionales son el BM, el FMI, y el BID y la primera parece ser la que ha elaborado mas "teoría" al respecto, ejerciendo una especie de liderazgo (Ares Pons, 1996). Su objetivo declarado es, en materia de ET "una mayor eficiencia con el menor gasto público" (Banco Mundial, 1993). En lo referente a la ES recomienda la reducción del apoyo que reciba, derivando recursos hacia niveles básicos, especialmente primaria y primer nivel de secundaria.

La opinión, que el BM ha tratado de apoyar empíricamente, de que la ES es "*menos rentable desde el punto de vista social que los otros niveles de enseñanza*", aparece hoy en franco descrédito por la forma de calcular la rentabilidad —medidas del retorno privado, en términos de salarios adicionales, obtenibles por la educación—, además de la prescindencia en ella de las llamadas "*externalidades positivas*" de la ES. Las críticas surgen en las propias agencias financiadoras.

Es interesante recordar que (Dias, 1995) en la presentación del documento de UNESCO en el Palacio Legislativo uruguayo se refirió en breves palabras al caso de Tanzania, que luego de ganar varios "premios por los éxitos en las campañas de educación básica", se encontró veinte o treinta años después, con que "su

desarrollo había sido insuficiente" por carecer de "los cuadros necesarios para promover el desarrollo económico y social." Esta situación comprometió el mantenimiento posterior de los logros conseguidos.

Con la síntesis indispensable en estas notas, digamos que existen reiteradas evidencias y numerosas y responsables opiniones que confirman la idea esencial de que el "desarrollo humano sustentable" requiere una fuerte inversión en ES. Esto lo saben bien los organismos financiadores internacionales. Para el mundo desarrollado es claro que estas inversiones *han estado* en la base de su actual condición de país o región desarrollada (o industrializada) y gracias a ellas les ha sido posible alcanzarla.

La ciencia y la tecnología han desempeñado papel substancial, aunque no exclusivo, en la transformación. Sus recursos humanos y muchos de los conocimientos aplicados a la producción son, a su vez, productos de la ES en muy alta proporción. Toda la riqueza creada en muchos países, bajo el dominio de ese mundo desarrollado, estimula las actividades de investigación y desarrollo, cuyo 80% se lleva a cabo en unos pocos países desarrollados (Unesco, 1995) y el poder económico y cultural se concentra y *privilegia* a esas sociedades. La permanencia de esos privilegios presupone la *ausencia* de auténticos procesos que den acceso a la autonomía científica, tecnológica y cultural de los países dependientes.

Un documento reciente de CESO (Ares Pons, 1996) señala las cuestiones capitales en materia de ET según el BM y sus recomendaciones, en lo esencial conducentes a estimular el desarrollo de instituciones, *no necesariamente universitarias, de menores costos y más ligadas al mercado*; promover para el sector público financiamientos *no estatales*, reduciendo las prestaciones a estudiantes y generalizando *el cobro de matrícula*; volcar a la iniciativa privada las funciones rentables y conservar para el Estado ciertas actividades *imprescindibles* en el campo de la *investigación* y el *postgrado*. En general, *acotar por parte de Estado la autonomía de las universidades*. Es un programa de *asfixia* de una ES pujante, capaz de asegurar el desarrollo económico y social a través de la autonomía científica, tecnológica y cultural de las naciones.

En síntesis, todo sucede como si "agentes financieros internacionales en ejercicio de su hegemonía sobre las políticas nacionales" imponen políticas para la ES en los países dependientes, de forma tal que se les impide echar las bases sólidas que permitan el "desarrollo humano sustentable", procurando asegurar para los escasos países hoy "desarrollados", la continuidad de los privilegios que disfrutaban en la distribución de la riqueza generada a nivel mundial.

Este señalamiento no se contraponen ni desconoce la necesidad de operar transformaciones significativas en las universidades, ni la obligación de estas instituciones de trabajar con pertinencia y eficiencia, rendir cuentas cristalinas y re-

gulares a la sociedad que las sostiene, ni integrarse orgánicamente al sistema educativo nacional del cual nunca deben separarse. Deben también ampliar sus actividades en el marco que les ha sido asignado y extremar su sensibilidad a los procesos que viven los pueblos, para lo cual les deben ser entregados los recursos necesarios.

Porque, lo que no resulta en forma alguna admisible, es plantear en términos de opciones, alternativas o prioridades de las inversiones del E las necesidades económicas de la ES cuando la riqueza social generada, en este mundo cada vez más globalizado, crece constantemente y en buena proporción gracias a los productos de esa ES.

## Referencias

- ARES PONS, J. (1996) Políticas de Estado en Materia de Educación. *Simposio: Universidad y Estado en la Integración Regional*, 20 p., AUGM, Concordia.
- BANCO MUNDIAL (1993) *Higher Education: The Lesson of Experience*. Washington D.C.
- DIAS, M.A. (1996) El apoyo público a la educación superior. *La UNESCO frente al Cambio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, p. 27-40, CRESALC-UNESCO, Caracas.
- GOTTIFREDI, J.C., HIDALGO, J.C., ITUÑO, M., MELGAR, A., GALMÉS, M. (1995) *Alternativas para la financiación y la recuperación de costos de la educación superior*, Comisión CONICYT-Universidad de la República, Montevideo.
- LICHTENSZTEJN, S. (1988) Universidades y Crisis Económica. *Seminario: Universidad y Proyecto Nacional*, p. 105-117, UDUAL, Chile.
- UNESCO (1995) *Documento sobre Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, Caracas.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (1996) *Seminario Internacional: La Transformación Universitaria en Vísperas del Tercer Milenio*, AUGM, UDUAL, SUM, CRESALC-UNESCO, Montevideo.



# De la educación de postgrado hacia sistemas nacionales de educación avanzada en América Latina y el Caribe\*

Víctor Morles<sup>i</sup>

Neptalí Álvarez B.<sup>ii</sup>

## Resumen

*Se presenta una visión diagnóstica de la educación de postgrado en el mundo destacando la carencia de reflexiones totalizantes sobre la esencia de este nivel educacional. Esto conduce a los autores a proponer la creación de sistemas nacionales de educación avanzada con base en una concepción holística y transdisciplinaria, tanto de la educación en sus niveles más altos como de la sociedad, del hombre y la ciencia. Conceptualmente, integran esta propuesta seis principios esenciales (pertinencia, calidad, expansión, democratización, integración e innovación) y dos conceptos básicos (producción intelectual y educación avanzada). Se sostiene que la sociedad está integrada por cinco sistemas interrelacionados: el demográfico, el ecológico, el político, el económico, o de producción material, y el cultural, o de producción intelectual. Este último se concibe como integrado por la ciencia (investigación científica, teorización y ciencia consolidada), la técnica (invención, diseño, planeamiento y evaluación) y las humanidades (arte, filosofía, moral, educación), con lo cual se conforma una visión prospectiva de estos tres componentes y del ser humano. El sistema propuesto, en lo que se refiere a su componente esencial, es decir, la estructura académica, se percibe integrado, por una parte, por dos modalidades (el sistema de estudios de postgrado y el sistema de educación avanzada continua), y, por la otra, por un conjunto de elementos e interrelaciones (problemáticas y programas; niveles, grados y títulos; líneas de trabajo o producción intelectual; objetivos y perfiles; modalidades; regímenes y procesos creativos; de planeamiento, evaluación y acreditación), los cuales configuran, junto con las estructuras política, organizativa y normativa, sistemas nacionales viables de educación avanzada para nuestra región, más allá del postgrado que tenemos.*

---

\* Trabajo presentado en la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. CRESALC-UNESCO, La Habana, Cuba, noviembre de 1996.

- i. VÍCTOR MORLES SANCHEZ, Doctor en Ciencias, Profesor Titular y Coordinador del Centro de Estudios e Investigaciones sobre Educación Avanzada (CEISEA) de la Universidad Central de Venezuela. Telefax: (582) 6623323, 6930116. Email: vmorles@mailserver.reacciun.ve
- ii. NEPTALÍ ÁLVAREZ BEDOYA, Antropólogo, Maestría en Educación Superior, Especialización en Administración de Proyectos de Educación Superior y de Doctorado en Educación. Profesor, Jefe de Planificación y Asesoría de la Coordinación Central de Estudios de Postgrado y Secretario de Organización del CEISEA-UCV. Telefax: (582) 6623323, 6930116. Email: vmorles@mailserver.reacciun.ve

## 1. Introducción

Los estudios de postgrado son la expresión contemporánea más elevada y de mayor prestigio de la educación sistemática. Ellos son muy importantes en esta época de revolución tecno-científica mundial, y lo serán todavía más en la sociedad informática o postindustrial del futuro, por su rol en la formación profesional altamente especializada y por sus vínculos con el desarrollo científico, técnico y social.

Sin embargo, para que esta actividad no solamente se modernice sino que también contribuya a generar cambios deseables, es necesario reformarla cualitativamente. Es preciso hacerla participar de una concepción más amplia del hombre, de la sociedad y de la educación. Tal es el planteamiento que deseamos desarrollar sintéticamente en las siguientes páginas.

Las ideas que presentamos al respecto son producto de un trabajo colectivo en el Centro de Estudios e Investigaciones sobre Educación Avanzada (CEISEA) de la Universidad Central de Venezuela y de una Comisión Especial (1) designada por el Consejo Consultivo Nacional de Estudios para Graduados de este país.

Se trata de una alternativa, el sexto modelo, con respecto a los cinco que hemos denominado modelos nacionales dominantes de postgrado (es decir, los de Estados Unidos, Alemania, Francia, Inglaterra y Rusia), por considerar que ninguno de ellos, ni algún híbrido, ni sus copias o variaciones, puede satisfacer adecuadamente, particularmente en nuestro medio, las exigencias que se hacen a la educación superior en materia de producción de personal de alto nivel, de ciencia, tecnología y otros bienes culturales relevantes.

El espacio disponible no permite describir adecuadamente ni el estado actual de este sector a nivel mundial ni los sistemas dominantes, por lo cual la exposición se centrará, primero, en una crítica general del postgrado actual y a fundamentar la propuesta mencionada y, segundo, en una descripción de los elementos básicos de la estructura académica del sistema. Pero para tener algún contexto y precisar la importancia del postgrado conviene recordar alguna información puntual.

## 2. Sobre la educación de postgrado en el mundo

Como es sabido, la educación de postgrado formal se origina en Alemania a comienzos del siglo XIX con la creación de la universidad moderna o científica, y con ella, el Doctorado en Filosofía. Su expansión ha sido muy grande en la



segunda mitad del presente siglo y se tiene una idea sobre su volumen e importancia actual, conociendo que para esta fecha unos 4.100.000 profesionales participan en programas de más de un año de duración en instituciones educacionales y científicas de diversa naturaleza en todo el mundo. De esa cantidad, un 40% corresponde a Estados Unidos y apenas 4,8% a América Latina. El 80% de esta actividad se realiza en los diez países más industrializados y el 20% en los más de 150 países restantes. Lo anterior significa que en la actualidad, y cada año, cerca de un millón de personas obtiene en el mundo un segundo y más alto título de educación superior. Sólo en Estados Unidos se otorgaron en 1990 unos 350.000 títulos de postgrado, 14% de ellos a extranjeros.

Más de un tercio de la investigación publicable hoy en el mundo --unos 500.000 informes-- es obra de estudiantes y profesores de postgrado; pero, lamentablemente y en una alta proporción, se trata de investigación poco relevante, por causa del academicismo estrecho, el individualismo y la carencia de políticas nacionales sobre la materia.

Por otra parte, conviene tener presente que sin educación de postgrado no será posible en nuestra América Latina resolver problemas concretos que mencionan frecuentemente nuestros dirigentes, como son la competitividad industrial internacional, el desarrollo científico-tecnológico, la cobertura y calidad de la educación o la reforma de la universidad.

### 3. Modelos nacionales dominantes de postgrado

Uno de los hallazgos más importantes logrados hasta ahora en la investigación sobre esta actividad es la identificación de cinco configuraciones o sistemas nacionales de postgrado, que hemos llamado dominantes, y la constatación de que las demás experiencias son simples copias, variaciones o mezclas de tales patrones (Morles, 1991). Esto permite no solamente vincular el postgrado con los problemas de colonialismo y dependencia económico-política que dominan la historia contemporánea sino que, además, desde el punto de vista metodológico, simplifica los análisis y el estudio de sistemas particulares.

Los rasgos más sobresalientes de los sistemas dominantes son:

- a) Del Sistema *Alemán*: existencia de dos grados avanzados prelativos (Doctorado y Habilitación); carencia de reglamentación nacional; poca escolarización, y alta vinculación del postgrado con la investigación y el pregrado.
- b) Del Sistema *Norteamericano*: dos grados no prelativos posteriores al Bachelor (Maestría y Doctorado); inexistencia de reglamentación nacio-

- nal, pero control de calidad mediante sistemas de acreditación (institucional y de programas); planes de estudio bastante escolarizados ejecutados por escuelas para graduados y énfasis en la formación especializada.
- c) Del Sistema *Francés*: reglamentación nacional bastante detallada; tres niveles prelativos (diploma de estudios profundos, doctorado y habilitación); postgrado muy vinculado a centros de investigación y exigencia de que las tesis sean demostración no solamente de conocimiento especializado sino también de cultura científica general.
- d) Del Sistema *Británico*: gran autonomía institucional en los aspectos académicos; gran variedad de estructuras académicas con predominio de tres niveles no prelativos (cursos avanzados, maestría y doctorado); formación altamente especializada con base en trabajo escolarizado; y gran autoridad del tutor en la definición del programa de estudio de los candidatos.
- e) Del Sistema *Ruso* o *Soviético*: sistema centralizado dirigido solamente a la formación de investigadores; dos niveles prelativos (candidatura y doctorado en ciencias); combinación del aprendizaje especializado con formación filosófica, y exigencia de que las tesis doctorales demuestren dominio teórico y resuelvan problemas prácticos.

#### 4. Crítica al postgrado dominante

Un análisis general de la educación de postgrado dominante permitiría destacar las siguientes críticas esenciales:

El concepto de *educación de postgrado* —y sus similares: estudios para graduados o estudios postuniversitarios— es muy restringido. En efecto, cuando se quiere hablar de la educación en sus niveles más altos --aquella que una sociedad moderna requiere de sus adultos sanos, instruidos y más capaces--, el concepto mencionado se refiere solamente a los estudios selectivos, extensos y sistemáticos, conducentes a grados académicos, que realizan personas con títulos de educación superior, pero excluye numerosas experiencias formativas complejas no conducentes a títulos a través de las cuales en la vida real pasa o debe pasar el adulto culto o el profesional de hoy y del futuro, esto es, dejando fuera la educación permanente o continua (Unesco, 1995).

La mayoría de los programas de postgrado enfatizan la *formación especializada o de punta*, es decir, el aprendizaje actualizado pero fragmentado e instrumental, y menosprecia el saber integral, transdisciplinario y contextual. De

aquí los profesionales que, como se ha dicho muchas veces, saben cada vez más sobre cada vez menos hasta que saben todo sobre nada.

Los estudios de postgrado, en general, han adoptado la *investigación científica* como su objetivo único o principal y el método científico como su instrumento universal. Este hecho merece una reflexión especial, por cuanto el concepto de investigación científica puede tener varias acepciones, siendo principal su asociación con la búsqueda de conocimientos objetivos y verificables utilizando el *método científico* o hipotético-deductivo. Si éste es el objetivo esencial del postgrado, ello refleja una visión estrecha de esta actividad pero también de la ciencia. Hay un error en esta concepción puesto que, por una parte, la investigación científica es solamente una de las formas de hacer ciencia (o sea, de lograr saberes nuevos) y por la otra, la *ciencia* --como el sistema de conocimientos y creencias más confiable de nuestra época-- no es la única, ni siquiera la más necesaria, actividad intelectual del ser humano. Se olvida con este enfoque no solamente la *técnica* —cuya relevancia nadie discute— sino también la más importante de las actividades científicas, esto es, la *construcción de teorías*, las cuales en nuestros países siempre preferimos importarlas del Norte. Por otra parte, con esta concepción se olvida o desprecia todo lo relativo a otras necesidades y potencialidades humanas (que son superiores, susceptibles de ser desarrolladas) y que exigen, como sucede también con la teorización y con la técnica, métodos distintos al método científico, las cuales están relacionadas con el hacer artístico, filosófico o moral y conforman el mundo de las humanidades (Morles, 1992).

La *estructura académica* de los principales sistemas de postgrado existentes es, en general, confusa y rígida; ello explica las dificultades existentes a nivel mundial para definir claramente sus objetivos y medios, así como para interpretar el significado y la acreditación o reconocimiento de los títulos profesionales o académicos de este nivel educativo.

En general, el postgrado se practica como una *actividad elitista* —sin que el concepto de élite tenga aquí connotación peyorativa—, que sirve directamente a un sector muy reducido de la población, lo cual se contrapone tanto con la importancia creciente que va adquiriendo esta actividad para el desarrollo social, como con el principio de que la educación debe servir a todo ser humano durante toda su existencia (Unesco, 1995).

Son muchas las soluciones para la *administración* de la actividad de postgrado, y por cuanto en general ella no conforma todavía sistemas bien definidos con objetivos, políticas, reglamentación, programas y recursos que operen en forma coherente, su gestión refleja o reproduce distintos grados de desorganización.

En el caso de América Latina --como en el resto del Tercer Mundo-- del postgrado se puede predicar lo que hemos dicho de los cinco sistemas dominan-

tes, pero además que es, con raras excepciones, una *actividad incipiente y marginal*, copia de algunos de ellos, la cual se ha desarrollado en la última mitad del siglo XX de manera espontánea, asistémica y bastante acelerada. Se puede agregar, además, que es poco eficiente desde el punto de vista científico y técnico pero es muy eficiente como transferidor de tecnología e ideología extranjeras y, en muchos casos, como empresa lucrativa.

## 5. Lo que se propone: Sistemas nacionales de educación avanzada

Para resolver las deficiencias e incoherencias inferidas en los diagnósticos de las experiencias existentes, proponemos la creación, en los países de nuestra región, de sistemas distintos al postgrado actual: un modelo que posea mayor coherencia conceptual, que adopte una visión más integral de las potencialidades y necesidades del ser humano, que acoja las mejores experiencias conocidas y pueda servir para ir conformando progresivamente un sistema latinoamericano y caribeño sobre esta materia.

Lo esencial de la propuesta está en: a) los principios fundamentales, b) los conceptos básicos y, c) la estructura académica.

### 5.1 Principios fundamentales

Los principios o criterios fundamentales, orientadores de este sistema, los que también podrían servir para la formulación de políticas y planes de desarrollo en otros campos, son: a) la *pertinencia social*, o sea la exigencia de que todo programa de este nivel debe estar comprometido con problemas nacionales o regionales relevantes de carácter científico, técnico o humanístico; b) la *calidad*, definida como el grado de vinculación de un programa específico con el saber o la cultura universal o de fronteras; c) la *expansión*, en el sentido de conciencia clara sobre el hecho de que la educación avanzada constituye un instrumento estratégico para el desarrollo nacional y, en consecuencia, es necesario aumentar de manera significativa en nuestros países, y en todas las áreas, las actividades de este nivel educativo; d) *democratización*, en cuanto a que este sistema se autorregule mediante la participación permanente de todos los entes y actores involucrados en su desarrollo y haya conciencia de que el acceso al conocimiento no debe estar limitado por la posesión de títulos académicos o profesionales; e) *integración*, en el sentido de que las actividades de educación avanzada deben concebirse como componentes de sistemas mayores (sistema de producción intelectual, sistema

educativo, planes nacionales de desarrollo); y, f) *innovación*, es decir, que los programas de este nivel siempre se asuman como experimentales y procuren aplicar lo más avanzado de la ciencia y tecnología nacional e internacional.

## 5.2 Conceptos básicos:

Comenzamos ratificando que el concepto tradicional de *educación de postgrado* es rígido y restringido. Él excluye actividades formativas importantes (escolarizadas o no) que en la vida real los adultos instruidos y más capaces realizan o pueden realizar en bibliotecas, centros de trabajo y de investigación, así como en sus hogares o en viajes o congresos; y es también elitescos, por cuanto sugiere que la educación más alta sólo puede servir a los privilegiados que, a veces por razones distintas a su capacidad intelectual, tienen la suerte de poseer títulos universitarios. Por eso proponemos adoptar para la educación en sus estadios más altos (lo cual incluye el postgrado) un concepto más amplio y flexible que el vigente como es el de *educación avanzada*. Es bueno recordar que la educación de postgrado es un invento reciente, mientras que la educación avanzada tiene una historia de siglos y cierta tradición en nuestro medio (Morles, 1988).

