

# La educación superior y la formación profesional en América Latina\*

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER

## LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA ALREDEDOR DE 1950

Todavía hasta 1950, la educación superior era en América Latina una empresa relativamente tradicional, simple y ligada a los valores formativos de las élites. En su conjunto, a lo ancho de la región, los estudiantes universitarios sumaban ese año 266 000; en tanto que los egresados de las universidades eran alrededor de 25 000 cada año, la mayoría de los cuales pasaban a formar parte de los grupos dirigentes, de los establecimientos profesionales y, en general, del reducido estamento de los más educados dentro de su sociedad.

Había en esa época un número reducido de instituciones de educación superior y éstas eran, en su mayoría, universidades. Los jóvenes que llegaban a este nivel de la enseñanza superior eran, efectivamente, privilegiados. De hecho, en 13 de 20 países, la tasa bruta de escolarización universitaria (TBEU) no alcanzaba al 2 por ciento. Es decir, solamente dos o menos de dos jóvenes de cada 100 del grupo de edad de 20 a 24 años se encontraban matriculados en una institución de educación postsecundaria en esos 13 países. Entre ellos se ubicaban Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela. En los países más avanzados según este concepto —Uruguay, Argentina y Cuba— los jóvenes que cursaban la enseñanza superior en 1950 no eran más de 6 por cada 100 dentro del respectivo grupo de edad. En una parte significativa, esos pocos alumnos, los privilegiados, provenían de familias con ingresos medios o altos; eran “herederos” de capital cultural y habían cursado estudios en escuelas secundarias de calidad. Casi todos eran varones, especialmente los que cursaban las carreras más prestigiosas. Sólo en dos países (Cuba y Panamá), la matrícula femenina representaba más del 40 por ciento dentro del total de la enseñanza superior hacia 1950; en cuatro países fluctuaba entre 20 y 30 por ciento (Brasil, Chile, Paraguay y Perú) mientras que en el resto se situaba por debajo del 20 por ciento.

\* Versión corregida del documento presentado al Taller de Diseño de Programas de Formación de Formadores en Planeamiento y Administración de la Educación realizado en Madrid, en abril de 1988.

Las universidades y demás instituciones de enseñanza superior se encontraban dedicadas casi íntegramente a la docencia. Existían para formar profesionales y, por eso, la enseñanza se reducía al nivel de las carreras de pregrado. Si la universidad crecía, lo hacía más bien incentivando la creación de carreras medias y cortas, de carácter técnico y subtécnico. El concepto de formación de posgrado se encontraba reservado, casi exclusivamente, para ciertas especializaciones dentro de carreras tradicionales, como medicina, ingeniería o derecho. Sólo en contadas instituciones, dentro de determinadas carreras, existían programas conducentes a grados académicos superiores. La investigación se había instalado en unas pocas de ellas; por lo general, en una u otra facultad, instituto o laboratorio, las más de las veces pertenecientes a las áreas de medicina y biología.

De allí, por lo mismo, que el cuerpo docente estuviese integrado en su gran mayoría por un personal que se dedicaba en forma parcial a la universidad y cuya fuente principal de ingresos se encontraba habitualmente fuera de los claustros, en el ejercicio de la profesión. Los docentes sumaban, en toda la región, alrededor de 50 000 en 1950. No se trataba de académicos, en el sentido profesional del término, sino de profesores universitarios, miembros de profesiones prestigiosas cuyo *status* aumentaba por el ejercicio de una cátedra y quienes entendían su propia vocación al servicio de la formación de nuevas generaciones de profesionales.

En más de la mitad de los países (10 sobre 19), la mayor proporción de la matrícula se concentraba en ciencias médicas y carreras de la salud, en tanto que en otros tres, esa concentración se producía en la carrera de derecho. Primaba pues una orientación netamente tradicional dentro de la oferta de matrículas, consonante con el modelo de una universidad que estaba encargada de producir y reproducir las "grandes profesiones" dentro de la sociedad.

En cuanto a su manejo, las universidades se encontraban, todavía hace tres décadas, en una fase relativamente incipiente de complejidad. Su tamaño no era exagerado; su cuerpo docente estable era pequeño y el resto se encontraba siempre de "paso"; las tareas administrativas eran simples y la burocracia reducida; el presupuesto institucional provenía casi siempre de las arcas fiscales y no necesitaba "negociarse" de año en año. Sólo los estudiantes podían (y lograban) interrumpir de vez en cuando la apacible vida de los claustros. Así había ocurrido en Córdoba alrededor de 1920 con el movimiento estudiantil inspirado en los valores y, periódicamente, volvían a producirse confrontaciones dentro de la universidad, ya bien porque los estudiantes reclamaban por asuntos políticos de interés nacional o bien porque exigían modificaciones y reformas dentro del propio funcionamiento de la universidad tradicional.

En términos generales, y a pesar de los ocasionales movimientos de protesta estudiantil, puede decirse que la universidad se hallaba por esos años cómodamente integrada en su sociedad. Su misión era altamente valorada;

su función formadora de las élites era indisputada; su clima de privilegio era aceptado socialmente. La universidad era percibida como un foco de irradiación cultural; una parte sustancial de la nación —tan importante como el Estado, la bandera patria y el ejército nacional—; un símbolo de la tradición que ligaba a América Latina con Europa y sus Luces y, a la vez, un anticipo del futuro, del ingreso de nuestra América al mundo de los conocimientos, de la ciencia, de las profesiones bien establecidas y forjadoras de la modernidad.

### TREINTA AÑOS DE TRANSFORMACIONES

La historia de estas últimas tres décadas produjo un desarrollo muy diferente del esperado para la enseñanza superior en la región. Con el desigual, contradictorio pero a la vez significativo desarrollo experimentado por América Latina entre 1950 y 1980, la enseñanza superior cambió, en efecto, de maneras que pocos habían previsto.

Primero que todo, la educación superior se transformó en una *empresa masiva*. Alrededor de 1986, la matrícula regional de la enseñanza postsecundaria alcanzaba a 6 millones de alumnos. La tasa bruta de escolarización superior supera ya el 20 por ciento en varios países, entre ellos Argentina, Ecuador, Costa Rica y Venezuela. En otros, como Perú, Uruguay y Chile, se ubica entre 15 y 20 por ciento. Es superior a 10 por ciento e inferior a 15 por ciento en Bolivia, Brasil, Colombia y México. De cualquier modo, ya hace más de una década, las más bajas tasas de escolarización universitaria se ubicaban entonces (1975) por encima de las más altas de 1950. Para el conjunto de la región, la tasa bruta de escolarización universitaria, que en 1960 era de 3 por ciento, se sitúa en 1985 en 15 por ciento, habiéndose reducido igualmente la distancia entre matrícula masculina y matrícula femenina. En efecto, este último año, la TBEU masculina regional era de 16.3 por ciento, mientras que la femenina alcanzaba a 13.6 por ciento.

Los egresados de instituciones universitarias y demás instituciones de enseñanza superior bordean ahora, anualmente, el medio millón de personas, que es el doble del total de alumnos de tercer grado que existía hace 35 años.

El crecimiento de la empresa educacional de tercer grado ha sido posible, en gran medida, por la explosiva y creciente *diferenciación* que han experimentado los sistemas nacionales de educación superior, proceso que ha llevado a multiplicar aceleradamente las instituciones que ofrecen cursos y diplomas, tanto universitarios como postsecundarios en general. Junto a las antiguas universidades públicas y privadas (confesionales y laicas), han surgido durante este período decenas de nuevas instituciones con las más variadas denominaciones: universidades, institutos tecnológicos, facul-

tades, centros de formación técnica, universidades pedagógicas, institutos profesionales, academias, etcétera. En Argentina, por ejemplo, existían en 1980 cerca de 50 universidades y más de 700 establecimientos de educación superior no-universitaria; en Brasil, 75 universidades y 800 establecimientos no-universitarios, federados o aislados; en Colombia y México, en cada caso, alrededor de 400 instituciones universitarias y no-universitarias; 200 en Chile; 100 en Venezuela.

En general, se calcula que existen actualmente en América Latina alrededor de 420 universidades. Éstas absorben cerca del 65 por ciento del total de la matrícula de tercer grado, mientras que la restante se halla distribuida entre centenares de instituciones de enseñanza superior no-universitaria.