Por otra parte, creemos que para definir el nuevo concepto es imprescindible hacerlo surgir de una visión coherente e integral del hombre y de la sociedad. En consecuencia, partimos de reconocer, *primero*, que cada ser humano es un ente con necesidades y potencialidades múltiples, las cuales puede desarrollar de muchas maneras a lo largo de toda su existencia, y, *segundo*, que toda sociedad está integrada por cinco sistemas interrelacionados (el demográfico o población; el ecológico o ambiente; el político o Estado; y el económico y el cultural), de los cuales los dos últimos están directamente asociados con nuestra propuesta. En torno a esto, consideramos que, conjunta y complementariamente con el *sistema económico* o de producción y distribución de bienes materiales, (necesario para satisfacer las necesidades básicas del hombre), existe un conjunto de actividades e instituciones (universidades, academias, institutos de investigación, centros culturales), que cada vez adquiere mayor relevancia en virtud de que su función primordial es la creación o producción y distribución de bienes intelectuales (ideas, conocimientos, creencias y valores éticos y estéticos). Éstos, a su vez, sirven para impulsar la producción material y satisfacer las necesidades humanas más elevadas. Este conjunto institucional, estrechamente vinculado al sistema económico y conformado por la ciencia, la técnica y las humanidades, constituye, o debe constituir, el *sistema cultural, de producción o creación intelectual* de la sociedad. A su vez, las humanidades están integradas por el arte, la moral, la educación y otras manifestaciones del espíritu humano (Morles y Álvarez, 1993). Si esto es así, podemos considerar la *educación avanzada* como el componente central del sistema de producción intelectual que además de la formación personal y profesional per-

manente, integra en ella las manifestaciones más elevadas de creación intelectual del hombre.

Para responder, tanto a los principios como a los conceptos básicos, la educación avanzada debe concebirse como compuesta por dos ramas o modalidades igualmente importantes: a) la educación avanzada formal y sistemática o *educación de postgrado*, y; b) la educación avanzada no formal o *educación avanzada continua*.

## 6. Estructura académica

### 6.1 La situación actual

La estructura académica, en nuestra perspectiva, constituye la esencia, la razón de ser de la educación avanzada y, en consecuencia, el componente eje de dicho sistema, y, por tanto, el determinante de los alcances y características de las demás estructuras (la política, la organizativa y la normativa).

Antes de describir la estructura académica en sus elementos básicos, conviene visualizar brevemente la situación actual en relación con dichos componentes.

A *nivel mundial*, como se desprende de varios estudios realizados (Morles, 1988; Unesco, 1996; Blume y Amsterdanska, 1987), la estructura académica de los principales sistemas de postgrado es, en general, poco coherente (lo cual es evidente cuando se observa que la relación y diferencia entre los distintos subniveles o grados es siempre muy ambigua). Ella se ha ido conformando sin que se hayan llevado a cabo reflexiones holísticas sobre la materia; se sobrevalora la investigación científica y se menosprecian otras actividades de producción intelectual; en las instituciones de educación superior el postgrado funciona como un apéndice marginal con respecto a otras actividades (el pregrado, la investigación, la extensión); no atiende a todos los procesos formativos que requieren los profesionales con educación superior o equivalente (está concentrado preferentemente en los estudios extensos conducentes a títulos académicos); los procesos formativos que se realizan son, en general, anacrónicos y poco participativos (centrados en el escolarismo, la clase magistral y una gran dependencia en la relación profesor-alumno); y existe una gran discordancia entre los objetivos propuestos (formar investigadores científicos, por ejemplo) y los resultados obtenidos (es decir, los técnicos o docentes que egresan, estos últimos por cierto sin que se le dé alguna formación pedagógica). De allí las dificultades que existen para evaluar o reconocer estudios o títulos académicos extranjeros, así como para saber para qué sirve realmente un postgraduado.

En el caso de *América Latina*, y precisando un poco más lo dicho anteriormente, más allá de reconocer los meritorios esfuerzos y resultados así como su evidente crecimiento, nuestro sistema de postgrados, desde el punto de vista crítico, refleja la situación mundial descrita, pero en él se presentan otras particularidades que conviene destacar:

a) las temáticas, programas o cursos de postgrado no siempre resultan socialmente pertinentes; b) los objetivos de los distintos grados académicos no están bien definidos (largas han sido las discusiones tratando de diferenciar un especialista de un magister); c) no hay diferencias entre los requisitos de ingreso de una maestría, una especialización o un doctorado; d) es difícil decir con precisión cuál es la diferencia entre un trabajo de grado de maestría y una tesis doctoral; e) las actividades de educación continua o permanente son en este sector educativo prácticamente ignoradas o menospreciadas; f) los estudios de postgrado tienen, en alta proporción, poca vinculación no solamente con la investigación científica o el desarrollo tecnológico o cultural, sino también con sectores externos a la academia y con los grandes problemas que agobian al país; y, g) el desarrollo significativo de la actividad de postgrado que ha vivido la región no ha influido en cambios necesarios que se deben hacer en el pregrado y en los demás niveles educativos.

## 7. Los componentes del sistema nacional de educación avanzada

Es evidente que el Sistema Nacional de Educación Avanzada debe estar ubicado en el nivel más alto del sistema educativo y que, por lo tanto, él está comprometido con la transformación necesaria de los niveles precedentes, así como con el reto de convertirse realmente en factor estratégico del desarrollo nacional, siempre y cuando sea declarado oficialmente como una actividad relevante para la región. De allí que sea necesario precisar y diversificar sus funciones. Por ello se propone una estructura académica que cubra un espacio curricular más amplio y diversificado que el actual, dentro del cual se programen muy variadas actividades de aprendizaje y de creación intelectual (humanística, técnica y científica).

En tal virtud, el sistema nacional de educación avanzada para América Latina y el Caribe contará con una estructura académica, también sistémica, integrada por dos *componentes mayores*: (A) el *sistema de estudios de postgrado* y (B) el *sistema de educación avanzada continua*; y por los siguientes elementos o *interrelaciones* que los articulan y cruzan: (a) problemáticas y programas; (b) niveles, grados, títulos y certificados; (c) líneas de trabajo intelectual; (d) objetivos específicos y perfiles; (e) modalidades, regímenes y procesos pedagógicos y creativos; (f) planeamiento, evaluación y acreditación; y, (g) productos o resultados.

## 7.1 Sistema de Estudios de Postgrado

Los estudios de postgrado se conciben como los procesos sistemáticos, selectivos y altamente exigentes, conducentes a títulos o grados académicos avanzados, que graduados universitarios o con formación equivalente, realizan en instituciones debidamente autorizadas y cuyas finalidades explícitas y coherentes, a diferencia de los actuales, son: la *creación intelectual* (científica, tecnológica y humanística), la *formación de especialistas* y expertos, y la labor de *extensión* o interrelación con la comunidad. Esta modalidad está regulada a nivel nacional.

## 7.2 Sistema de Educación Avanzada Continua

La Educación Avanzada Continua, por su parte, se refiere a los procesos formativos e intencionales que profesionales, graduados de educación superior o con formación homologable, realizan por sí mismos o en organismos educacionales, científicos, culturales o empresariales, con la finalidad de actualizar, profundizar o ampliar sus habilidades, destrezas, conocimientos o perfil profesional. En consecuencia, es un conjunto de procesos altamente flexibles, no directamente conducentes a títulos profesionales o académicos y con reglamentación nacional mínima.

Como se ha dicho anteriormente, implica una estructura altamente flexible y con reglamentación mínima a nivel nacional. Ella es desarrollada por una amplia gama de instituciones (universidades, escuelas especiales, empresas, centros culturales y de investigación, etc.), no conduce directamente a títulos o grados académicos o profesionales y está dirigida al mejoramiento permanente y desarrollo personal y social de todos los profesionales del país mediante cursos, entrenamientos, seminarios, pasantías, talleres, conferencias y otras modalidades de superación, incluyendo las actividades postdoctorales.

En consecuencia, el subsistema de educación avanzada continua es el conjunto de actividades de carácter fundamentalmente andragógicas, referente a aprendizajes actualizados, novedosos y profundos o a trabajo intelectual libre y creativo, en los cuales el adulto interesado no está sometido a supervisión o restricciones institucionales en cuanto al uso de su tiempo. Los programas formales adscritos a este sistema podrán otorgar credenciales sobre asistencia y aprobación a sus actividades, siempre y cuando sean objeto de evaluación.

Se entiende que las experiencias de aprendizaje o creación intelectual realizadas por esta modalidad pueden ser reconocidas en estudios conducentes a títulos académicos avanzados, siempre que ellas sean objeto de evaluación y produzcan perfiles de ingreso similares a los exigidos por los estudios de postgrado a los cuales se aspira ingresar, a juicio del comité académico correspondiente.



## 8. *Los grados o títulos de postgrado.*

Los estudios de postgrado estarán constituidos por dos estadios o grados prelativos: uno centrado en la *especialización* (que podría denominarse Maestría) y otro centrado en la *creación intelectual* (llamado Doctorado), en la forma como se describe a continuación. Ellos deben ser *niveles prelativos*, a partir de la constatación de que no es posible la creación intelectual pertinente y de excelencia sin la posesión previa de un conocimiento amplio o dominio específico del objeto en estudio.

*Grado de Maestría.* La especialización o maestría constituye el nivel de dominio del saber (teórico, metodológico y técnico) en torno a una disciplina o área específica del conocimiento, la cual puede ser progresivamente más focalizada o avanzada mediante subdisciplinas. Su aprobación conduce a uno de los siguientes títulos:

- a) *Maestría Profesional* (con mención referida a un área específica de la práctica profesional), si el interés o énfasis del programa o del cursante está centrado en la formación para el desempeño en un campo altamente focalizado o de punta. Es un grado homologable con el título actual de Especialización; y,
- b) *Maestría Académica* (con mención referida a un campo particular del conocimiento), si el interés del programa o del cursante hace énfasis en la capacitación metodológica, la producción intelectual o la capacitación docente.

*Grado Doctoral*, como el nivel más alto del sistema educativo, el cual está compuesto por dos subniveles:

- a) *El Doctorado de Especialidad*, cuya finalidad es la capacitación para la continuación de una carrera de producción intelectual en *una ciencia, una tecnología o un arte*. Ejemplos: Doctor en Geología, Doctor en Electrónica o Doctor en Música. Este grado implica cierta escolaridad, estudio supervisado por una institución autorizada así como la realización de una obra intelectual novedosa, auténtica y relevante (la tesis), específicamente elaborada para dicho grado. Es equivalente al PhD anglosajón y su otorgamiento es competencia exclusiva de las universidades.
- b) *El Doctorado Superior*, con la finalidad de reconocer oficialmente a una persona por ser autor de una obra intelectual valiosa, continua y relevante y constituir referencia nacional e internacional en su especialidad. Este título se otorga en *Ciencias, en Artes o en Tecnología*, por ejemplo, Doctor en Ciencias, para un biólogo; Doctor en Tecnología, para un ingeniero; Doctor en Artes para un literato. Su obtención exige el examen público de una segunda tesis o de un conjunto de obras. Es equivalente a la Habilitación alemana o francesa y su otorgamiento es competencia del Consejo Nacio-

nal de Universidades (o su equivalente), a solicitud de una institución de educación superior.

## 9. Conclusiones

Una visión integradora, holística, transdisciplinaria y sistémica como la que soporta esta propuesta, puede contribuir no solamente a la transformación del postgrado sino también de la universidad y de la educación en general. Esto nos conduce a plantearnos dos hipótesis de trabajo:

1. la reforma del sistema educativo en su conjunto y de la educación superior -cuyo nivel más alto es el postgrado- debe partir del rediseño de sus estructuras académicas; y,
2. la estrategia para la reforma de la educación en general y de la educación superior, en particular, parece más viable comenzándola desde arriba, esto es desde el doctorado -nivel más alto del postgrado- hacia abajo, a los niveles precedentes. Esto porque asumimos que, en el vértice del sistema educativo, donde se ubica, están claramente definidos sus finalidades y objetivos y hay mayor cercanía con los fines y objetivos del desarrollo de la ciencia, la técnica, las humanidades, la Universidad y cada país, en particular, y de América Latina y el Caribe, en general.

Concluimos con dos propuestas generales muy concretas, las cuales consideramos que pueden servir como base conceptual para una reforma de nuestra educación superior:

*Primero:* Proponemos que, en la reforma de la normativa vigente sobre educación superior y de postgrado en América Latina y el Caribe, en lugar del concepto restringido de *investigación científica* -el cual está indisolublemente ligado a las finalidades expresas del postgrado- se adopte como concepto básico y amplio, el de *producción intelectual*. En consecuencia, la misión de la educación superior, particularmente la de las universidades, se expresará como constituida por tres funciones: producción intelectual, docencia y extensión. La producción intelectual se considerará integrada por la *ciencia* (investigación, teorización y ciencia consolidada), la *técnica* o tecnología (invención, diseño, planeamiento y evaluación) y las *humanidades* (arte, filosofía, moral y educación). Esto significa asumir un nuevo paradigma de la educación superior al valorar la *ciencia* en cuanto ciencia, es decir, como el sistema de conocimientos y creencias hoy más altamente confiable; al valorar la *técnica* en cuanto técnica, o sea, como creadora de saberes útiles; y el *arte* y la *filosofía* como creadores de valores éticos y estéticos necesarios para dignificar la vida humana.

*Segundo:* Proponemos que en lugar del poco coherente conjunto de programas de postgrado en torno a dispersos modelos organizativos, normativos y de política académica existente en nuestra educación superior, se creen en nuestra región *sistemas nacionales de educación avanzada* cuya función sea: (a) la capacitación profesional del más alto nivel (de especialistas, científicos, tecnólogos, artistas y líderes sociales); (b) la formación integral y permanente de todos los adultos de elevada capacidad intelectual; y, (c) el establecimiento de ambientes amplios que estimulen la racionalidad y la crítica pero, sobre todo, la creatividad intelectual (científica, técnica o artística) de los participantes. Lo anterior significa establecer en la educación avanzada dos modalidades y sistemas complementarios e interrelacionados, que son: la educación de postgrado y la educación avanzada continua.

## Referencias

- BLUME, S. y O (1987) AMSTERDANSKA: *Postgraduate education in the 1980s*.- Paris: OECD.
- CGS (1990) *Organization and administration of graduate education*. Council of Graduate Schools. Washington.
- COMISION SINEA (1995): *Propuesta de sistema nacional de educación avanzada para Venezuela*.- Consejo Consultivo Nacional de Estudios para Graduados, Caracas.
- PCMST (1994) *Declaración transdisciplinaria.- Primer Congreso Mundial sobre Transdisciplinarietàad*. Convento da Arrábida, Portugal.
- MORLES, V. (1991) *La educación de postgrado en el mundo*.- Caracas: Universidad Central de Venezuela: Facultad de Humanidades y Educación, 1981. Edición revisada.
- MORLES, V. (1988) *Educación, poder y futuro*.- Universidad Central de Venezuela: Ediciones de la Facultad de Humanidades y Educación. Caracas.
- MORLES, V., J. NUÑEZ. Y N. ALVAREZ (1996) *Universidad, Postgrado y Educación Avanzada*.- Universidad Central de Venezuela: Centro de Estudios e Investigaciones sobre Educación Avanzada. Caracas.
- MORLES, V., N. ALVAREZ y OTROS (1996): *Sistema Nacional de Educación Avanzada*.- Ediciones del Centro de Estudios e Investigaciones sobre Educación Avanzada, UCV, num. 3. Caracas.
- MORLES, V. y ALVAREZ, N. (1993) *Propuestas básicas para un sistema nacional de educación avanzada*.- En *En Postgrado*, vol 1, año 1, N° 1. Caracas.
- STEWART, D. & SPILLE, H. (1988) *Diploma mills*.- American Council on Education. Washington.
- UNESCO (1995) *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*. París.
- UNESCO (1996): *World Guide to Higher Education*. Paris.



# Racionalidades de la interacción Universidad - Empresa en América Latina (1955-1995)

Hernán Thomas<sup>i</sup>

Amílcar Davyt<sup>ii</sup>

Erasmó Gomes<sup>iii</sup>

Renato Dagnino<sup>iv</sup>

## Resumen

*El presente trabajo es un minucioso análisis histórico y contextualizado de las políticas de vinculación universidad-empresas latinoamericanas durante los últimos 40 años. El fenómeno se estudia en un esquema de dos fases: del año 55 al 75 y del 75 al 95. El primer período es denominado de vincucionismo, por la generación de lazos centralizando la responsabilidad en las unidades de investigación. El segundo período, llamado neovincucionismo, es definido como una nueva ola generalizada de intentos vincucionistas que responden a los avances en teoría de la innovación. En ambos se describen las instituciones, mecanismos, reflexiones, racionalidades de las políticas de C&T y la viabilidad de sus planteamientos*

- 
- i Programa de Investigaciones y Prospectiva en Ciencia, Tecnología y Sociedad, Universidad Nacional de Luján, Argentina y DPCT, UNICAMP, Brasil.
- ii Comisión Sectorial de Investigación Científica - Unidad Académica, Universidad de la República Uruguay, y DPCT, UNICAMP, Brasil.
- iii Departamento de Política Científica y Tecnológica (DPCT), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil.
- iv Departamento de Política Científica y Tecnológica (DPCT), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil.

## 1. Introducción

Es posible percibir en América Latina, durante la última década, una serie de cambios en la orientación de la política científica y tecnológica. En muchos países de la región aparecen intentos de dinamizar la relación entre unidades de investigación y unidades productivas, en un marco estratégico diferente del que caracterizó las políticas estatales durante las décadas del '60 y '70.

Las diferentes iniciativas apuntan a la generación de sinergias inter-institucionales en aras de una mayor competitividad de las unidades productivas en un mercado globalizado. Con este fin se ha promovido la gestación de polos y parques tecnológicos e incubadoras de empresas, por una parte, y se han creado líneas de crédito para el fomento de la innovación, por otra.

El análisis de algunas de las experiencias concretas parece colocar en tela de juicio la viabilidad de estas iniciativas latinoamericanas, por ejemplo:

a) en un estudio sobre 5 casos de intentos de gestación de polos tecnológicos en Brasil (Gomes, 1996), radicados en las ciudades de Campina Grande, São Carlos, São José dos Campos, Florianópolis y Campinas, se llegó a las siguientes conclusiones:

"...los resultados de la investigación de campo apuntan a señalar la fragilidad político-institucional y la vulnerabilidad de las iniciativas, y los modestos resultados presentados por esas instituciones en cuanto a sus objetivos: creación y fortalecimiento de empresas de base tecnológica" (p. 127).

"Las evidencias empíricas presentadas apuntan a la existencia de limitaciones de carácter estructural en esos intentos, hecho que los obliga a desempeñar un papel mucho menos expresivo para la promoción del desarrollo local/regional de lo que comúnmente se procura atribuir" (p. 111).

"La dinámica interna de esos intentos no se comporta como prescribe el discurso normativo" (p.112).

"No obstante el entusiasmo inicial, se verificó a lo largo del tiempo un proceso de desgaste, que resultó en un menor compromiso y la dilución de la representatividad institucional de las unidades de coordinación" (p. 119).

"Las iniciativas presentan una baja capacidad de movilización y coordinación institucional" (p.121).

"...Frecuentemente las unidades se mantienen enviando proyectos específicos a las entidades de fomento de C&T federales, como el CNPq [Consejo Nacional de Investigación y la FINEP [Financiadora de Estudios y Proyectos]" (p. 123)

"El CNPq, después de fomentar la estructuración, a mediados de los '80, de cinco entidades de coordinación de polos tecnológicos, no creó instrumentos

apropiados de acompañamiento y evaluación de las iniciativas. Muchas de ellas fracasaron" (p. 124).

b) en un estudio sobre el Programa Nacional de Parques Tecnológicos del CONICYT, en Venezuela (Palacios, 1996) se concluye:

"El Programa Nacional de Parques Tecnológicos no fue concebido bajo la realidad científica, técnica, financiera y económica del país" (p. 54).

"... inexistencia de condiciones básicas y determinantes que posibilitaran el desarrollo de los Parques Tecnológicos" (p. 54).

"...podemos observar que el hecho de no existir un recurso humano apto [...] ha traído como consecuencia poca efectividad en la prestación de servicios y seguramente cierta incoherencia en los alcances que pudieran tener los parques tecnológicos para atender la demanda existente del sector productivo en el país." (p.55).

"...insuficiente cultura tecnológica para el diseño y elaboración de este instrumento de Política Tecnológica" (p.56).

En cuanto a las experiencias individuales, el informe señala:

- Parque Tecnológico de Sartenejas (PTS)

"... se han generado problemas de financiamiento para la construcción de la infraestructura donde funcionaría la unidad de gestión; insuficiente capacidad científico-técnica instalada para responder a las demandas del sector productivo. Estos problemas están aunados con la poca claridad de misión y objetivos" (p. 56).

- Parque Tecnológico de Barquisimeto (PTB)

"...ha sido uno de los parques que ha mostrado mayor desarrollo, claro está, con una modalidad de funcionamiento particular, ya que sus objetivos están enfocados solamente a la realización de actividades de consultoría y asesoría. En este sentido, la concepción inicial de esta propuesta estuvo fundamentada en el desarrollo de la capacidad científica, técnica y productiva del sector industrial de la región. [...] este parque desarrolla sus actividades más hacia consultorías y asesorías que hacia la asistencia técnica a las empresas mediante las capacidades existentes en las universidades de la región" (p.57).

- Parque Tecnológico de Mérida (PTM)

"Se han realizado innovaciones incrementales con el grupo de tecnología biomédica del CITEC [...] También se ha logrado producir una gran cantidad de unidades (500) hasta el año pasado de productos biomecánicos y de instrumentación [...] Otro aspecto a mencionar y quizás el más relevante de estas conclusiones, es el referente a la relación del CITEC con el Parque Tecnológico de Mérida. Si bien es cierto que este centro de innovación se constituiría en una semi-

lla para la incubación de empresas de desarrollo tecnológico del parque, se puede observar en el presente que el mismo realiza sus actividades con aportes de la Universidad de Los Andes [...] El Citec sigue funcionando en la ULA y no en instalaciones del PTM. [...] persiste la confusión desde el punto de vista legal y práctico que tiene actualmente el CITEC frente a los objetivos del Parque Tecnológico de Mérida" (p.58).

"...a la par de no existir un tejido industrial en la región que demande los productos del CITEC, el PTM intenta comercializar los mismos en el resto del país, aparentemente con algo de éxito" (p.59).

c) en México, el Centro para la Innovación Tecnológica (CIT) de la Universidad Autónoma de México (UNAM) cerró su ejercicio 1996 habiendo logrado concretar sólo cuatro contratos de transferencia de tecnología (en 1995 fueron sólo dos): un equipo para obtener y analizar líquido ruminal y orina; un amplificador de oleaje mediante resonancia, una columna de flotación de minerales y un sistema para controlar el acceso de personal mediante código de barras (Secretaría de Transferencia de Tecnología, 1996, pp. 3 y 4).

d) en un análisis de los programas surgidos en los '90 para la promoción de la actividad innovativa en Argentina (Chudnovsky y López, 1996) se especifica:

- Subprograma Innovación Tecnológica SECyT-CONICET

"Este Subprograma -que involucra aproximadamente U\$S 86 millones- tiene por objeto vincular los centros de investigación con las empresas productivas y financiar proyectos de desarrollo científico y tecnológico presentados por instituciones públicas del sector. Comprende: a) subvención, con retorno en caso de éxito, a proyectos de innovación tecnológica efectuados por Unidades de Vinculación (W) con aval empresario (proyectos de vinculación tecnológica -PVT-); b) subsidio a proyectos de I+D (PI:D) a cargo de institutos del CONICET, con transferencia inmediata de resultados al sector productivo y evaluación económica positiva. Recientemente se realizó la primera convocatoria de proyectos en el marco de este programa, encontrándose en marcha el proceso de evaluación. El contraste entre ambas líneas no pudo ser más notable: mientras que para los PID se registraron alrededor de 500 presentaciones -muestra de la notable avidez de fondos que existe en las instituciones de CyT-, para los PVT sólo se anotaron 7 proyectos." (pp. 56 y 57).

- Fondo de Riesgo Compartido

"El FRC brinda apoyo financiero a las actividades de I+D, transferencia de tecnología y asistencia técnica requeridas por empresas, preferentemente PYMEs, realizadas por institutos o grupos de investigación del CONICET -o jurídicamente relacionados con él-, con administración de las W. La primera convocatoria se realizó en 1994, sin que se presentara ningún proyecto". (p.57).



Estos ejemplos plantean interrogantes sobre los instrumentos de política utilizados para viabilizar las vinculaciones entre universidades y empresas. Obviamente, una vía de explicación de estos fracasos relativos o debilidades pasa por la argumentación de "problemas de implementación" propios de cada una de las experiencias. Sin dejar de considerar esa vía, este trabajo intentará un camino alternativo: el análisis histórico, contextualizado, de las políticas de vinculación Universidad-Empresa latinoamericanas durante los últimos cuarenta años.

Dado que: a) la innovación responde a un proceso acumulativo, donde las trayectorias, más que los intentos aislados, explican el éxito o el fracaso; b) la innovación es un fenómeno reconocidamente complejo, en el que intervienen diferentes actores (no sólo tecnológicos, sino también económicos y políticos); y c) las políticas de innovación implican el accionar institucional y la generación de diferentes discursos y racionalizaciones; parece adecuado realizar un abordaje que intente dar cuenta de estas dimensiones múltiples.

## 2. Modelo analítico

A fin de dar cuenta de las múltiples relaciones entre hechos y discursos, instituciones e interacciones, resultó inevitable adoptar un esquema analítico que incorpora estilizaciones y simplificaciones. En términos cronológicos, el esquema propone dos fases, '55-'75 y '75-'95, con el fin de explicitar los cambios en la naturaleza de aquellas relaciones a lo largo del tiempo. Este corte cronológico está hecho con un propósito explicativo, que opera mediante un procedimiento de contrastación, en detrimento de su capacidad de descripción de procesos de cambio continuos. En términos espaciales, se busca una generalización, a partir de procesos verificados en algunos países latinoamericanos (en especial Argentina, México, Venezuela y Brasil), de la dinámica de la región. En términos del recorte analítico, el esquema propone dos niveles para la observación de la dinámica de las tentativas de vinculación Universidad-Empresa: reflexión y política<sup>1</sup>.

## 3. El período '55/'75: el vincucionismo

A partir de mediados de la década del '50, la universidad pública latinoamericana encaró actividades de *vincucionismo*: generación de lazos con la producción bajo responsabilidad de las unidades de investigación y transferencia.

El vincucionismo garantizaría, así, que los desarrollos de C&T llegaran a los potenciales usuarios. A diferencia de las experiencias de los países desarrollados, donde la dinámica productiva distribuyó las responsabilidades, el vincucionismo es un elemento constitutivo de la política de C&T latinoamericana que centralizó la responsabilidad por la interacción en las unidades de inves-

tigación. El vinculaciónismo es, en este sentido, un fenómeno regional, que refleja características idiosincrásicas y limitaciones estructurales locales.

### 3.1 Características generales del vinculaciónismo:

A fin de dar cuenta de algunas de las características del vinculaciónismo es conveniente describir tanto algunas de sus principales instituciones como algunos de los principales mecanismos que, al menos en los supuestos de funcionamiento, constituirían su dinámica.

#### 3.1.1 Instituciones:

Es posible distinguir dos tipos de instituciones que, desde mediados de los '50, se encargarían de la generación de vínculos con el sector productivo, con el objetivo de acelerar el cambio técnico en las empresas locales: Institutos Tecnológicos del Estado y Universidades Públicas.

Los institutos tecnológicos recibieron por función de creación las tareas de detección de necesidades de las empresas, y de difusión de tecnologías adecuadas a ellas. Como tarea complementaria, deberían dar cuenta de algunas funciones subsidiarias a la producción tales como fijación de normas a escala nacional y control de calidad. En la práctica, algunas de estas instituciones tomaron para sí las tareas de *searching* y *exploring* que, juzgaban, escapaban al alcance de las empresas locales. Estos institutos eran enteramente financiados con fondos públicos y gozaron de diferentes niveles de autonomía según diferentes regímenes políticos. En algunos casos llegaron a adjudicárseles funciones de regulación del flujo y dirección de las importaciones de tecnología. Los institutos se orientaron por un criterio de alta generalización: "tecnología agraria", "tecnología industrial". Este nivel de generalidad indujo un alto grado de diversificación interna de las tareas y, como parte del mismo funcionamiento institucional, una elevada centralización en pocas unidades de gran tamaño de las actividades de desarrollo tecnológico.

En las universidades, es necesario realizar una distinción entre actividades formales e informales. En el nivel formal, el vinculaciónismo apareció institucionalizado en "secretarías de extensión" u órganos afines, los cuales coordinarían y centralizarían, en teoría, las vinculaciones de la universidad con el exterior. En la práctica, la mayor parte de esas relaciones han circulado por carriles informales. Distintas dependencias académicas, grupos de investigación o docentes individuales entablan con el "exterior", de manera espontánea y descentralizada, relaciones consideradas de "extensión". Estas abarcan un amplio rango de actividades, desde culturales hasta tecnológicas.

No se tendió a generar unidades que exclusiva y explícitamente dieran cuenta del relacionamiento con el sector productivo. Esto no significa que este

relacionamiento no haya existido. De hecho, las facultades de Ciencias Exactas, Agrarias e Ingeniería, en múltiples casos, realizaron trabajos para unidades productivas, tanto estatales como privadas.

### 3.1.2 *Mecanismos*

En el caso de los institutos, la dinámica del relacionamiento fue determinada por diferentes factores, entre los que es necesario citar las directivas del ministerio del cual dependían y la orientación de las diferentes direcciones gerenciales. Es de notar que la mayor parte de los desarrollos industriales generados por estos institutos se orientó a la satisfacción de la demanda realizada por las empresas del Estado. Esto implica que esas unidades estaban preparadas -más allá de juicios acerca de la calidad de sus servicios- para relacionarse con el sector productivo en general. De hecho, algunas de las actividades realizadas eran de mayor complejidad relativa que los desafíos que pudieran haberse planteado por algunas de las firmas privadas en esa coyuntura. La venta y prestación de servicios al sector privado se restringió, normalmente, a tareas de control de calidad y resistencia de materiales. Se realizaron numerosos intentos de relacionamiento con Cámaras Empresariales, que alcanzaron, en algunos casos, al ofrecimiento de integración de empresarios en los cuerpos directivos colegiados de los institutos.

La centralización en pocas unidades determinó, entre otros factores, la formación de una estructura burocrática amplia. Las respuestas a la diversidad de rubros productivos se generaban a través de la diferenciación de sectores internos dentro de la institución. En el caso de las instituciones agrarias, más que en las industriales, se realizó una distribución regional de las unidades de difusión. En general, la gestión de estas unidades fue más exitosa que la de las industriales.

En el caso de las universidades, resulta sumamente dificultoso establecer una cuantificación del relacionamiento, y aún, hablar de éxito o fracaso. La mayor parte de las actividades desarrolladas no se registraron. Las normalmente registradas por la vía formal no eran las que hoy se registrarían como propias del relacionamiento con el sector productivo; las formas de decodificar el relacionamiento en el presente difieren de las del pasado. Es de notar que la informalidad resultó (y aún resulta) funcional a la dinámica del relacionamiento. Dada la inexistencia de planes u orientaciones, tampoco es adecuado correlacionar las actividades con una serie de objetivos a cumplir.

La interacción entre institutos tecnológicos y universidades resultó poco articulada. La autonomía relativa de los dos tipos de instituciones y, en particular, la múltiple dependencia administrativa y la diversidad de canales de financiación funcionó en detrimento de una dinámica integradora.

Es de destacar que en ambos tipos de instituciones -aún más acen-  
tuadamente en las universidades- las actividades de vinculación no se orien-

taron, en términos generales, por fines de lucro. Antes bien, se trata del cumplimiento con compromisos ideológicos o político-económicos, sociales o nacionales. En otros términos, la noción de "negocios" es ajena a esta concepción del relacionamiento. Tal vez esto explique que el vinculaciónismo universitario constituyó una "misión subjetiva" más, por parte de algunos académicos, antes que una función explícita singular.

### 3.2 Reflexión

El discurso idealista de los años '50 consideraba el desarrollo científico y tecnológico como una condición necesaria y suficiente para generar el desarrollo económico y social de los países periféricos. A través de organismos internacionales -centralmente UNESCO- se difundió en América Latina un modelo institucional surgido de las experiencias de reconstrucción de posguerra de los sistemas de C&T de algunos países europeos. La estrategia implementada respondió a la intención de reificación del modelo lineal de innovación<sup>2</sup>. Por otra parte, la difusión de la perspectiva cepaliana del desarrollo indujo la generación de unidades de asistencia tecnológica a cargo del Estado que permitieran la aceleración del proceso de industrialización.

A partir de la década del '60, se generó lo que podría llamarse "pensamiento latinoamericano en Ciencia, Tecnología y Sociedad" (en adelante PLACTS). Es posible distinguir en él dos líneas conductoras: un diagnóstico crítico del modelo vigente, y una intención de cambio social para los países latinoamericanos.

La visión más explícita y pragmática respecto del desarrollo tecnológico entre las elaboradas por PLACTS, y la que tuvo mayor incidencia sobre las políticas de C&T locales, fue presentada por Jorge Sábato. Se planteaba que la condición de dominio sobre la tecnología era dada por la configuración del "mix tecnológico" más adecuado a las condiciones locales. La necesidad de acumulación de saber tecnológico debería ser satisfecha a través de la optimización de los criterios de selección de tecnologías. La "soberanía nacional" estaría dada por la integración del desarrollo tecnológico así generado en un proyecto nacional determinado, en primera instancia, en el plano político. La construcción de una capacidad científica local debía ser diseñada en función de la capacidad local de producción del *mix*.

En este marco se gesta un planteo conceptual del relacionamiento adecuado entre gobierno, empresas y unidades de investigación.

"Enfocada como un proceso político consciente, la acción de insertar la ciencia y la tecnología en la trama misma del desarrollo significa saber dónde y cómo innovar. La experiencia histórica demuestra que este proceso político constituye el resultado de la acción múltiple y coordinada de tres elementos funda-

mentales en el desarrollo de las sociedades contemporáneas: el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica. Podemos imaginar que entre estos tres elementos se establece un sistema de relaciones que se representaría por la figura geométrica de un triángulo." (p.146).

"Se hace imprescindible, en consecuencia, movilizar a la universidad, relacionándola con la estructura productiva." (p.154).

No se trata de un párrafo de un artículo de Henry Etzkowitz escrito en 1994 sino de un fragmento de un texto de Jorge Sábato (Sábato y Botana, 1968). Tampoco se trata, por otra parte, de una aguja en un pajar, la completa producción del autor giraba sobre este eje. Otros autores contemporáneos, entretanto, criticaban el aislamiento de la universidad, la orientación de la producción científica exclusiva hacia las ciencias básicas, el modelo lineal de innovación, etc.

### 3.3 Racionalidades de la política de C&T

Las políticas de C&T del período se sustentaron en cinco elementos principales: ofertismo, vinculaciónismo, transferencia de tecnologías, regulaciónismo y autonomía restringida.

Desde fines de la década del 50, algunos países de América Latina intentaron generar una base científica y tecnológica. Es interesante observar que la percepción de la necesidad de disponer de una "comunidad científica local" atravesaba las fronteras ideológicas de los diferentes regímenes políticos. No parece arriesgado afirmar que esto formaba parte del "sentido común" acerca de la misión del Estado. Inspirados en las recomendaciones de UNESCO, se generan, en forma centralizada, consejos nacionales de C&T, los cuales eran vistos como el núcleo a partir del cual se organizarían los sistemas respectivos.

La política explícita de C&T apuntaba a objetivos de largo plazo: lograr mayor autonomía en el proceso de toma de decisiones, montar un sistema científico y tecnológico que internalizase la cadena lineal de innovación; esto llevaría, idealmente, al desarrollo global del país. El accionar de estas instituciones respondía a una visión caracterizable como ofertista generación de conocimientos a partir de prioridades definidas internamente por las instituciones de I&D, sin participación de agentes de la producción, o, en otros términos, generación de una oferta tecnológica local, pero a diferencia del ofertismo en los países desarrollados, sin una demanda local como contrapartida concreta para esa oferta. Esos conocimientos tecnológicos eran entendidos como automáticamente transferibles al campo productivo: la oferta generaría la demanda.

Las limitaciones derivadas de las trayectorias tecnológicas de las empresas locales (lo que se ha llamado "la falta de demanda" sobre el sistema de C&T) llevaron a que se planteara la necesidad de complementar el ofertismo con me-

canismos orientados a la aceleración del proceso de "modernización", el *vinculacionismo*. La combinación ofertismo-vinculacionismo constituye el núcleo de un planteo lineal que considera a la producción científica y de prototipos tecnológicos como *condición, no sólo necesaria, sino suficiente*, para generar procesos de innovación.

El proceso por el cual, en mayor o menor grado, pasaron los países latinoamericanos se caracterizó por la incoherencia entre la política explícita de C&T y la política implícita. Esta, derivada de las determinaciones de las políticas económicas, industriales, etc. y generalmente cortoplacista, apuntaba a un estilo de desarrollo que implicaba una considerable dependencia tecnológica. El objetivo de generar rápidamente "desarrollo económico" y "modernización", era visto como preferentemente realizable a través del flujo de capital y la *transferencia de tecnologías*<sup>3</sup> que la radicación de las empresas transnacionales implicaría.

Esta vía de desarrollo tecnológico generó la posibilidad de que tanto las empresas extranjeras como las locales prescindieran de necesidades de vinculación con las instituciones locales de C&T. De este modo, ofertismo-vinculacionismo y transferencia de tecnologías resultaron elementos mutuamente excluyentes que "irracionalizaron" la gestación de una estrategia de desarrollo tecnológico integral.

El *regulacionismo* expresa la necesidad, observada por los gobiernos, de establecer condiciones para el desarrollo tecnológico local. Implicó diversos mecanismos, en el marco de una concepción de protección a las "*enfant industries*", tal como preconizaba en la época la CEPAL. Una manifestación del regulacionismo fue el intento, por parte de algunos Estados latinoamericanos, de establecer controles sobre el flujo de tecnología mediante la generación de instituciones creadas a tal efecto. Esta idea de proteccionismo tecnológico resultó, en la práctica, limitada al registro de esos flujos, al dejar librada la toma de decisiones a los agentes microeconómicos.

La *autonomía restringida* es conceptualizable en dos dimensiones. Una primera, de alcance nacional: frente a las limitaciones locales es utópica la realización de una estrategia regida por el principio de autonomía total. Una segunda, de alcance sectorial: la visión de autonomía puede y debe restringirse a algunos sectores productivos, ya sea por motivos de prioridad, subsidiariedad o geopolítica. En la práctica, en pocos sectores productivos llegó a gestarse una estrategia de desarrollo tecnológico. Telecomunicaciones, informática, energía nuclear, armamentos y petróleo, en algunos países de la región, constituyen algunas de estas excepciones. Todas estas iniciativas contaron con una fuerte participación del Estado. La limitación sectorial de este accionar hizo que no incidiera de manera significativa sobre la dinámica dominante a nivel global, basada en la transferencia. El eventual impacto de un aumento de eficiencia sectorial derivado de la aplicación de la estrategia de autonomía restringida afectaría, se suponía, a los demás

sectores por la vía económica, en una visión de *laissez-faire* tecnológico<sup>4</sup>. No parecía necesario generar una instancia de integración intersectorial. Paradójicamente, la existencia de estas políticas sectoriales restringidas parece haber sido funcional para la no-aparición de una estrategia tecnológica global, para la no-articulación de sus actividades de C&T con el resto del aparato. Esos sectores, que en los países centrales funcionaron como *innovation carriers*, no desempeñaron el mismo papel en las economías subdesarrolladas latinoamericanas, dada la no existencia previa de lazos tecnológicos entre ellos y los demás sectores.

La autonomía restringida y el regulacionismo no alcanzaron a redireccionar la dinámica de mutua exclusión entre el par ofertismo/vinculacionismo y la transferencia. Si bien utilizó una parte de la oferta y viabilizó la generación de infraestructura productiva de las empresas beneficiadas por la transferencia, la estrategia de autonomía restringida fue implementada con tales limitaciones que terminó siendo un accionar aislado.

La política de apertura al capital extranjero se retroalimentó con la política de transferencia de tecnologías: las subsidiarias de las ET traspasaron medios de producción, *skills* y sistemas administrativos de sus casas matrices. Como contracara de la moneda, la política regulacionista del Estado favoreció ese accionar. El deseo de estimular el desarrollo tecnológico funcionó en detrimento de la producción local de tecnología.

Aún detrás de la crítica realizada por PLACTS en aquel momento a la política de transferencia, es posible observar una visión mecanicista del cambio tecnológico: el desarrollo local de tecnología era visto como un sustitutivo de la transferencia de tecnologías. No se percibía de forma suficientemente clara la complejidad de los procesos de innovación.

Las visiones macro y relativamente lineales utilizadas durante el período parecen haber generado problemas de visibilidad sobre algunos fenómenos de generación de tecnología que sólo teorizaciones de naturaleza microeconómica permitieron comprender posteriormente. En particular, los procesos de *learning* pasaron desapercibidos. El desarrollo tecnológico deseable era entendido como el resultado de la agregación del conocimiento científico generado previamente en universidades e institutos de investigación más la experiencia productiva de las empresas. La argumentación de PLACTS parecía tan amplia y poderosa para explicar las macro-tendencias que impedía ver lo que estaba aconteciendo en las plantas de producción<sup>5</sup>.

No parece correcto afirmar que PLACTS cuestionaba, en términos generales, el ofertismo. La existencia de iniciativa estatal era considerada positiva, dado que tornaba viable la realización de un viraje estratégico de las instituciones creadas, difícil de generar si éstas estuvieran incluidas en el ámbito privado. Si algún cuestionamiento es posible detectar, se restringe al proceso de toma de decisiones

realizado por esas instituciones. Para PLACTS, el ofertismo parece haber sido condición necesaria pero no suficiente para desencadenar un proceso de innovación orientado a satisfacer las necesidades de las sociedades latinoamericanas. En tanto para algunos las instituciones estatales de C&T debían vincularse con las empresas estatales de bienes y servicios para generar un círculo virtuoso en este sentido, para otros la fusión de saber científico con tecnologías tradicionales permitía alcanzar un grado de adecuación de productos tecnológicos a la concreta realidad regional. A la distancia, estos planteos resultan complementarios.

El Estado estructuró las actividades de desarrollo tecnológico a partir de la diferenciación de tres tipos de instituciones: a) instituciones de I&D, b) instituciones de transferencia, c) instituciones productivas. En la visión de largo plazo del ofertismo el encadenamiento de los dos primeros niveles (de iniciativa estatal) con el tercero (fundamentalmente privado) se generaría con el tiempo. Tiempo que la estabilidad relativa del patrón tecnológico durante el período prometía ser un recurso disponible.

### 3.4 Acerca de la viabilidad de los planteos vincuacionistas

A partir de lo expuesto es posible definir algunas derivaciones acerca de la viabilidad del vincuacionismo como aspecto de la política tecnológica en el período '55-'75.

La existencia de vínculos Universidad-Sector Productivo no es novedosa. De hecho, cuando comenzaron a desarrollarse algunas oficinas de transferencia de tecnología durante el período siguiente, el primer desafío que enfrentaron esas unidades fue el de intentar formalizar, contener y subordinar administrativamente las actividades ya generadas en el marco del "viejo" patrón vincuacionista. Si bien es cierto que las trayectorias tecnológicas de las empresas privadas no generaron una demanda de I&D universitaria, es incorrecta la generalización de este juicio. El Estado -en especial las empresas estatales-, directamente, y sectores carenciados de las sociedades latinoamericanas, indirectamente, fueron los principales beneficiarios de esta actividad. El desajuste, lejos de ser unilateral, parece referirse a las particulares condiciones de acumulación del capital privado local, por una parte, y a la función de las universidades públicas autónomas por otra<sup>6</sup>.

El proceso ISI supuso un horizonte de mediano y largo plazo a cuyos desafíos las universidades latinoamericanas intentaron adecuarse. El abandono del modelo sin completar el programa explicitado, y la ruptura de las lógicas que éste implicaba, dejó a las universidades fuera del contexto racional para el que se estaban preparando. El vincuacionismo respondió a una estrategia donde los fracasos, en última instancia, excedieron la responsabilidad y el rango de acciones al alcance de la universidad<sup>7</sup>.



Del relacionamiento exitoso con las unidades de producción (fundamentalmente con las estatales y las pequeñas y medianas empresas de capital nacional) derivaría, se suponía, un desarrollo tecnológico autogenerado, coherente con el deseo de autonomía restringida.

Sin embargo, así como en general, ofertismo y transferencia resultaron mutuamente excluyentes, en particular el vincucionismo universitario chocó contra las lógicas de las trayectorias tecnológicas de los sectores productivos locales. El intento aislado de la universidad no alcanzó a revertir el comportamiento tecnológico de las empresas. La disposición unilateral no fue suficiente para alterar las lógicas dominantes de los actores económicos de los modelos de acumulación vigentes durante el período.

#### 4. El período '75/'95: el neovincucionismo

Después del intervalo que medió entre los años '75 y '85, aparece en América Latina una nueva ola generalizada de intentos vincucionistas que responden, esta vez, a los avances en teoría de la innovación.

Denominamos *neo-vincucionismo* a este nuevo elemento de política de C&T surgido a partir de mediados de los '80. El neo-vincucionismo refleja un particular fenómeno de transducción<sup>8</sup> de hechos estilizados y teorizaciones realizadas sobre experiencias de vinculación Universidad-Empresa en países desarrollados. Es, por lo tanto, resultado de una lectura local, situada, de esos hechos estilizados y de sus derivaciones normativas<sup>9</sup>.

No se trata, es necesario señalar, de una ruptura tal que haya hecho desaparecer la lógica y el discurso vincucionista anterior. Por tres motivos:

- a) la lógica vincucionista se encuentra presente tanto en la estructura de las instituciones de I&D como en la ideología sustentada por muchos de los actores sociales vinculados a esta actividad;
- b) al menos una fracción de los actores neo-vincucionistas son ideólogos vincucionistas que "evolucionaron" hacia la nueva posición, conservando algunos "ideogramas" de su reflexión anterior;
- c) en muchas instituciones, aún se actúa según la normativa vincucionista.

En la práctica, por lo tanto, conviven hoy planteos vincucionistas y neo-vincucionistas. Esto, obviamente, da lugar a diferentes formas de combinación y negociación. Dado el interés por alcanzar un mayor grado de claridad en la exposición, parece inadecuado dar cuenta aquí de las posiciones intermedias, de la "gama de grises".

## 4.1 Características generales del neovinculacionismo:

El neo-vinculacionismo presenta características diferenciadas de la propuesta política anterior. A fin de poder apreciarlas, es necesario describir las instituciones y los mecanismos.

### 4.1.1 Instituciones

En el planteo normativo neo-vinculacionista las universidades son las principales instituciones de la política neo-vinculacionista, o, más correctamente, las principales instituciones del entorno de las firmas, las cuales son, a su vez, los principales actores dinámicos de los sistemas productivos.

Las propuestas neo-vinculacionistas incluyen la necesidad de generación de instancias de mediación o de microclimas favorables a la innovación. Centradas en este objetivo, promueven la creación de instituciones de escala y funcionamiento diferentes de las vinculacionistas. Polos y parques tecnológicos, incubadoras de empresas, oficinas universitarias de transferencia de tecnología y patentes, son las más usuales. En muchos casos, tanto la iniciativa como la financiación inicial de estos emprendimientos queda a cargo de las instituciones universitarias. En la teoría, las firmas privadas con fines de lucro se comprometerán con estas iniciativas, facilitando su viabilidad financiera posterior.

Normalmente, estos planteos traen aparejadas propuestas para un redireccionamiento (en algunos casos planteado como "revolucionario") de la actividad universitaria. Desde esta perspectiva, la estructuración vigente (llamada "tradicional") de las unidades académicas se juzga inadecuada para responder a los desafíos de la innovación.

### 4.1.2 Mecanismos:

A diferencia del modelo anterior, el neo-vinculacionismo no cuenta, en principio, con la iniciativa estatal para la realización de estos cambios. Las grandes unidades multipropósito del modelo anterior deben ser reemplazadas por pequeñas empresas-laboratorio con fines productivos específicos. El mercado reemplaza a las directivas gubernamentales en el direccionamiento de la actividad.

En tanto el vinculacionismo postulaba -a partir del modelo lineal de innovación- la funcionalidad de unidades "mediadoras" de difusión entre universidades (generadoras de saberes científicos) y empresas productivas, en el neo-vinculacionismo -de raíz sistémica- las interacciones deben ser directas<sup>10</sup>. Las universidades pueden -o deben, en los planteos más radicalizados- dejar de actuar como proveedores gratuitos de conocimiento de libre difusión para pasar a ser un actor más en el proceso de privatización del conocimiento, a través de la realización de *joint-ventures* y del patentamiento y cobro de derechos por el resultado de la investigación por ella realizada<sup>11</sup>.

El neo-vinculacionismo plantea la necesidad de un grado mayor de formalización de las interacciones universidad-empresa.

## 4.2 Reflexión

A fin de comprender la raíz de los desarrollos neo-vinculacionistas latinoamericanos es necesario mencionar algunos pasos de la evolución de la economía de la innovación que conducen a los actuales estudios sobre relación universidad-sector productivo en Europa y Estados Unidos.

Desde los '80 se consolida y fortalece, tanto en Europa como en Estados Unidos, la generación de estudios dominados por la relación economía-tecnología. La primera manifestación de esta relación fue expresada, ya en los '60, dentro de la matriz del modelo, aún lineal, *demand pull*<sup>12</sup>, para luego complejizarse a partir de estudios de innovaciones intraplanta (cuyos ejemplos más conocidos son los trabajos de N. Rosenberg y C. Freeman<sup>13</sup>) y arribar, a fines de los '80, a modelos sistémicos, interactivos<sup>14</sup>.

En las teorizaciones evolucionistas el *locus* de la innovación es la firma. La vinculación con el mercado otorga a las empresas una particular dinámica innovativa, a partir de la búsqueda de mayor competitividad. Las universidades y los institutos de investigación del Estado configuran un entorno necesario para subsidiar esa dinámica (Nelson, 1988, 1990). En las conceptualizaciones más abarcativas, esas instituciones se interrelacionan en redes (Callon, 1992; Molina, 1994), o conformando "sistemas nacionales de innovación" (Nelson, 1988 y 1993; Lundvall, 1988 y 1992).

El estudio de los casos más dinámicos alteró algunas visiones acerca de las relaciones interinstitucionales, y llevó a la configuración de "paradigmas tecno-económicos" que explicarían las retroalimentaciones entre formas sociales de regulación y dinámicas de cambio tecnológico (Freeman, 1988). La generación de ventajas competitivas pasó a ser una de las explicaciones dominantes del éxito o el fracaso empresarial, y, por ende, del crecimiento nacional (Porter, 1990).

La profundidad y velocidad del cambio tecnológico, protagonizado por los aparatos productivos de los países centrales, y el supuesto de que los cambios de patrón tecnológico creaban "ventanas de oportunidad" para las economías subdesarrolladas (Pérez, 1986) generó una considerable expectativa acerca de las posibilidades que los cambios de paradigma tecnológico abrían para realizar "*leap frogs*" en los aparatos productivos rezagados.

La centralidad de las producciones *science based* en la nueva configuración económica llevó la atención hacia las relaciones entre las unidades productivas y los centros de I&D. De la calidad de la interacción inter-institucional dependería la competitividad y el éxito o fracaso en el mercado globalizado. La adecuación

de las estructuras universitarias a las demandas del sistema productivo genera, como contrapartida, un flujo de fondos que permitirá la gestación de "círculos virtuosos" y "sinergismos". Tanto las empresas como las universidades perciben los beneficios del cambio, las primeras, al verse favorecidas por una mayor competitividad, las segundas, al integrarse a la sociedad a partir de un "nuevo contrato social"<sup>15</sup>. Una de las expresiones más difundidas de esta concepción es el modelo "Triple Helix" (Etzkowitz, 1994 y 1995).

Todo esto dio lugar a algunos cambios académico-institucionales en América Latina:

- a) ya en los '70, la preocupación por la necesidad de planificar el desarrollo se expresó en la generación de algunas unidades de estudios académicos en universidades de la región;
- b) a principios de los '80 comienzan a extenderse cursos orientados a la optimización de los aparatos administrativos; de aquí surgen carreras de postgrado orientadas a la formación de personal calificado en gestión de C&T;
- c) la difusión de teorías económicas que explican el cambio social y productivo en términos de innovación tecnológica motivan la aparición de economistas "evolucionistas" y "regulacionistas";
- d) en algunas unidades académicas de la región aparecen roles diferenciados: por una parte, oficinas de transferencia, de difusión, etc. orientadas a coordinar y generar actividades de vinculación universidad-empresa, por otra, "gestores" del relacionamiento.

La dinámica de la reflexión en el período '75-'95 parece responder, en gran medida, a la consolidación de los estudios sobre innovación en los países desarrollados. Parece posible percibir la aparición local de 'ortodoxias', en cierto sentido paradójicas. Algunas teorizaciones, que surgieron en los países de origen como pensamiento renovador, anti-*mainstream*, pierden ese carácter, transformándose en meras aplicaciones "oficiosas". La tendencia local parece restringirse, en algunos casos, a un papel dual de: mediación-transducción de la teoría, en el camino de venida, y producción académica a partir de su aplicación en "estudios de caso", en el camino de regreso. El medio académico extra-regional se convierte así -como ocurre en otras disciplinas- en el espacio de legitimación de la reflexión local. Así, la producción académica se subordina. Aunque esto no implica, necesariamente, que disminuya su tono crítico respecto de las políticas locales.

De hecho, es posible registrar, tanto en el período anterior como en '75-'95, una visión crítica del accionar del Estado en C&T. Antes, a través del planteo de una normatividad alternativa, el establecimiento de objetivos nacionales, del que se deducían acciones necesarias. Ahora, a través de estudios descriptivos de ese

accionar, de los que se deducen disfuncionalidades, deseconomías, fallas de implementación, etc.

### 4.3 Racionalidades de la política de C& T

Los elementos centrales de la política de C&T del período son: desregulación, importación de tecnología, tercerización de la iniciativa tecnológica y neovinculacionismo.

El abandono de ISI implicó, en términos de política de C&T, dejar de lado la intención de autonomía tecnológica, a partir de la justificación de que el *gap* entre los aparatos productivos locales y los de los países desarrollados no podría salvarse mediante esfuerzos locales. Esto significó una reformulación sustantiva del patrón de intervención del Estado en el área de C&T.

La inserción competitiva en el mercado globalizado no parece factible a partir de la dotación tecnológica local disponible. Según la teoría neoclásica, los conocimientos científicos y tecnológicos son de libre disponibilidad; por lo tanto es inadecuado destinar recursos a fin de generar lo que ya está disponible. *La importación de tecnología* aparece como la política tecnológica más eficaz y barata<sup>16</sup>. Es erróneo plantear que las nuevas orientaciones neoliberales de los Estados latinoamericanos aún no han producido una política tecnológica. Lo que ocurre es que esa política es tan simple y evidente que resulta redundante su explicitación e implicaría un riesgo político innecesario.

En el marco de la visión simplista neoliberal, política industrial y política tecnológica son expresadas a partir de postulados de libre comercio. En este sentido, cualquier restricción a la apertura -cualquier intento de proteccionismo-, es, por definición, antimodélica. La tendencia general es hacia la *desregulación*: deshacer el aparato de regulaciones protectivas generadas durante la ISI, retirando todos aquellos elementos antimodélicos.

La estrategia de "integración competitiva al mercado internacional" parece dejar de lado el caudal de capacidades científicas y tecnológicas acumuladas durante el período anterior. El desarrollo local de tecnología aparece, en esta lógica, como una vía inadecuada, por su "lentitud", "ineficacia" y "mayores costos", para satisfacer las demandas del aparato productivo. La importación de tecnologías es planteada como única vía de obtención de tecnología avanzada. Aún la capacidad local de selección de tecnologías es relativamente desvalorizada al adoptarse modalidades de privatización donde el socio extranjero se encarga de los aspectos tecnológicos de las operaciones. Otra derivación de la política de privatizaciones, hasta hoy poco explicitada, es que gran parte de la capacidad estatal de I&D se encontraba radicada en los laboratorios de las empresas privatizadas. Los compradores normalmente no requieren de esas instalaciones o restringen su uso a control de calidad.

Más allá de la enunciación de intenciones de dinamizar el área de C&T, en la práctica la implementación de las políticas verbalizadas se subordinó a la racionalidad general de la política económica. Discurso y acción, circularon por carriles divergentes.

El cambio global en el patrón de intervención del Estado refleja y provoca una crisis de legitimación de la realización de actividades de C&T sostenidas por el Estado. Frente al sentido común del período anterior, donde el deseo de autonomía justificaba la inversión en instituciones y recursos humanos, en los '90 la actividad se sesenta al desafío de justificar el destino del gasto.

La adopción del "mercado" como criterio básico generó una situación tal, que el argumento de la "eficiencia" de una institución o una línea de investigación no resulta ya suficiente para continuar apoyándola. Ahora es la "funcionalidad", definida por la colocación de *outputs* en el mercado, el principal criterio para justificar la continuidad del financiamiento. El principal motor del neo-vinculacionismo aparece, para las instituciones, con formato de coerción económica.

En coherencia con las determinaciones globales del modelo neoliberal de Estado, la función de promover la generación de saber científico e innovaciones tecnológicas escapa del ámbito estatal para insertarse en una problemática esfera público-privada. El Estado latinoamericano avanzó en la última década en la línea de restricción de su función de C&T. Tres indicadores muestran esto claramente: a) no se tendió a la creación de nuevas instituciones, a lo sumo se fragmentan sectorialmente las ya existentes; b) el presupuesto de los sistemas de I&D nacionales se encuentra en Estado estacionario; c) se están instrumentando políticas de desestatización de unidades de I&D. Estas últimas reflejan con claridad el nuevo sentido común. Las instituciones desestatizadas que resulten funcionales al sistema lograrán una exitosa vinculación con las unidades productivas que, como contrapartida, financiarán su actividad; por lo tanto sobrevivirán. En el caso de aquellas que no logren hacerlo, se deberá interpretar que si el mercado no las sostuvo, se debió a que no eran funcionales y, si no eran funcionales, no existía justificación para gastar en ellas. El Estado aparece así como un protector del dinero de los contribuyentes. Esta lógica-por simplista, poderosa- resulta difícil de responder en sus propios términos.

Para el nuevo patrón de intervención, ya no son los institutos públicos de investigación o los centros de I&D de las empresas estatales, los elementos que irían a propiciar, mediante su acción de interfase, la anhelada vinculación entre universidad y empresa. Siendo la empresa misma el nuevo *locus* de la innovación, se exime al Estado de realizar políticas activas de C&T.

El Estado no continúa subsidiando el vinculacionismo, y terceriza la iniciativa tecnológica hacia los microactores. La crisis del "Estado intervencionista"

transforma la política vincucionista en no deseable o no posible; la racionalización neoliberal plantea que no es necesaria.

La implementación del *neo-vinculacionismo* implica, en la práctica, la aparición de dos epifenómenos: a) la supuesta existencia de una nueva fuente de financiación para la investigación universitaria<sup>17</sup> es utilizada como argumento, por parte de los gobiernos, para no realizar mayores inversiones; b) frente a la indefinición de políticas globales de investigación generadas por las propias universidades, la demanda de las empresas implica el direccionamiento de las mismas hacia objetivos de corto plazo y, normalmente, escasa trascendencia. Apoyar iniciativas neovinculacionistas también resulta funcional al nuevo patrón de intervención. Las universidades pasan a comportarse con la lógica de -y pueden ser tratadas como- unidades productivas privadas. Esta política tiende a presentarse como "única alternativa viable" al viejo problema de la utilidad social de la investigación universitaria, tomando a la universidad única responsable de una relación que, en realidad, la excede largamente.

#### 4.4 Acerca de la viabilidad de los planteos neovinculacionistas

Parece posible distinguir dos posicionamientos neo-vinculacionistas, uno pragmático y otro estratégico. Evidentemente se trata, una vez más, de una simplificación que omite posturas intermedias, pero resulta útil en aras de un mayor poder explicativo.

El *neo-vinculacionismo pragmático* se ha difundido en América Latina respondiendo a tres principios dominantes: a) emulación: generación de mecanismos de interfase que tienden a "imitar" las idealizaciones de las experiencias exitosas de los países desarrollados; b) nihilismo: desprecio por una acumulación previa cuyo contenido inercial sólo representa un inconveniente para el cambio; c) a-historicismo: ruptura con un pasado negativo, erróneo, o no significativo, que, por tanto, debe ser ignorado.

Esta versión pragmática, incrementalista<sup>18</sup> -donde la gestión omite la política-, parece la exacta negación de los análisis desarrollados por la teoría de la acumulación tecnológica sobre "aprendizaje institucional" y "*learning by interacting*" en los "sistemas nacionales de innovación", y contradice, en particular, las recomendaciones generadas sobre transferencia de instituciones (Lundvall 1992; Johnson y Lundvall, 1994).

La creación pragmática de incubadoras de empresas o polos tecnológicos, justificada por el viraje ideológico librecambista de los '80, deja sin responder o delega a las "fuerzas naturales del mercado"- cuestiones ya abiertas en el modelo ofertista-vincucionista de los '60-'70. ¿La sola presencia de las incubadoras es

condición suficiente para generar un ciclo de innovaciones autosustentado? ¿La generación de mecanismos de interfase por parte de universidades es condición necesaria y suficiente para un relacionamiento exitoso entre unidades académicas y empresas? ¿Las experiencias son compatibles con la lógica del contexto socio-económico? O, de otro modo: ¿son viables los experimentos neo-vinculacionistas latinoamericanos fuera, o aún en contra, de una política sectorial, industrial o económica que los ampare?

El *neo-vinculacionismo estratégico* responde a una trayectoria teórica compleja. Lejos de proponerse como una experiencia aislada, se integra en un campo de relaciones causales sistémicas, y se orienta hacia objetivos de desarrollo social concretos. Se trata, en esta versión, de un intento de transducción de las estilizaciones originadas a partir de las experiencias exitosas de generación de relaciones sinérgicas entre unidades de investigación y de producción de algunos países desarrollados. En este sentido, resultaría erróneo interpretar este posicionamiento como emulador.

Observar con mayor detalle el proceso de transducción tal vez permita una mejor comprensión del fenómeno:

- en los trabajos realizados en los países centrales es posible percibir la siguiente trayectoria: primero, descripción de experiencias concretas, puntuales, normalmente seleccionadas a través del criterio de caso exitoso (lo que implica, claro está, la existencia previa de experiencias locales), segundo, teorización basada en la estilización de las conclusiones de esos estudios de caso; tercero, construcción de una propuesta normativa *ad hoc* (sometida a un proceso de debate, en este caso aún vigente);
- el recorrido neo-vinculacionista, en cambio, se inicia asumiendo la teoría elaborada en los países centrales como "universal", se asimila luego la propuesta normativa extra-regional como definición estratégica local. Las descripciones de los estudios de caso, entonces, aparecen como los ejemplos modélicos de ingeniería institucional. Obviamente, se buscan (y no se encuentran) casos exitosos locales que presenten un alto grado de adecuación a la teoría. Por lo tanto, parece adecuado -resulta inevitable- realizar "adaptaciones" de los objetos a las categorías y de las categorías a los objetos. La implementación de la estrategia neo-vinculacionista intenta, finalmente, reificar en el marco local las estilizaciones de las exitosas experiencias extraregionales.

No es de extrañar que las dificultades, disfuncionalidades o fracasos de los polos y parques tecnológicos e incubadoras de empresas "transducidos" sean atribuidos a "problemas coyunturales de implementación".

El intento de transducción de teorías explicativas de experiencias extra-regionales a las concretas condiciones de la realidad latinoamericana presenta no pocas dificultades, máxime si se tiene en cuenta que la matriz de la



teorización a transducir es sistémica. En el planteo "racionalista" de Triple Helix cualquier gobierno con cualquier *set* de empresas puede interactuar con cualquier *set* académico. Esto no deja de ser lógico, dado que Etzkowitz genera su análisis a partir de sistemas económico-productivos que presentan elevados índices de interacción y convergencia de intereses. Si se pueden presentar experiencias exitosas en los países industrializados integrados al mercado mundial, esto se debe a que, en realidad, las relaciones universidad- empresa se insertan en lógicas globales de los modelos de acumulación en las que resultan funcionales. Es más, si en los últimos años se ha acentuado la atención sobre esta relación en particular, esto responde a la percepción de que la competencia entre esos países demanda una aceleración del ritmo de innovaciones. Y aún más, si los gobiernos intervienen más acentuada y explícitamente sobre la dinámica de generación de innovaciones es porque perciben que los mecanismos inductores del mercado son insuficientes para direccionar la actividad.

Pero, en la transducción latinoamericana, cabe preguntarse si estos gobiernos pueden interactuar con estas empresas para generar relaciones sinérgicas con estas universidades.

Las "exitosas experiencias estilizadas" provocan en el medio local cierto grado de fascinación, entusiasmo, o, en las visiones pesimistas, se presentan como la única salida viable para las economías subdesarrolladas en el marco de la globalización .

Tal vez por esto, en los análisis neo-vinculacionistas locales la atención se centra en el único actor de la "triple hélice" sobre el cual parece posible actuar, el más permeable, el más "racionalizable": la universidad. En la práctica, el neo-vinculacionismo estratégico coloca como "punto de partida" de la reestructuración productiva la "revolución académica".

Evidentemente las instituciones de enseñanza superior latinoamericanas deben evolucionar, pero ¿en este sentido, exactamente? ¿según esta normativa? Aún concordando con la idea de que las universidades pueden realizar un aporte sustancial al desarrollo socio-económico, parece necesario preguntar: ¿el cambio de las universidades será condición necesaria y suficiente? ¿se tratará simplemente, de generar un "cambio de actitudes" de gobierno y empresarios? ¿o, en cambio, se trata de la existencia de condiciones estructurales socio-político-económicas que determinan esas actitudes lo que hay que cambiar? De ser esto último ¿de qué serviría la alteración aislada de la universidad? o, mejor aún ¿qué resultados sinérgicos es posible esperar de la adecuación de las universidades a las condiciones socio-político-económicas de las empresas que actúan dentro de las fronteras de las naciones latinoamericanas?

Es cierto que las universidades latinoamericanas parecen comportarse a veces como danzarines en la cubierta del Titanic, ¿pero no será un poco exagerado plantear que la interrupción de la danza evitaría el naufragio?

Tal vez sea conveniente analizar la viabilidad de distintas estrategias neo-vinculacionistas posibles de transformación de la universidad, a fin de percibir los riesgos de su implementación:

*Alternativa A):* adecuar las universidades a la demanda potencial, definida "racionalmente" por deducción de las trayectorias productivas y tecnológicas de las naciones líderes en el mercado internacional. El resultado de esta alternativa derivará, muy probablemente, en ofertismo, mayor inadecuación local; y desnudará, precisamente en caso de ser exitosa, la débil condición local para apropiarse de los beneficios de la innovación.

*Alternativa B):* adecuar las universidades a las condiciones actuales de la producción o al modelo de acumulación local vigente. El resultado de esta alternativa continuará siendo ofertismo, dado que la trayectoria tecnológica local seguirá desarrollándose en base a la transferencia (importación, transferencia intramuros) de tecnología.

*Alternativa C):* adecuar las universidades para que se transformen en empresas productivas integradas al modelo de acumulación vigente, en dos variantes: C1 local o C2 internacional. La incompatibilidad de la actual estructura institucional implicaría la necesidad de una "revolución universitaria". Más allá de la problemática factibilidad de semejante emprendimiento, aún habría que superar los escollos que enfrenta cualquier empresa con fines de lucro, con un agravante: a los costos de las incertidumbres de mercado y tecnológica, habría que agregar los derivados de la incertidumbre institucional. En otros términos, la relación "riesgo/beneficios potenciales" resulta negativa. Además, dada la escasez de fondos propios, se requeriría asistencia financiera estatal, incompatible con la lógica gubernamental actual <sup>19</sup>: ¿mayores fondos para una dependencia estatal en pleno ajuste neoliberal?

*Alternativa D):* adecuar las universidades para una mayor interacción con las unidades de difusión de tecnologías generadas durante el "viejo" modelo sustitutivo. En otros términos: intentar completar el proyecto vinculacionista. Obviamente el resultado sería más ofertismo (o sea, una versión ampliada de A y/o B). Y, como agravante, los principales destinatarios de la actividad en el pasado -las empresas estatales- fueron o serán privatizadas.

Obviamente, podría realizarse una estrategia gradual y focalizada en algunas áreas, algunas producciones. Dado que las experiencias serán aisladas, por definición estratégica, la repercusión sobre la estructura universitaria será limitada. Por otra parte, el aislamiento será conveniente, a fin de preservar al intento de las tensiones internas. Claro que esto en poco se diferencia de las experiencias realizadas hasta el presente: fuertemente subsidiadas (tanto económica como políticamente), inestables, sin "autonomía de vuelo", ocupando espacios periféricos en la agenda política universitaria. Finalmente, es de tener en cuenta que las

microexperiencias también deberían orientarse en algún sentido, que se encontraría contenido, probablemente, en alguna de las cuatro alternativas anteriores.

Dadas estas alternativas, parece evidenciarse que en el neo-vinculacionismo estratégico subyace un alto grado de voluntarismo. ¿La racionalidad de los actores económicos locales admite hoy lo que rechazaba en otro formato? ¿por qué el neo-vinculacionismo lograría la generación de sinergismos con las trayectorias tecnológicas de las firmas locales?

Asumiendo un papel de subsidiariedad, que en la distribución de tareas de la doctrina liberal se le adjudica al Estado, la universidad debería tomar la iniciativa cuando el capital privado no se encuentra en condiciones de hacerlo. En la transducción local de los *links* de los complejos productivos de los países desarrollados, la responsabilidad de la universidad se expande desde la investigación básica hacia los prototipos industriales.

Paradójicamente, el neo-vinculacionismo, en lugar de promover un modelo interactivo de innovación, tiende a reiterar en la práctica las condiciones ofertistas del modelo lineal de innovación. ¿Será posible evitar que se transforme en una nueva versión de la estrategia "ofertista vinculacionista" de los '60-'70, superando sus limitaciones?

Más allá de la duda que la última pregunta plantea, parece evidente que la cuestión de generar relaciones sinérgicas universidad-empresa no puede ser abordada bajo el supuesto de que dos cajas negras: gobierno y empresas, fueran a comportarse del modo deseado, convergente con las dinámicas que se impriman sobre la universidad, el único actor en acción .

No se trata de desestimar las posibilidades que genera la interacción de la universidad con el sector productivo, sino, por el contrario, de dimensionarla a fin de generar círculos virtuosos reales; o, en otros términos, de evitar su sobredimensionamiento mítico. La relación "universidad sector productivo" es sólo un recorte conceptual de una realidad compleja, útil en términos analíticos bajo la condición de no olvidar que *no es* "el" proceso real. Aún los enfoques pragmáticos *neo-vinculacionistas* pecan, paradójicamente, de intentar reificar esas ideas analíticas, resultando, en este sentido, tan idealistas-voluntaristas como los estratégicos .

¿Será adecuado plantear al neo-vinculacionismo como la base de un "nuevo contrato social" de la universidad latinoamericana? ¿Tal contrato podría -debería- depender de una columna tan frágil, problemática e inestable?

## Notas

1. Una versión más completa de este esquema analítico ha sido desarrollada en Dagnino, Thomas y Davyt (1996).
2. Esta concepción del desarrollo tecnológico encontraba un correlato en la teoría económica contemporánea en el modelo lineal acumulativo de desarrollo por etapas, cuyo principal exponente fue W. W. Rostow. El 'etapismo' excedió el Estado de mera teoría; respaldado materialmente por los recursos y promesas de la Alianza para el Progreso, se convirtió en una política de cooperación Norte-Sur que prometía viabilizar el desarrollo de América Latina.
3. Parece necesario hacer una revisión del concepto "transferencia de tecnologías". Su aplicación generalizada a todo fenómeno que implique incorporación de técnicas o medios de producción, provoca un ocultamiento o distorsión de la realidad que intenta describirse (como fuera señalado por Sábato y Mackenzie, 1982). Por una parte, en la importación de medios de producción, el énfasis está dado en el aspecto mercadería de la transacción antes que en el aspecto conocimiento. Llamar a esta operación "importación de tecnología" parece más adecuado. Por otra parte, se ha extendido el alcance del término transferencia al "traspaso de tecnología intramuros" entre la casa matriz y sus subsidiarias. Si bien, en una visión compleja, este traspaso de tecnologías por parte de las transnacionales generó algunos cambios tecnológicos locales, adjudicarles el carácter de transferencia otorga al fenómeno una dimensión simplista y al mismo tiempo exagerada. Parece pertinente preguntarse si el grado de extensión alcanzado por el concepto, al violentar los niveles de pertinencia, no revela un compromiso ideológico por parte del generalizador. La distinción de planos entre "transferencia", "traspaso intramuros" e "importación de tecnología" resulta de utilidad para explicar los diferentes modos en que las subsidiarias locales de las transnacionales han incidido sobre los procesos autóctonos de cambio tecnológico. En particular, la política de transferencia implementada durante el período parece haber adolecido de este problema conceptual.
4. Un desarrollo del concepto de "*laissez-faire tecnológico*" puede encontrarse en Adler (1987).
5. La preocupación por el *learning* aparece tardíamente en PLACTS (Sábato y Mackenzie, 1982). Sin embargo es interesante observar que ya en los '70 se generan paralelamente a PLACTS investigaciones latinoamericanas acerca del fenómeno (Katz et alii 1972; Katz y Cibotti, 1976; Katz y Ablin, 1977).
6. Resulta necesario recordar, a fin de comprender la dinámica del vinculaciónismo, que universidad y academia no constituían territorios coextensivos. Además de su función de producción y difusión de saberes, la universidad latinoamericana de los 60 y 70 era considerada un escenario de debate social, de combate contrahegemónico. Es en este contexto que la priorización de las unidades productivas estatales sobre las privadas debe ser entendida. Las determinaciones ideológicas tornaban indeseable, y en ocasiones indecible, el relacionamiento de la universidad con firmas industriales privadas.
7. Es necesario recordar que las dos décadas transcurridas entre los años '55 y '75 constituyen uno de los períodos más fértiles y dinámicos de la universidad latinoamericana. Y en gran medida esto se debe al esfuerzo llevado adelante por la comunidad académica local a fin de adecuarse a las particulares condiciones

económico-productivas de la región, al menos en los términos en que esa comunidad lo entendía.

8. El concepto "transducción" remite a la serie de operaciones de sentido que se realizan cuando un elemento (idea, concepto, mecanismo o herramienta heurística) es trasladado de un contexto sistémico a otro. A diferencia de la idea de traducción, donde un significante es alterado a fin de mantener un significado, en la transducción la inserción de un mismo significante en un nuevo sistema genera la aparición de nuevos sentidos.  
De hecho, las translaciones inocuas de conceptos entre sistemas conceptuales o de mecanismos entre sistemas sociales o políticos diferentes parecen imposibles tanto en términos de traducción como de difusión mecánica. La serie de mediaciones generará, necesariamente, efectos de transducción. [Acerca de una crítica a la teoría de la difusión y una defensa de una teoría de la traducción -afin al planteo de la transducción aquí expuesto-, ver Latour (1987:132-6)]
9. Frente a posibles confusiones, parece conveniente aclarar que no denominamos como neo-vinculacionismo a esas estilizaciones de experiencias extra-regionales. El concepto se restringe a describir la dinámica local, latinoamericana. No es intención del presente artículo establecer juicio alguno acerca de las teorizaciones utilizadas como insumos para la elaboración normativa local.
10. Una distinción en el sentido señalado puede encontrarse en Sutz (1996): "En la actualidad, las universidades devinieron productor directo de bienes y servicios para usuarios finales".
11. Desarrollos en este sentido pueden encontrarse por ej. en Smilor et al. (1993) o, desde una perspectiva local en Sutz (1994).
12. Proceso sintetizado por J. Ronayne (1984).
13. Ver, en particular, Rosenberg (1975) y Freeman (1982).
14. Sus expresiones más claras pueden encontrarse en Nelson (1993), Dosi et alli (1988), Lundvall (1992), OCDE (1992).
15. Como enuncia explícitamente Henry Etzkowitz (1994 y 1995).
16. No es preciso suscribir el recetario neoclásico para apoyar la misma estrategia. El hecho de considerar que el saber científico-tecnológico no constituye un bien público no necesariamente conduce a definiciones políticas alternativas. Si la prioridad es la producción de mayores saldos exportables, internalizar, vía importación de tecnología, el Estado del arte internacional puede aparecer como la salida pragmática más asequible.
17. La información disponible sobre inversión de empresas privadas en investigación universitaria muestra una incidencia relativamente escasa. Normalmente se confunde y extrapola la inversión privada en I&D, que alcanza en algunos casos: 59% en Estados Unidos, 76 % en Japón (Papon y Barré, 1996), con la financiación de la industria privada de la I&D universitaria: 2% en Japón, 7% en Estados Unidos (Parker, 1992). Esperar que la industria local iguale estos índices parece, al menos, ilusorio.
18. Acerca de la vinculación del incrementalismo con el liberalismo ver, por ej. Lindblom (1977).
19. Aún las empresas locales privadas de alta tecnología denuncian problemas para la financiación de sus ventas. La producción sufre la desventaja de ofrecer escasas alternativas de financiación de sus ventas al exterior debido al alto costo del crédito local.

## Referencias

- ADLER, E. (1987) *The Power of Ideology - The Oust for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*, University of California Press, Los Angeles.
- CALLON, M. (1992) The dynamics of Techno-economic Networks, en Coombs, Rod; Saviotti, Paolo y Walsh, Vivien: *Technological Change and Company Strategies: Economical and Sociological Perspectives*, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, Londres.
- CHUDNOVSKY, D. y LÓPEZ, A. (1996) Política tecnológica en la Argentina: ¿hay algo más que *laissezfaire?*, REDES, Nro VI.
- DAGNINO, R. (1994) ¿Cómo ven a América Latina los investigadores de política científica europeos?, *Redes*, Nro. 1, Vol.1.
- DAGNINO, R. y DAVYT, A. (1995) *Siete equívocos sobre la investigación universitaria*, *Anales de las Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología* (en prensa), Quilmes, Argentina.
- DAGNINO, R., THOMAS, H. y DAVYT, A. (1996) El pensamiento en Ciencia, Tecnología y Sociedad en Latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria, *Redes*, en prensa.
- DOSI, G. (1988) The Nature of the Innovative Process, en Dosi, G. et al (ed) *Technical change an Economic Theory*, Pinter, Londres.
- ETZKOWITZ, H. (1994) Academic-Industry Relations: A Sociological Paradigm for Economic Development, en *Leydesdorff y Van den Besselar: Evolutionary Economics and Chaos Theory*, Pinter, Londres.
- ETZKOWITZ, H. y LEYDESDORFF, L. (1995) *The Triple Helix University Industry. Government Relatios: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development*. Theme paper, Amsterdam
- FREEMAN, C. (1975) *La teoría económica de la innovación industrial*, Alianza, Madrid.
- FREEMAN, C. (1988) Japan: a New National System of Innovation?, en Dosi, G.; Freeman, C.; Nelson, R.; Silverberg G. y Soete, L. (eds) *Technical change an Economic Theory*, Pinter, Londres.
- GOMES, E. (1996) *A experiencia brasileira de pólos tecnológicos: uma abordagem político-institucional*, tesis de maestría, UNICAMP, Campinas.
- HERRERA, A. (1973) Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita, en: Sábato, Jorge (1975) *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia - tecnología - desarrollo dependencia*, Paidós, Buenos Aires.
- JOHNSON, B. y LUNDVALL, B. (1994) Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional, en *Comercio Exterior*, agosto 1994, México.
- KATZ, J. y CIBOTTI, R. (1976) *Marco de referencia para un programa de investigación en ciencia y tecnología en América Latina*, CEPAL, Buenos Aires.
- KATZ, J. y ABLIN, E. (1977) Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente, *Desarrollo Económico*, No 65, Buenos Aires.

- KATZ, J., MALLMAN, C. y Becka, L. (1972) *Investigación. tecnología y desarrollo*, Ciencia Nueva, Buenos Aires.
- LATOUR, B. (1987) *Science in Action. How to Follow Scientists and Engineers Through Society*, Open University Press, Milton Keynes.
- LINDBLOM, C. E. (1977) *Politics and Markets: The world's political-economic systems*, Basic Books, Nueva York.
- LUNDEVALL, B. (1992) *National Systems of Innovation - Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Frances Pinter, Londres.
- LUNDEVALL, B. (1988) Innovation as an Interactive Process: from User-Producer to the National System of Innovation, en Dosi et al (eds.): *Technical Change and Economic Theory*, Pinter, Londres.
- MOLINA, A. H. (1989) *The Transputer Constituency - Building up UK/European Capabilities in Information Technology*, Edinburgh University, Edinburgh.
- NELSON, R. (1979) *Innovation and economic development: Theoretical retrospect and prospect*, CEPAL, Buenos Aires.
- NELSON, R. (1988) Institutions supporting technical change in the United States, en Dosi, G. et al (eds.) *Technical Change and Economic Theory*, Pinter, Londres.
- NELSON, R. y ROSENBERG, N. (1993) Technical Innovation and National Systems, en Nelson, Richard (ed.) *National Innovation System - A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Nueva York.
- NELSON, R. (1993) A Retrospective, en Nelson, Richard (ed.) *National Innovation System - A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Nueva York.
- OCDE (1992) *Technology and the Economy. The key relationships*, París.
- PALACIOS, R. (1996) *El Programa Nacional de Parques Tecnológicos: tres iniciativas*, mimeo, CONICYT, Caracas.
- PAPON, P. y BARRÉ, R. (1996) Los sistemas de ciencia y tecnología: panorama mundial, en *Informe Mundial sobre la Ciencia 1996*, UNESCO.
- PARKER, L. E. (1992) *Industry-University Collaboration in Developed and Developing Countries*, Banco Mundial, Documento Nro. PHREE/92.
- PÉREZ, C. (1986) Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto, en *La tercera revolución industrial - Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- PORTER, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, Nueva York.
- RONAYNE, J. (1984) *Science in Government*, Edward Arnold, Londres.
- ROSENBERG, N. (1982) *Inside the Black Box - Technology and Economics*, Cambridge University Press, Nueva York.
- SÁBATO, J. y BOTANA, N. (1968) La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina, *Revista de la Integración*, Nro. 3.
- SÁBATO, J. A. y MACKENZIE, M. (1982) *La producción de tecnología autónoma o transnacional*, LLET - Nueva Imagen, México.

- SAGASTI, F. (1989) Science and Technology Policy Research for Development: An overview and some priorities from a Latin American perspective, *Bull. Science. Technology and Society*, V.9: 50-60.
- SECRETARÍA DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA (1996) *Enlace Tecnológico*, No.0
- SMILOR, R. DIETRICH, G. y GIBSON, D. (1993) La universidad empresarial: función de la educación superior en los Estados Unidos en materia de comercialización de la tecnología y el desarrollo económico, *Revista internacional de Ciencias Sociales*, Nro. 135.
- SUTZ, J. (1994) *Universidad y sectores productivos*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- SUTZ, J. (1995) *Estudios sociales de la ciencia y la tecnología en América Latina: ¿En busca de una agenda?*, ponencia presentada en las Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Quilmes, Argentina.
- SUTZ, J. (1996) The Third Role of the University in the New Academia Government-Productive Sector Relations, ponencia presentada en *The Triple Helix University-Industry- Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development*, Amsterdam, enero 1996.
- VESSURI, H. (1987) The Social Study of Science in Latin America, *Social Studies of Science*, V.17: 519-554.



# Las escuelas de gobierno y las universidades

---

Lucrecia Morales García<sup>1</sup>

## Resumen

*Las universidades deben servir de soporte fundamental a la labor de las escuelas de gobierno, orientada a suministrar, a los actuales y futuros altos dirigentes, herramientas indispensables para lograr mejores gestiones gubernamentales. En este sentido, el liderazgo debe partir de dichas escuelas, desarrollando estrategias que les permitan demandar a las instituciones de educación superior, el apoyo mencionado.*

*Así, las universidades deben: incluir, a nivel de pre y post grado, en todas las especialidades, materias claves para todo aquel que pueda dirigir, en algún momento, procesos de gobierno; constituirse en centros capaces de proponer políticas públicas, como guías académicas para el gobierno; mantener una permanente actualización de sus programas para adaptarlos a los cambios del entorno; acreditar las actividades de capacitación de las escuelas de gobierno y ; por último, graduar especialistas en Ciencias y Técnicas de gobierno.*

*Para lograr tales fines, deben concretarse convenios interinstitucionales que permitan formar, de manera conjunta, a los posibles líderes del futuro, en aras de alcanzar mejores gobiernos para beneficio de toda la colectividad.*

---

i. Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IZEPES),  
Gobernación del Estado Zulia, Maracaibo, Venezuela  
E-mail: IZEPES@compuserve.com  
Telefax (582) (61) 512824-521413

## 1 Liderazgo y crisis: el rol de las escuelas de gobierno ante la revolución educativa

Ante la inmensa crisis que sufren la mayoría de los países latinoamericanos, agravada por la carencia de buenos equipos de gobierno, se hace imperativo disponer de recursos humanos formados y capacitados para emprender los cambios necesarios, no sólo hacia la modernización de las estructuras estatales, sino principalmente, hacia la redefinición de lo que significa gobernar, para darle efectiva respuesta a las demandas que exijan tomar decisiones de gran trascendencia por parte del sistema político.

En este sentido, Osborne y Gaebler (1994) han realizado un importante aporte al presentar ideas para la reinención del gobierno, basadas en algunos lineamientos generales sobre cómo debería trasladarse progresivamente a la Sociedad Civil, desde las distintas instancias gubernamentales, la responsabilidad de sus propios problemas, pues al fin y al cabo es aquélla la que los padece. En otras palabras, proponen, entre otros planteamientos, capacitar y facultar a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y colocarlo en la comunidad.

Tales argumentos, a pesar de haber generado algunas críticas de importancia (Santana y Negrón, 1996), ya que en realidad no puede hablarse de una verdadera reinención del gobierno, han llamado, sin embargo, la atención, "...sobre la necesidad de contar con gobiernos que sí sean capaces de responder efectivamente a las demandas de bienestar de los ciudadanos ..., que no es más que el...reto de hacer buenos gobiernos" (Morales y Morales, 1997).

No obstante, para lograr dichos buenos gobiernos en la práctica, es oportuno romper algunos paradigmas sobre lo que significa gobernar y, más aún, ganar a los altos dirigentes para la referida idea, lo cual implicaría, necesariamente, una revolución educativa que debe ser llevada a cabo a través de un liderazgo contundente, en un espacio abierto especialmente para ello.

Desde esta perspectiva es necesario mencionar, que la mayoría de los enfoques sobre los nuevos paradigmas de desarrollo de los países señalan que "...es imposible que...sistemas educativos tradicionales puedan dar respuesta a los nuevos requerimientos de la Sociedad que se perfila para el Siglo XXI..." (Miranda, 1994).

Así, las Escuelas de Gobierno surgen para llenar la necesidad anteriormente señalada de llevar adelante la referida revolución educativa y ocupar el espacio que otras organizaciones han dejado vacante, fundamentalmente convencidas de la urgencia de contar con mejores gobernantes, para construir mejores sociedades, pues como lo advierte la Escuela Superior para Asuntos Públicos e Internacionales de la Universidad de Pittsburgh (1972), los centros o institutos

de administración pública tienen por finalidad el mejoramiento de la capacidad de autogobierno, adiestrando a individuos con capacidad administrativa y personal, para que planifiquen y gerencien los servicios públicos nacionales, regionales y locales; así como el perfeccionamiento de los conocimientos e instalaciones que contribuyan a ese fin.

En este mismo orden de ideas, Matus (1996), principal propulsor de las llamadas Escuelas de Gobierno, afirma que éstas son centros de formación de alto nivel para jóvenes que deseen desarrollar su vocación política o tecnopolítica, donde de igual manera los actuales dirigentes políticos puedan recogerse a renovar sus experiencias y conocimientos; donde los individuos puedan reunirse para estudiar y desarrollar en común las Ciencias y Técnicas de Gobierno, fortaleciendo sus valores democráticos, así como renovar su identidad y personalidad culturales.

En síntesis, las escuelas de gobierno, en concordancia con ese nuevo liderazgo que deben asumir ante la crisis económica, social, cultural, pero principalmente política que atraviesan la mayoría de las naciones latinoamericanas, deben tener como misión principal elevar la capacidad de gobierno, es decir, el caudal de conocimientos, herramientas, técnicas y experiencias que conformen la experticia necesaria para una gestión de éxito, en todos sus niveles (local, regional y nacional), a través de la formación y capacitación de los altos cuadros dirigentes, en Ciencias y Técnicas de Gobierno, para lograr mejores ejercicios públicos por el bien de la ciudadanía.

## **2. Profesionales de la tecnopolítica: aunando esfuerzos con las universidades en la creación del nuevo liderazgo emergente**

El proceso de formación señalado, que refleja la necesidad urgente de transformaciones en la concepción del Estado y la Administración Pública, supone una conscientización sobre las limitaciones que puede generar para el desarrollo y bienestar de los pueblos mantener los esquemas tradicionales de gobierno, por lo que "de cara a un verdadero cambio, un primer paso consiste en reconocer que la generación que actualmente detenta el Poder, tiene entre sus principales misiones dar paso y capacitar a las nuevas generaciones de líderes y estimularlos a asumir su responsabilidad de contribuir a la construcción de un nuevo país, y en este particular, un escenario vital lo constituye la estructura de la Administración Pública, donde debe capacitarse académicamente a los nuevos cuadros y mejorar sus condiciones en todo sentido..." (Cardozo, 1996).

Ahora bien : ¿quiénes serán los individuos que surjan de esa capacitación mencionada?

Los líderes emergentes del proceso de formación ya descrito, serán profesionales de la tecnopolítica, quienes, según Matus (1996), habrán de estar preparados para la planificación estratégica pública, la comprensión de las organizaciones y macroorganizaciones, el análisis estratégico, el análisis de problemas en general y cuasiestructurados, la formulación, análisis y evaluación de políticas públicas, la conducción de la Oficina del Gobernante, el dominio de escenarios y estudio de actores, la simulación histórica, el análisis de gran estrategia, la planificación económica, la evaluación y seguimiento de la gestión pública, las estrategias y técnicas de negociación, la gerencia, diseño y evaluación de operaciones, la administración de operaciones, la gerencia de empresas públicas, el manejo de presupuestos por programas, la planificación de campañas electorales, la modernización del Estado y reforma organizativa, la gestión en los sectores sociales, los planes de ajuste macroeconómico, la seguridad y defensa, el desarrollo urbano y la técnica de juegos, entre otros campos de interés.

En otras palabras, han de manejar herramientas que los políticos tradicionales hasta ahora han desconocido, que les permitiría elevar la capacidad de su gestión gubernamental, como ya se había señalado.

No obstante, no todos los gobernantes tienen la oportunidad de prepararse para el cambio y menos aún, disponer de tiempo suficiente para, una vez instalados en su despacho público, acceder a programas, seminarios, cursos, talleres y eventos científicos de diversa índole, que les permitan tomar conciencia de la inmensa responsabilidad que tienen sobre sus hombros, de responder adecuadamente a las expectativas de sus ciudadanos.

Por eso, una de las ideas que ha ganado terreno en los últimos tiempos, ha sido la de unir esfuerzos con las universidades, que son instituciones que han sido especialmente creadas para formar los recursos humanos del futuro, de manera que, coordinadamente con las escuelas de gobierno, sirvan de medio de cultivo de las capacidades y aptitudes que los dirigentes deberían tener, ya que "la educación formal deberá tener presente que se aprende para la vida y no para la escuela,...pero más importante será aún pensar de nuevo el papel y la función de la ...enseñanza, su contenido, su propósito, sus valores" (Drucker, en : Miranda, 1994). En este sentido, es fundamental que las instituciones de educación superior comprendan el papel que la sociedad les está demandando asumir definitivamente, en la conducción de los destinos del país.

Ahora, si bien es cierto que muchas universidades mantienen programas permanentes de gerencia pública en el cuarto nivel de enseñanza, es necesario señalar, sin embargo, que esto no es lo mismo que especializarse en Ciencias y Técnicas de Gobierno. De hecho, el gerente público debe poseer la habilidad de

alcanzar objetivos de interés colectivo, a través de la adecuada administración de recursos de diverso tipo (humanos, materiales y financieros, en dicho sector); mientras que el experto en tecnopolítica, (especializado en las ciencias y técnicas mencionadas), supera tal definición, al ser "...un híbrido entre el intelectual, el político y el gerente, que practica el juicio cuasiracional...un científico social preocupado por la acción, sin complejos para explorar el futuro difuso e incierto,...preparado para comprender un mundo complejo con múltiples recursos escasos y variados criterios de eficiencia y eficacia,...a la par que preocupado por la planificación de la acción en cualquier ámbito." (Matus, 1996). Como puede observarse, no sólo va más allá de lo que es la gerencia pública, sino que, incluso, sobrepasa las potencialidades del intelectual universitario, al desligarse del pensamiento unidimensional o departamentalizado que suele caracterizar a este tipo de profesional, y las del político de oficio, al combinar sus aptitudes intuitivas con el manejo de herramientas científicas que le permitan actuar acertadamente, de acuerdo con las circunstancias de su entorno.

Siendo así las cosas y desde el punto de vista de la gerencia pública, como se venía señalando, el profesional de la tecnopolítica constituye un apoyo fundamental a la misma, ya que su formación en Ciencias y Técnicas de Gobierno lo convierten en un soporte de la calidad de la gestión gubernamental, a lo que se aúna el manejo de los elementos teóricos de la academia y los beneficios derivados del olfato del político de oficio, lo cual ha de cambiar, como lo apuntaba el citado autor, la forma tradicional de hacer política.

### **3. Propuestas específicas de las escuelas de gobierno hacia las universidades**

Para lograr la meta de estrechar lazos entre estas organizaciones, se cree que el liderazgo debe partir de las escuelas de gobierno, las cuales han de desarrollar estrategias que les permitan demandar que las universidades contribuyan a formar al profesional de la tecnopolítica, pues de ninguna manera estas instituciones pueden ceder su papel de entes rectores del saber y de la resolución de problemas sociales, por lo cual, se presentan las siguientes propuestas:

En primer lugar, a fin de subsanar el fracaso de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, que han carecido de recursos humanos adecuadamente preparados para gobernar, las universidades deben incluir, a nivel de pre y post grado, en todas las especialidades, varias materias que tengan que ver con las negociaciones, procesamiento de problemas cuasiestructurados y toma de decisiones en el sector público, ya que se consideran temas básicos para todo aquél

que en un momento determinado se encuentre dirigiendo procesos dentro del sector gubernamental. Es necesario recordar que el ejercicio público no ha sido ni será privativo de ciertas disciplinas en específico, y que el enfoque unidisciplinario limita el análisis de problemas complejos y no prepara para trabajar en equipo.

En segundo lugar, las universidades deben crear y mantener en continuo desarrollo, centros que puedan proponer la formulación de políticas, permitiendo estar en capacidad de presentarle al gobierno una verdadera visión académica de los problemas sociales que a diario tiene que enfrentar, cumpliendo, así, funciones muy puntuales de asesoría en áreas que sean continuamente investigadas en tales entes de educación superior. Si bien es cierto que el gobierno necesita tomar decisiones que manejen la incertidumbre así como variables que no son del todo conocidas, para lo cual estaría el profesional de la tecnopolítica, también es cierto que no debería perder la perspectiva académica de la situación que le rodea, ya que ello pudiera generar otro tipo de soluciones, igualmente útiles para los fines propuestos.

En tercer lugar, las universidades deben renovar constantemente sus programas de formación de tercer y cuarto nivel, a fin de adaptarlos a las nuevas exigencias de cambio del entorno, como ésta que se ha desglosado a lo largo de este artículo y que ha sido presentada en importantes foros nacionales e internacionales, ya que están llamadas a mantenerse a la vanguardia en la renovación de conocimientos y en la búsqueda de nuevas fuentes del saber, para poder preservar su papel protagónico en el devenir de la Historia de los Pueblos.

En cuarto lugar, las universidades deben acreditar académicamente las actividades de capacitación de las Escuelas de Gobierno, a fin de darle mayor legitimidad a las mismas y mantener un alto grado de motivación en quienes han de recibir los beneficios de ese proceso.

Por último, las universidades, a solicitud de las Escuelas de Gobierno, deben ofrecer un Postgrado en Ciencias y Técnicas de Gobierno, que garantice una mayor especialización en el área.

Estas propuestas pudieran materializarse, como ya se dijo, bien por vía de convenios específicos o a través de la cooperación internacional, pues como lo señala Yarzabal (1992), "...las universidades latinoamericanas han emprendido múltiples experiencias, las cuales, en los últimos años, han permitido desarrollar estrategias exitosas que están aumentando la capacidad endógena de los sistemas de enseñanza superior de la región.", situación extensible a los proyectos que conjuntamente con las escuelas de gobierno, puedan llevar a cabo.

Es de hacer notar que la única Escuela de Gobierno en Venezuela, es decir, el Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IZEPES), fundada el 6 de mayo de 1.991, durante el mandato del entonces Gobernador Oswaldo Álvarez Paz, ha comprendido la importancia de esta simbiosis entre organizacio-

nes como ella y las universidades; de allí que en los actuales momentos se dedique al logro de convenios específicos con las principales casas de estudio de la región, para poder trabajar conjuntamente en la búsqueda de mejores esquemas de gobierno, a través de la inversión de esfuerzos que se materialicen en el activo más valioso de toda situación: el dirigente de los gobiernos del futuro.

#### 4. Reflexiones finales

La Sociedad Latinoamericana actual, salvando las diferencias que separan una realidad de otra, está atravesando una crisis con componentes de diversa índole, pero principalmente políticos, ya que la mayoría de sus gobiernos no ha sido capaz de solucionar los complejos problemas que han surgido en su entorno, y es innegable que los procesos de reforma y modernización del Estado, prácticamente comunes en estas naciones, han generado una mayor participación de la ciudadanía, que se ha vuelto exigente al solicitar cambios innovadores y soluciones creativas a sus problemas.

En este sentido, la gente ha venido demandando un nuevo liderazgo político, que sí sea capaz de responder a las complejidades de los problemas sociales en aras del bienestar del colectivo. Desde este punto de vista, una voz que ha sonado casi al unísono señala que es necesario prepararse para gobernar, y por ello, deben existir organizaciones que se dediquen a formar los líderes del mañana. Dichas organizaciones deben ser las Escuelas de Gobierno.

Sin embargo, a pesar de la iniciativa y bandera que estos entes deben llevar adelante en la capacitación de los altos cuadros dirigentes, que son los que verdaderamente toman las decisiones de peso en la sociedad, las Escuelas de Gobierno no pueden actuar divorciadas de las universidades, pues las instituciones de educación superior han nacido con la misión específica de preparar los cuadros de relevo generacionales, que permitan mantener una continuidad en la implementación de las estrategias de desarrollo de los pueblos. Por eso, es necesario que las Escuelas de Gobierno demanden a las universidades una acción conjunta, que permita materializar programas de educación continua en la conformación del dirigente del futuro. De producirse la simbiosis señalada, de seguro se podrán lograr mejores gobiernos y se darán pasos seguros hacia el progreso.

## Referencias

- CARDOZO, C. (1996) Nuevo liderazgo frente a la crisis. *Relevo* 1, No. 1, p. 42, Caracas.
- DRUCKER, P. (1992) *La Sociedad postcapitalista*, en : MIRANDA, E. (1994) Universidad, conocimiento y desarrollo : estrategias para el cambio. *Revista Administración Pública y Sociedad*, No. 9, p. 81, Córdoba (Argentina).
- ESCUELA SUPERIOR PARA ASUNTOS PÚBLICOS E INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE PITTSBURGH (1972). *Organización de Escuelas e Institutos de Administración Pública*. P. 15. Editorial Diana, México.
- MATUS, C. (1996) *El Líder sin Estado Mayor*. p. 112- 124. Fundación Altadir, Caracas.
- MIRANDA, E. (1994) Universidad, conocimiento y desarrollo: estrategias para el cambio. *Revista Administración Pública y Sociedad*, No. 9, p. 82, Córdoba (Argentina).
- MORALES, L. y MORALES, J. (1997) La incesante búsqueda de mejores esquemas gubernamentales. *Revista Ciencias de Gobierno*, No. 1, p. 82, 83, Maracaibo (Venezuela).
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994) *La Reinención del Gobierno*. Editorial Paidós. Estado y Sociedad. Barcelona (España).
- SANTANA, L. y NEGRÓN, M. (1996) Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas. *Revista Reforma y Democracia*, No. 6, p. 162, Caracas.
- YARZÁBAL, L. (1992) Possible Scenarios for Latin American Universities During the Process of Regional Integration. *Proceedings of the International Meeting Reflections on the New Roles of Higher Education at a world level: the case of Latin American and the Caribbean*. CRESALC/UNESCO, Caracas.



# Dos enfoques sobre la educación superior\*

Amílcar Davyt<sup>i</sup>

Francisco Figaredo<sup>ii</sup>

---

## Resumen

*A continuación se presenta una completa descripción y valoración crítica de dos importantes documentos sobre políticas de educación superior: el preparado por el Banco Mundial en 1994, y el elaborado por la UNESCO en 1995. Se señala la naturaleza contradictoria de las propuestas estratégicas del Banco Mundial ya que, sus soluciones al problema de la Educación Superior "parecen ser formas de tapar los agujeros producidos por ellos mismos".*

*Por su parte, el enfoque de la UNESCO es calificado de "humanista". Se analizan sus interrogantes sobre la pertinencia, la calidad y la internalización de la Educación Superior. A pesar de que los autores se suscriben a este último enfoque, incluyen observaciones sobre omisiones y contradicciones que deben ser consideradas como una valiosa crítica constructiva.*

- 
- \* Trabajo libre presentado en la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, La Habana, CRESALC-UNESCO, La Habana, Cuba, noviembre de 1996.
- i. Docente de la Universidad de la República, Uruguay, y alumno de posgraduación del Departamento de Política Científica y Tecnológica, IG/UNICAMP.
- ii. Docente de la Universidad de Camagüey, Cuba, y alumno de posgraduación del Departamento de Política Científica y Tecnológica, IG/UNICAMP.

## 1. Introducción

Históricamente las discusiones en las universidades latinoamericanas han incorporado elementos del debate internacional, primero europeo y luego mundial. En los años 90 es posible observar una nueva onda de discusión respecto al papel que le cabe a la educación superior en el desarrollo de la región, en la que se perciben posiciones directa o indirectamente vinculadas a grandes escuelas de pensamiento o concepciones del mundo.

Recientemente se destaca como elemento importante del debate la circulación, en medios políticos y académicos, de dos documentos sobre políticas de la educación superior. El primero de ellos fue preparado por un equipo de especialistas del Banco Mundial y publicado en mayo de 1994; el segundo, elaborado por la UNESCO en consulta con los diversos Estados miembros y dado a conocer en febrero de 1995. Ambos documentos analizan la situación actual y las perspectivas de la educación superior desde valores y concepciones distintas: el del Banco Mundial puede calificarse como respondiendo a las tendencias político-económicas neoliberales, el de UNESCO puede enmarcarse en un enfoque general de orientación humanista.

El objetivo de este trabajo es presentar una visión de la polémica que se establece entre las posiciones de ambos documentos, de forma tal de difundir su existencia, así como su contenido. Para ello se realiza un análisis comparativo de los desprendimientos e implicancias de ambos documentos. Se procura analizar las consideraciones explícitas de ambas visiones, y develar las implícitas, en cuanto a objetivos y funciones, principios y contenidos, políticas y experiencias atinentes a la educación superior (en adelante ES).

Al mismo tiempo se busca realizar una valoración crítica sobre ambos documentos, señalando algunas de sus contradicciones e incoherencias. Sin embargo, es necesario aclarar desde el comienzo que no se plantea ninguna tercera posición. Esto se debe a que los autores coinciden, en lo esencial, con el enfoque de UNESCO. Creemos que es ésta la perspectiva a ser asumida, independientemente de que, como se ve más adelante, también se realizan algunas consideraciones sobre su documento, intentando, a través de la crítica constructiva, aportar a su perfeccionamiento.

La estructura del trabajo es la siguiente: las dos secciones a continuación describen los documentos, siguiendo sus propios recorridos, comenzando por el del Banco Mundial y siguiendo por el de la UNESCO. Al mismo tiempo se introducen comentarios y opiniones sobre algunas de sus afirmaciones. En los subtítulos se utilizan dos conceptos, ya planteados por Tünnermann (1995), que sintetizan en una sola palabra nuestra opinión respecto de ambos enfoques, en correspondencia con lo sostenido en el párrafo anterior. La valoración final del trabajo ratifica la posición anunciada sobre ambos documentos.

## 2. Un enfoque economicista sobre la Educación Superior

El documento del Banco Mundial (en adelante BM), titulado "Educación Superior: lecciones de la experiencia", puede ser criticado desde distintos niveles. Es posible optar por analizar la aplicación, en las políticas educativas, de la visión del mundo economicista decorrente de las tendencias neoliberales, tan en boga actualmente; también es posible buscar las inconsistencias internas al documento, así como ciertas distorsiones de la realidad que parece realizar a efectos de adecuarla a la teoría. En las páginas siguientes preferimos centrarnos en este último nivel, aunque sin desprestigiar comentarios en el primero mencionado; es decir, seguiremos la línea argumental del BM, y desde ella la criticaremos.

Uno de los primeros problemas generales que surgen al considerar globalmente este documento, es su estrecha relación con los mecanismos de préstamo de los organismos internacionales de financiamiento, en particular del propio BM. Parece constituirse en una justificativa general *ex-post* de las recomendaciones ya realizadas y de los condicionamientos ya impuestos a muchos países subdesarrollados, aunque con un "tono" general más humanizado o generoso. En realidad las acciones efectivamente desarrolladas, o por lo menos intentadas, por algunos gobiernos de la región latinoamericana se basan en los aspectos más regresivos del documento, sin contemplar algunas recomendaciones que, en principio, pueden ser consideradas positivas.

Aunque el informe comienza describiendo la importancia potencial de la ES en el desarrollo de los países, inmediatamente pasa a detallar en mayor profundidad la supuesta crisis por la que pasa a nivel mundial. Paradójicamente, las características de esta crisis se relacionan directamente con las políticas que el propio BM promueve en los países subdesarrollados. Tanto los ajustes fiscales más drásticos, como los intentos de limitacionismo y de contener las presiones para el aumento de las matrículas, (p.18) son, al mismo tiempo, según la visión del Banco, causas de crisis y con secuencias de políticas neoliberales promovidas por el sistema financiero internacional según la perspectiva de cualquier observador atento. En este marco las soluciones del BM al problema de la ES parecen ser formas de tapar los agujeros producidos por ellos mismos.

La naturaleza contradictoria de las acciones del Banco también se refleja dentro del propio documento, ya que mientras que para justificar la importancia de la ES se destaca la estrecha vinculación entre escolarización superior y desarrollo económico y social en los países avanzados, en los subdesarrollados el crecimiento de la matrícula es insostenible desde el punto de vista fiscal (p.2). Coherentemente con las políticas económicas neoliberales, primero hay que crecer y luego se podría distribuir, en este caso conocimiento y cultura.

Para justificar la existencia de esta crisis de la ES, el BM nos brinda, además de las "causas" ya mencionadas, una serie de datos que describen algunas de sus características y de sus recientes cambios. Sin embargo, estas características son sólo reflejo de la sociedad en la que están insertas las instituciones de educación superior (IES), y de sus modelos de desarrollo; no puede pedírsele a ellas, creemos, que sean vanguardia de cambios globales en las relaciones económicas y políticas de las naciones. En países con graves problemas en la distribución de la renta o con discriminaciones importantes, sea de sexo, raza o religión, es prácticamente imposible tener IES que no los expresen. Afirmar esto no implica, en nuestra opinión, que no sea posible tomar medidas correctivas; sí implica decir que estas instituciones no pueden solucionar por sí mismas los grandes problemas nacionales, sino solamente brindar su aporte en ese sentido.

Por fin, el informe señala, vinculándola a la crisis, la ineficiencia de las IES públicas, principalmente al compararlas con las privadas. Al hacer estas precisiones, el BM cae en dos tipos de errores. El primero de ellos es común en discursos tecnocráticos o academicistas: no existen indicadores o formas de medir la eficiencia, o cualquier otro aspecto, que sean neutros. Para construirlos siempre se parte de consideraciones contextuales y marcos referenciales que condicionan su significado. En particular la visión del BM relaciona en todo momento la eficiencia educativa a indicadores económicos o, peor aún, meramente financieros; en realidad, no está hablando de mayor eficiencia, sino de menores costos.

En segundo lugar, el Banco compara, con indicadores de gasto, instituciones con diferentes funciones y objetivos, como pueden ser las universidades públicas, nacionales y autónomas, con las privadas, con fines de lucro o confesionales. Existe un conjunto de elementos difícil de ser medido, e imposible de ser cuantificado financieramente, en torno a la ES pública, que no se encuentra en las IES privadas (o que se encuentra en menor grado en algunas, principalmente las confesionales). Estos elementos se relacionan con un concepto de Universidad como centro de cultura, de generación, transmisión y difusión del conocimiento en su más amplia acepción, y de reflexión crítica acerca del mismo y de sus usos. Se relacionan también con la trascendencia de las instituciones públicas para el fortalecimiento de la identidad nacional, su aporte a la autonomía intelectual y científica de los países y su papel como conciencia cívica y crítica de las sociedades (Tünnermann, 1995).

Continúa luego el documento del BM exponiendo la estrategia de reforma recomendada para lograr enfrentar la "documentada crisis". De esta forma se expresa lo que Tünnermann llama ver a las universidades como parte del problema (1995: 125). Las políticas económicas neoliberales impulsadas desde hace algunas décadas produjeron, a modo de efecto secundario, algunas consecuencias en los sistemas de ES que se sumaron a ciertas tendencias globales de nuestras sociedades. El resultado final, de acuerdo al Banco, es esta situación de crisis pro-

blemática, que es necesario resolver, también a través de préstamos condicionados. El propio BM hace una síntesis de sus recomendaciones estratégicas, y de cómo condiciona las políticas nacionales, en un documento posterior: "Los países dispuestos a adoptar un entramado político para la educación superior que privilegie una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada, poniendo el mayor énfasis en los agentes y en la financiación privados, continuarán recibiendo atención prioritaria".

Efectivamente, el BM divide el contenido de su estrategia en cuatro capítulos: mayor diferenciación de las instituciones; diversificación del financiamiento de las instituciones estatales y adopción de incentivos para su desempeño; redefinición de la función del gobierno; y enfoque en la calidad, la adaptabilidad y la equidad.

Antes de profundizar en cada línea estratégica, el BM advierte sobre las posibles "dificultades políticas" (p.29) para el logro de estas reformas. Con una impronta tecnocrática característica, se recomienda a los gobiernos actuar con mucha cautela al introducir reformas que pueden afectar a las familias más poderosas y con mayor potencial para desestabilizar los regímenes políticos (SIC), como si no fueran esas mismas familias quienes habitualmente detentan el poder político, y, por lo tanto, controlan a los gobiernos. Paradójicamente, pocas veces el Banco ha recomendado reformas agrarias, protección del mercado y producción locales, reformas del sistema impositivo, fortalecimiento de controles estatales sobre la especulación, mecanismos de ahorro compulsivo, etc., medidas que podrían encontrarse en la misma situación de dificultades para ser implementadas.

El Banco denomina "Mayor diferenciación de las instituciones" (p.31) a dos tipos de medidas tendientes a reducir los gastos en educación superior: a) creación de institutos profesionales, politécnicos y colegios, más baratos para el Estado; y b) fomento a la iniciativa privada, que ahorrar a gastos estatales. Más allá de que la idea de diferenciación institucional tiene un fundamento académico compartible, la mayor parte de los datos y argumentaciones presentados por el BM tienen que ver con cuestiones de ahorro; obviamente, las políticas de reducción del gasto fiscal promovidas por algunos organismos internacionales exigen que una de las áreas reducidas, sea la educación. Sin embargo, aquí el Banco plantea que los fondos destinados a la ES deben ser mantenidos. Claro, mantener fondos con incremento de matrícula implica, de hecho, una reducción de la inversión por estudiante; por ello, todo aumento estudiantil debe ser canalizado a través de otras instituciones, creadas para tal fin. Como sugerencia final, el BM recomienda un tratamiento en "forma equitativa" (p.42), estableciendo "condiciones de igualdad para todas las instituciones -estatales y privadas". (p.43), olvidando otra vez que es imposible tratar "igual" a funciones y objetivos diferentes.

La medida central de la "Diversificación del financiamiento" (p.44) se relaciona al cobro de derechos de matrícula estudiantil. Como contrapartida, el BM

ofrece el apoyo financiero a los estudiantes necesitados. Esto nos parece una contraparte menor, ya que el objetivo del Banco de transformar la educación como derecho de la población en una mercancía, en un objeto de comercialización, ya se alcanza aunque se le cobre sólo a una pequeña parte de los alumnos. De esta forma, éstos pasan a ser clientes.

Es interesante destacar aquí la reiteración del BM de recomendar "evitar la práctica negativa de reducir las asignaciones presupuestarias fiscales a las instituciones públicas" (p.48, destacado en el original) y plantear como un elemento fundamental (...) que se pueda seguir disponiendo de recursos (p.50). Sin embargo, avanzando en el documento hacia las lecciones finales, el Banco muestra sus verdaderas intenciones: "liberar algunos de los recursos públicos" y reducir el costo para el Estado (p.96).

En el marco de la "Redefinición de la función del gobierno" (p.61) el BM desarrolla varias directrices. Una de ellas es la "mayor autonomía institucional, como clave del éxito de la reforma" (p.69). En realidad, la autonomía que el Banco plantea está más relacionada con lo administrativo, por una parte, y con dejar de tener responsabilidad sobre la educación, traspasándola al sector privado. Al tratar como "iguales" ambos tipos de instituciones públicas y privadas- en un contexto demarcado-, hace que las públicas, para sobrevivir, deban comportarse como las privadas. Es decir, autónomas del Estado, pero no de las leyes de comportamiento capitalista, de las fuerzas del mercado. Es de esta forma que se desvirtúa la idea de autonomía del poder político, tan cara a las tradiciones universitarias latinoamericanas, como forma de preservación de un clima de libertad intelectual, de pluralismo y de convivencia y confrontación de ideas.

Como cuarta línea estratégica, el Banco plantea su "Enfoque en la calidad, la adaptabilidad y la equidad" (p.74). Al referirse a la calidad, en un traslado mecánico y a la vez equivocado, desde la economía, el documento hace énfasis en la evaluación de la calidad de los resultados de la enseñanza y la investigación, olvidando los procesos educativos y formativos. En segundo lugar, la adaptabilidad se reduce a tener "Receptividad a las exigencias económicas" (p.78). ¿Y las sociales? nos preguntamos inmediatamente. De esta forma el BM transforma el amplio espectro de actividades de extensión universitaria en vinculación con el sector productivo, en un reduccionismo que ha permeado a otras corrientes ideológicas dentro de las propias universidades, llegando, en muchos casos, a ser dominantes. La idea planteada por el Banco de participación de representantes del sector privado en los consejos de las instituciones como forma de "asegurar la pertinencia de los programas académicos" (p.79) es manejada como innovadora en varios países de la región. En último término, el documento hace una breve referencia al objetivo de equidad. Por supuesto, no fundamentada en términos de principios solidarios, sino en los en términos económicos y de estabilidad social.

En el último capítulo el Banco hace una síntesis de las "Lecciones extraídas de la experiencia" (p.92). A partir de algunas experiencias exitosas selecciona-

das (especialmente Corea), aquí resalta nuevamente, aunque en otras palabras, el condicionamiento de los préstamos a ser otorgados a una serie de requisitos que se desprenden de las cuatro líneas estratégicas ya comentadas.

Uno de ellos es la priorización de la educación primaria y secundaria en las acciones del BM. Como ya fue mencionado, la concepción del Banco es: La reforma de la enseñanza postsecundaria y, especialmente, las estrategias para movilizar un mayor volumen de financiamiento privado hacia este subsector mediante la participación en los costos y el fomento de las instituciones privadas, pueden ayudar a los países a liberar algunos de los recursos públicos necesarios para otros fines (p.96).

Olvida el BM que es imprescindible sustentar el sistema educativo como un todo, en conjunto, debido a las múltiples interrelaciones entre sus partes. Apoyar algunos de sus subsectores puede provocar desequilibrios o desajustes que luego agraven los problemas. El papel de la ES en el desarrollo incluye aspectos como la propia formación de los recursos humanos necesarios para los niveles primarios y secundarios. Por otra parte, la experiencia de los países avanzados, así como las de los NICs, muestran que las estrategias consistieron, y consisten, en importantes inversiones en todos los niveles del sistema. No se trata de absolutizar una parte del todo, sino lograr un equilibrio, una armonía, en el desarrollo de las distintas partes de ese todo.

En síntesis, el documento del Banco Mundial nos hace pensar en un concepto de universidad que, en espera de mejores precisiones, denominamos universidad restringida, la cual debe responder a un nuevo pacto con las fuerzas del mercado. En la universidad restringida se reduce la misión universitaria a la formación de profesionales adaptados al mercado, se mide la eficiencia universitaria con indicadores parciales, se limita la extensión al relacionamiento con un sector de la sociedad, se convierte la educación en una mercancía. ¿Podrán realmente universidades con características como éstas jugar el papel que les corresponde en la solución de los problemas de los países subdesarrollados?

### **3. Un enfoque humanista sobre la Educación Superior**

A diferencia del estudio del Banco Mundial, de corte académico y orientación economicista, como se observó, el documento de la UNESCO es de política y se inspira, siguiendo a Tünnermann (1995), en una concepción humanista. En lo que sigue expondremos algunas consideraciones sobre dicho documento. Antes, es necesario destacar que una concepción humanista, desde nuestro punto de vista, tiene como núcleo central al ser humano y no a la economía, el dinero, las cosas

materiales. Es decir, busca el bienestar material y espiritual de todos los miembros de la sociedad. El significado concreto de este concepto depende de la historia y cultura de cada pueblo, de las metas que se plantee para su desarrollo.

El contenido del «Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior» se divide en cinco capítulos: Tendencias de la educación superior; Desafíos que se presentan a la educación superior en un mundo que se transforma; Las respuestas de la educación superior: un nuevo concepto; Cambio y desarrollo de la educación superior: la función de la UNESCO; y Hacia una renovación de la educación superior: la universidad dinámica y el nuevo pacto académico.

Al evaluar las «Tendencias de la educación superior» (p.16) en los últimos 25 años, el documento destaca como «aspectos sobresalientes»: la expansión cuantitativa; la diversificación de las estructuras, los programas y las formas de estudio; las restricciones financieras y una creciente internacionalización.

Entre las causas que explican la expansión cuantitativa -de 13 millones de estudiantes en 1960 se pasó a 65 en 1991- se mencionan: el crecimiento demográfico; el aumento del número de jóvenes que aspiran a ingresar en la educación superior; el crecimiento económico experimentado en muchos países y regiones; la conciencia de que el desarrollo tiene correlación con las inversiones en educación superior; el surgimiento de países independientes y democráticos. No obstante al destacar la expansión cuantitativa como una de las tendencias de la educación superior, la UNESCO no es indiferente ante la brecha que, en las próximas décadas, se observará entre distintos grupos de países en cuanto a posibilidades de ingreso. Por ello señala que «la desigualdad de oportunidades de acceso a la educación superior persiste; en tanto que en los países desarrollados tendrán acceso a este nivel aproximadamente la mitad de la población en la edad apropiada, en los países en desarrollo menos del 10% de la población estará matriculada en la educación superior» (p.18). La constatación de esta injusta realidad unida a la valoración de que es necesario «desarrollar una educación superior masiva de calidad» (ítem destacado en el original) expresan la inspiración humanista del documento de la UNESCO.

La UNESCO evidencia cierta neutralidad al tratar el aumento de matrícula en instituciones privadas. Al respecto sólo señala que «El reciente surgimiento de centros privados de educación superior y de escuelas profesionales privadas, especialmente en Europa central y oriental, exige una legislación que se ocupe de este nuevo sector» (p.20). ¿Debe enfrentarse el aumento de la privatización de instituciones de educación superior simplemente como una cuestión legislativa, jurídica?, ¿o es este un problema que por sus implicaciones para el desarrollo de la cultura, sobre todo en países subdesarrollados, tiene que ser enfocado desde una perspectiva política, social y cultural mucho más amplia?



En relación a este debate sobre privatizaciones, es importante tener en cuenta el objetivo de UNESCO de que cada centro de educación superior sea «un lugar en el cual el acceso depende principalmente del mérito intelectual y de la capacidad de participar activamente en sus programas, cuidándose de asegurar la igualdad social» (p.53). ¿Será posible compatibilizar este objetivo con los de las instituciones privadas, explícitos o implícitos?, o será válido sólo para instituciones públicas? Las ideas de "equidad en cuanto al acceso, y la preservación de la misión y función de la educación superior, con pleno respeto de la libertad académica y la autonomía institucional" (p.21, destacado en el original) pueden verse severamente limitadas, o por lo menos encontrarse con algunos obstáculos, al tratarse de instituciones con fines de lucro o aún confesionales.

El mismo enfoque descriptivo se observa en lo referido a las «Restricciones de la financiación y los recursos» (p.21). La UNESCO constata que «el aumento del número de estudiantes de la educación superior no se ha acompañado de aumentos de los recursos en términos reales obligando así a muchas instituciones a recortar sus presupuestos», pero no apunta a las causas de este problema. La cuestión no es simplemente económica, de "escasez de recursos", es, ante todo, política, de establecimiento de prioridades nacionales, de una mejor distribución de los fondos públicos. Es paradójico que en ausencia de la Guerra Fría y del peligro de una guerra nuclear, se reduzca el financiamiento de la educación superior mientras se mantiene, o aumenta en algunos casos, el dedicado a la esfera militar. Si existiera una voluntad real de resolver el problema, en primer lugar por parte de las llamadas "grandes potencias", se promoverían acuerdos internacionales para reducir al mínimo indispensable los gastos militares y dedicarlos no sólo a educación sino también a alimentación, salud, transporte, vivienda, etc. Si unido a ello, esas potencias tuvieran una posición verdaderamente solidaria con los países subdesarrollados, la situación financiera, para éstos, mejoraría considerablemente.

En lo que respecta a la «creciente internacionalización» (p.22), en tanto tendencia de la educación superior, es cuestionable, desde una orientación humanista, la idea sobre «las actuales tendencias del comercio mundial (y) la integración económica y política» (p.22). Según R. Heilbroner (especialista en el campo de la historia económica) «la economía global es la que abarca a los países industrializados en todo el planeta, y a algunas privilegiadas extensiones. Pero el resto del mundo, como si se ejerciera un colosal 'apartheid' en escala gigantesca, queda marginado de la economía global y de las grandes corrientes del comercio internacional» (citado por J. Ares Pons, 1995: 138). A la anterior valoración, que pone en tela de juicio la denominada globalización, o mundialización, puede agregársele los datos que nos ofrece García Guadilla (1995: 83): "de las 4200 alianzas estratégicas que han tenido las empresas del mundo entero durante la década de los ochenta (todos los sectores incluidos), el 92% han sido realizadas entre firmas de los países de la tríada. De la misma manera, las plazas financieras de Nue-

va York, Tokio y Londres controlan más del 80% de las transacciones que se efectúan anualmente sobre los mercados financieros del mundo".

La parte del documento referida a las «Tendencias...» concluye con una descripción sobre el número de personas que reciben educación superior fuera de su país y sobre el éxodo de competencias al extranjero (p.23, destacado en el original). De acuerdo a la UNESCO este éxodo «Es parte de un fenómeno más vasto de migración regional e internacional derivado de factores económicos, sociales y políticos interrelacionados. Es también una indicación del mal Estado de los asuntos económicos, sociales y políticos en muchas partes del mundo».

El análisis de los «Desafíos que se plantean a la educación superior en un mundo que se transforma» (p.25) se inicia con una relación de problemas de diversa naturaleza que pesan sobre el mundo de hoy. Estos problemas pueden agruparse en: sociales -los cambios demográficos, los focos de conflictos y rivalidades interraciales, el hambre, la enfermedad, la pobreza, la falta de vivienda, la protección del medio ambiente, el desempleo- y políticos -la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos, la preservación de la diversidad cultural-.

Un problema que no fue incluido en esta relación, y que para la educación superior puede considerarse el desafío de los desafíos, es el siguiente: ¿cómo puede este subsistema de educación contribuir a alcanzar un mundo no sólo sustentable sino, sobre todo, solidario, verdaderamente humano, donde no exista la concentración de poder, riqueza y conocimiento que existe hoy en unos pocos países? Teniendo en cuenta este superdesafío, las soluciones a los problemas deben buscarse no sólo «en el contexto de los valores culturales y sociales, nacionales y locales» (p.27) sino también en el contexto de valores aceptados por la mayor parte de los seres humanos.

En «Las respuestas de la educación superior: un nuevo concepto» (p.29), el documento destaca que «Las opciones que han de examinar las autoridades responsables y las decisiones que han de tomar en los planos internacional, regional e institucional deben orientarse por tres nociones claves que determinan la situación estratégica de la enseñanza superior en la sociedad y su propio funcionamiento interno: pertinencia, calidad e internacionalización" (destacado en el original).

En relación con la pertinencia, la UNESCO se formula tres preguntas (pp.29-30) que generan nuevas interrogantes:

1. «¿Cómo pueden la educación superior y sus diversas instituciones contribuir al cambio socioeconómico y a la promoción del desarrollo sostenible?»

¿A qué cambio se refiere la UNESCO en esta pregunta? ¿A los que puedan tener lugar dentro del mismo capitalismo, el cual no ha perdido su esencia explotadora, o a cambios hacia una sociedad verdaderamente humana? ¿Qué será más

consecuente con un documento de inspiración humanista, promover un desarrollo sostenible o un desarrollo justo y solidario?

2. «¿Cómo puede la educación superior, y en particular la docencia y la investigación, contribuir a la organización de la sociedad moderna, y participar de modo más estrecho en actividades encaminadas a reducir la pobreza, proteger el medio ambiente, mejorar la organización de los servicios sanitarios y la alimentación, fortalecer los principios de la sociedad civil y crear otros niveles y formas de educación?»

¿Qué entiende la UNESCO por una sociedad moderna? ¿En una sociedad realmente moderna deben pensarse actividades para reducir la pobreza o para eliminarla?

3. «¿Cómo puede adaptarse la educación superior a los cambios en el mundo del trabajo y de la cultura política que se necesitan para estar a la altura de estos problemas (lo cual va a exigir el perfeccionamiento de las aptitudes universitarias y profesionales y de las cualidades cívicas y personales)?»

Uno de los cambios que en el mundo del trabajo se observa hoy es, por ejemplo, la sustitución del trabajo humano por el de las máquinas, con el consecuente aumento del desempleo. ¿En este caso concreto la tarea de la educación superior será de mera adaptación? No parece ser precisamente de adaptación el papel que le corresponde a la educación superior de acuerdo a lo que el mismo documento expone más adelante (p.31):

«La educación superior ha de fomentar (...) actitudes caracterizadas tanto por la apertura como por la anticipación ante el mercado de trabajo y la aparición de nuevos sectores y formas de empleo.»

«Es ahora importante que los centros de educación superior desempeñen un papel aún mayor en el fomento de los valores éticos y morales en la sociedad, y dediquen especial atención a la promoción, entre los futuros graduados, de un espíritu cívico de participación activa.»

Sobre la calidad de la educación superior se dice que «es un concepto multidimensional que depende en gran medida del entorno de un determinado sistema o cometido institucional, o de las condiciones y normas en una disciplina determinada» (p.38). En él se incluyen la calidad del personal docente, de los programas, del aprendizaje, de los alumnos, de las infraestructuras y del entorno de la institución.

Respecto a la calidad del personal docente llama la atención que «Las decisiones deben basarse en el reconocimiento de aptitudes para la enseñanza y la investigación» (p.39). Al parecer, las aptitudes relacionadas con la extensión, que es una de las funciones que la UNESCO asume como básicas de la educación superior, se excluyen. En nuestra opinión deberían incluirse y referirse a la capa-

cidad del docente para contribuir con su gestión personal, a la solución de problemas del desarrollo social del medio en el que está inserta su institución. Puede afirmarse que no son pocos los casos dentro del personal docente de instituciones de educación superior en que están ausentes, o poco desarrolladas, las aptitudes de extensión. No basta ser buen docente y/o buen investigador, es necesario ser también buen ciudadano. Este conjunto de aptitudes, de enseñanza, investigación y extensión, deben orientarse a constituir: "una comunidad cuyos miembros (...) están comprometidos en la búsqueda de la verdad, la defensa y el fomento de los derechos humanos, la democracia, la justicia social y la tolerancia en sus propias comunidades y en todo el mundo, y que participan en la instrucción encaminada a la verdadera ciudadanía participativa y en la edificación de una cultura de paz" (p.54).

Un aspecto que el documento destaca en el análisis de la calidad de la educación superior es «la importancia de la evaluación -que puede consistir en autoevaluación, evaluación por pares o evaluación externa- como mecanismo esencial en la política global de perfeccionamiento del personal». La evaluación, en tanto proceso dialéctico de autoevaluación y evaluación externa, es hoy un tema actual no sólo desde el punto de vista teórico sino también práctico. La evaluación puede convertirse en «un proceso enriquecedor de la vida comunitaria, instaurándose como instrumento de la mejora de la calidad de todos los aspectos y sectores científicos, pedagógicos, políticos y administrativos» (Dias Sobrinho, 1995: 33-34).

Una noción clave, que determina el lugar que ocupa la enseñanza superior y su desempeño es la internacionalización. Para la UNESCO, «La cooperación internacional ha de estar fundada en una auténtica asociación, en la confianza mutua y en la solidaridad» y tener como «tarea más apremiante (...) lograr invertir el proceso de decadencia de los centros (...) de los países en desarrollo, y en particular de los menos adelantados» (p.43). Las ventajas de una cooperación de inspiración humanista, como la propuesta por la UNESCO, serían varias: se aprovecharían mejor los recursos con que cuentan los centros; se eliminaría la repetición inútil de actividades; se definirían mejor los proyectos reduciéndose el peligro de dependencia con respecto a modelos importados de desarrollo de la educación superior.

La cooperación, de acuerdo con la UNESCO, no niega la competición como elemento indispensable para el adelanto del conocimiento. Lo importante es lograr considerar los diversos «aspectos del acceso a descubrimientos (...) desde el punto de vista de los ideales de la solidaridad universitaria» (p.46). Pertenecer a la comunidad universitaria exige de cada uno de sus miembros preocuparse no sólo por la calidad de su institución sino por la calidad de cualquier institución del mundo.

El Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior dedica sus dos capítulos finales a analizar la función de la organización y el contenido de los conceptos «universidad dinámica» y «nuevo pacto académico» (p.53).

Como síntesis de lo expuesto a lo largo del documento, la UNESCO resume su papel en el desarrollo de la educación superior a nivel internacional en los siguientes aspectos: ampliar el acceso y la participación; invertir más; aumentar la calidad en todas sus funciones; fomentar la función de investigación; fomentar la libertad académica y la autonomía institucional; intensificar la cooperación internacional.

En su esfuerzo por contribuir a renovar la educación superior en el mundo la UNESCO propone el concepto de «universidad dinámica» y convoca a todos los sistemas y centros a estructurar su propia misión teniendo en cuenta los criterios globales que la caracterizan:

- lugar de formación de alta calidad que capacite a los alumnos para actuar de manera eficiente y eficaz;
- lugar donde el acceso depende principalmente del mérito intelectual y de la capacidad de participar activamente en sus programas;
- comunidad dedicada plenamente a la investigación, la creación y la difusión del conocimiento;
- lugar de aprendizaje basado únicamente en la calidad y el conocimiento;
- lugar que acoja a los que regresan para actualizar y perfeccionar sus conocimientos y calificaciones.

## Notas

- En particular cabe resaltar el papel de organismos internacionales como el CRESALC, y el espacio generado por su revista Educación Superior y Sociedad, en la promoción y divulgación de este debate.
- Por economicismo se entiende aquí la tendencia a absolutizar el papel de la economía en el desarrollo social. Una postura de este tipo centra los análisis, en el plano individual y colectivo, en la economía, en las cosas materiales, en el dinero.
- Como puede verse, por ejemplo, en P. Gentili & T. Silva (1994) o C.A. Torres (1995).
- Entre ellas podrían mencionarse: "la mayor diferenciación de las instituciones", el "mejoramiento de la calidad", "en pos de la equidad", etc.

- En esta sección las indicaciones de número de página remiten a la versión en español del documento del Banco Mundial, "La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia", junio de 1995.
- Por un mayor desarrollo del concepto en esta misma perspectiva, ver, por ejemplo, J. Ares Pons 1995 y 1996.
- World Bank Review (1995), Priorities and Strategies for Education; citado por J. Ares Pons (1996).
- La excepción parece haber sido Corea en las últimas décadas, el jardín del sistema capitalista, en la cual se fomentaron políticas de este tipo. Los resultados están a la vista. Por mayores consideraciones, ver: World Bank (1993) y S. Lall (19,94).
- En esta sección las indicaciones de número de página remiten a la versión en español del documento de UNESCO, Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior., febrero de 1995.

## Referencias

- ARES PONS, J. (1995) *Universidad: ¿anarquía organizada?*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Montevideo.
- ARES PONS, J. (1996) Presente y futuro de la universidad latinoamericana. *Educación Superior y Sociedad*, Vol. 7, N 1, 109-126, CRESALC, Caracas.
- BANCO MUNDIAL (1995) *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington D.C.
- DIAS SOBRINHO, J. & BALZAN, N.C. (orgs.) (1995) *Avaliação institucional. Teoria e experiências*. Cortez Editora, São Paulo.
- GARCIA GUADILLA, C. (1995) Globalización y conocimiento en tres tipos de escenario. *Educación Superior y Sociedad*, Vol. 6, N 1, 81-101, CRESALC, Caracas.
- GENTILI, P. & SILVA, T. (1994) *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*, Ed. Vozes, Petrópolis.
- LALL, S. (1994) The East Asian Miracle: Thus the Bell Toll for Industrial Strategy. *World Development*, Vol. 22, N 4.
- TORRES, C.A. (1995) Estado, Privatização e Política Educacional: elementos para una crítica do neoliberalismo. En: P. Gentili (org.) *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*, Ed. Vozes, Petrópolis.
- TÜNNERMANN, C. (1995) Una nueva visión de la educación superior. *Educación Superior y Sociedad*, Vol. 6, N 1, p. 123-136, CRESALC, Caracas.
- UNESCO (1995) *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, CRESALC, Caracas.
- WORLD BANK (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Policy Research Report*, Washington DC.

## Publicaciones recientes del CRESALC

---

### Serie Políticas y Estrategias

1. *La UNESCO frente al cambio de la educación superior en América Latina y el Caribe.* Memorias del Seminario UNAM/UNESCO, México, junio de 1995. Editor: *Axel Diáriksson.*  
Bs. 1.200      US\$ 7
2. *La educación superior como responsabilidad de todos / Memoria del acto realizado en el Parlamento Uruguayo.* Montevideo Junio de 1995. Editor: *José Wainer.*  
Bs. 1.200      US\$ 7
3. *Mundança e desenvolvimento da universidade pública na América Latina / Memorias do Seminário Internacional realizado pela ANDIFES no Parlamento brasileiro.* Brasil setembro 1995. Editores: *Hélgio Trindade e Maria Beatriz Luce.*  
Bs. 1.200      US\$ 7
4. *Bases para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe / Memorias de la Mesa Redonda organizada por el CRESALC en el marco de la Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (MINEDLAC VII).* Kingston, mayo de 1996. Editor: *Luis Yarzabal.*  
Bs. 1.200      US\$ 7
5. *Calidad y cooperación internacional en la educación superior de América Latina y el Caribe.* / Memorias de la Reunión preparatoria de la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe / ANUIES/CSUCA /CRESALC-UNESCO. México, mayo de 1996. Editor: *Carlos Pallán Figueroa.*  
Bs. 1.200      US\$ 7
6. *La transformación universitaria en vísperas del tercer milenio / Memorias del Simposio AUGM/SM/UDUAL/CRESALC-UNESCO.* Montevideo junio de 1996. Editor: *Luis Yarzabal.*  
Bs. 1.200      US\$ 7
7. *Educación superior con miras al Siglo XXI / Memorias del Simposio copatrocinado por la UNESCO y el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB).* Cochabamba, junio de 1996. Editor: *José L. Tellería Geiger.*  
Bs. 1.200      US\$ 7
8. *Los nuevos escenarios universitarios ante el fin de siglo / Memorias del Seminario-Taller copatrocinado por la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) y la UNESCO.* Editor: *Leonardo Caló.*  
Bs. 1.200      US\$ 7

### Colección Respuestas

1. *La educación superior en el umbral del Siglo XXI.* *Carlos Tünnermann Bernhein.*  
Bs. 4.700      US\$ 10
2. *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina.* *Carmen García Guadilla.*  
Bs. 7.000      US\$ 15
3. *La integración de América del Norte y la educación superior.* Editores: *Manuel Crespo y Luis Yarzabal.*  
Bs. 4.700      US\$ 10
4. *Hacia una nueva educación superior.* *Luis Yarzabal.*  
Bs. 4.700      US\$ 10
5. *Towards a new higher education.* *Luis Yarzabal.*  
Bs. 4.700      US\$ 10

### Otros

1. *América Latina en tiempos de globalización: procesos culturales y transformaciones sociopolíticas.* *Daniel Mato, Maritza Montero y Emanuele Amodio.*  
Bs. 7.000      US\$ 15
2. *Acreditación universitaria en América Latina. Antecedentes y experiencias.* *Centro Interuniversitario de Desarrollo CINDA*  
Bs. 4.700      US\$ 10
3. *Universidad y Mundo Productivo.* *Gustavo López Ospina*  
Bs. 4.700      US\$ 10
4. *Universidad Modernidad Desarrollo Humano.* *Luis Enrique Orozco Silva.*  
Bs. 4.700      US\$ 10
5. *Una nueva manera de comunicar el conocimiento.* *José F. Silvio*  
Bs. 7.000      US\$ 15





## Normas de Publicación

1. Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos abordando, preferiblemente, temas de investigación sobre educación superior en América Latina y el Caribe. En lo posible, se pide el texto en diskette, preparado en procesador de palabras (Word o Word Perfect) para su lectura en una computadora IBM o compatible o Macintosh, junto con dos copias a doble espacio en papel tamaño carta.

2. El texto debe presentarse en base a 27 líneas de 70 espacios por página. Tanto los subtítulos, como la ubicación en el texto de cuadros o tablas, deben ser claramente indicados. Cada cuadro o tabla debe presentarse en hoja aparte colocada con su debida identificación al final del texto. Las notas, que serán reducidas al mínimo, deben aparecer debidamente numeradas al final del artículo. Las referencias bibliográficas deben incorporarse en el mismo texto según las normas del sistema "Harvard" colocando entre paréntesis el apellido del autor, coma, año de publicación, pero sin número de página (s). Ejemplo: (Altbach, 1979). Según el mismo sistema, la bibliografía colocada al final del artículo se ordenará alfabéticamente de acuerdo con el apellido de los autores. En caso de registrarse varias publicaciones de un mismo autor, éstas se ordenarán cronológicamente, es decir, en el orden en que fueron publicadas. Cuando un mismo autor tiene más de una publicación en un mismo año, se mantiene el orden cronológico, diferenciándose las referencias de este mismo año utilizando letras: ejemplo (1978c). En todo caso, las referencias deben ser registradas en la bibliografía, presentándose la información de rigor en el orden y de la manera siguiente: *para libros*, apellido (s), inicial (es), año de publicación (entre paréntesis), título, páginas, casa editora, lugar de publicación (Ej.: MIREs, F. (1988) *La revolución permanente. Las revoluciones sociales en América Latina*. Siglo XXI Editores, México.); *para artículos*: apellido (s), inicial (es), año (entre paréntesis), título, nombre de la revista, volumen, número, páginas, lugar de publicación (Ej.: MILOT, L. (1995) Relevance and limitation of periodic programme evaluation: the case of Laval University. *Higher Education Management*, Vol. 7, N° 1, p. 15-24, OECD, Paris.); y *para capítulos de libros*: apellido (s), inicial (es), año (entre paréntesis), título del capítulo, inicial y apellido del editor/compilador, título del libro, casa editora, lugar de publicación.(Ej.: QUIJANO, A. (1991) Modernidad, identidad y utopía en América Latina, En: E. Lander (Ed.), *Modernidad y Universalismo*. UNESCO/ Rectorado UCV, Nueva Sociedad, Caracas.)

3. La extensión de los artículos no debe exceder 23 páginas ( 38.400 bytes).

4. Los autores deberán enviar junto con sus artículos, un resumen no mayor de 180 palabras del artículo y otro de 10 líneas de sus datos personales (incluyendo: (1) cargo que desempeña, (2) lugar o lugares donde trabaja, (con dirección postal y fax), (3) breve resumen de su trayectoria y lista de sus obras más importantes.

5. Los originales que el Comité Editorial considere potencialmente apropiados para su publicación en la Revista serán sometidos al arbitraje de especialistas en el tema y los comentarios remitidos al autor junto con eventuales sugerencias de la Dirección de la Revista.

6. El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.

7. Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar del N° de la revista en que aparece su artículo y 10 reimpresos del mismo.

EN EL PRÓXIMO NÚMERO

**Revista  
Educación  
Superior  
y Sociedad**

---

**Vol. 8, N° 2, 1997**

*Tulio Abel Del Bono*

El nuevo proceso de reformulación de la oferta  
académica universitaria

*Alejandra Mujica Sallés*

El fomento a la investigación: encuentros y desencuentros  
entre las políticas y sus resultados

*Ana María Navarro, María T. Alvarez y Juan C. Gottifredi*

Pertinencia social de la universidad. Una propuesta  
para la construcción de la imagen institucional

*Hernán Thomas, Amílcar Davyt, Erasmo Gomes y*

*Renato Dagnino*

Racionalidades de la interacción Universidad-Empresa  
en América Latina (1955-1995)