Además de haberse masificado y diferenciado, el servicio de la educación superior se ha vuelto, durante este período, el objeto de una nueva profesión, la *profesión académica*. En 1984, los académicos que laboraban en el nivel de la educación superior sumaban cerca de 500 000 en la región, habiéndose incorporado 101 000 nuevos docentes e investigadores solamente entre 1980 y 1984, que corresponde a 25 000 nuevas incorporaciones por año. Durante la década de 1970, el ritmo de crecimiento anual del cuerpo académico en América Latina fue aún más alto, alcanzando una tasa promedio anual de 9.5 por ciento, que en los últimos años ha caído a una tasa promedio de 5.8 por ciento. Del total de los académicos, más de la mitad se encuentra en Brasil (123 000), México (109 000) y Argentina (65 000).

La masificación de la empresa educativa de nivel postsecundario ha traído consigo varios efectos combinados: *mesocratización* de la matrícula, con creciente participación de los sectores medios bajos en carreras cortas, medias y semiprofesionales; *feminización* de la matrícula, que ha llevado a una distribución más equitativa de la misma entre los sexos, aunque se mantienen las diferencias en carreras tradicionales de prestigio, las que siguen siendo predominantemente masculinas; *regionalización* de la matrícula, con creciente participación de instituciones ubicadas fuera de la capital y de las dos o tres más grandes ciudades de cada país; *terciarización* de la matrícula, que ahora —en la mayoría de los países— tiende a concentrarse en las carreras pertenecientes al área de ciencias sociales, educación, comercio y administración de empresas; y, finalmente, *privatización* de la matrícula, en la medida que una proporción creciente de ella, hasta alcanzar alrededor de un tercio del total en 1984, se encuentra ahora en instituciones privadas de enseñanza superior.

La diferenciación del sistema de educación superior no ha ocurrido solamente en el nivel horizontal y *entre* instituciones, fenómeno al que nos referimos más arriba. Además, han ocurrido procesos de diferenciación horizontal *dentro* de cada institución, dando lugar a una multiplicación de disciplinas, especialidades y carreras, con sus correspondientes sopor-

tes institucionales; y procesos de *diferenciación vertical*, tanto *dentro de* como *entre* las instituciones. En su interior han generado varios niveles de actividad de enseñanza; sobre todo, la diferenciación creciente entre el nivel de pregrado y el nivel de postgrado que, aún cuando reducido en cuanto a la cobertura de la matrícula, sin embargo adquiere progresiva importancia como receptor de recursos; formador de cuadros para la investigación y profesionales en especialidades de punta; y como lugar de concentración del personal académico dedicado a la investigación. Paralelamente, la enorme diversificación institucional experimentada por la educación superior ha traído consigo, como puede observarse en la actualidad en casi todos nuestros países, una creciente pugna por identificar niveles y jerarquías entre los diversos tipos de instituciones de enseñanza superior y dentro de ellos. Este proceso de diferenciación vertical (interinstitucional) tiene lugar en torno a los prestigios relativos de las diversas instituciones y pone en juego, por lo mismo, nociones tales como: tradición institucional, calidad del cuerpo docente, prestigio de los diplomas y títulos concedidos, capacidad institucional de investigación, "clima cultural" interno, demanda de parte de los mejores alumnos egresados de la enseñanza secundaria, facilidades y beneficios que proporciona el establecimiento, esquemas de beca que posee la institución, reconocimiento internacional de la misma, conexiones sociales que permite o facilita entre sus alumnos, acceso que ofrece a sus egresados al mundo laboral, etcétera.

#### TENDENCIAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Dentro de este nuevo cuadro que ha ido emergiendo en la educación superior latinoamericana a partir de los cambios experimentados por los países de la región durante las últimas décadas, es posible identificar algunas tendencias de su desarrollo actual y señalar los problemas que necesariamente deberán ser enfrentados en el próximo futuro.

Entre las tendencias que aquí nos interesa comentar están, principalmente, aquellas que tienen que ver con los fenómenos de masificación y diferenciación que antes hemos analizado.

a) *Masificación de la matrícula*. Se piensa a veces que el proceso de expansión de la matrícula superior habría alcanzado ya "techo" en América Latina y que, de cualquier modo, sería artificial y peligrosamente generador de expectativas entre los jóvenes. De hecho, sólo el ritmo de crecimiento regional de la matrícula ha experimentado una disminución a partir de 1980, o sea, desde que se inició el ciclo de la crisis económica. Con todo, como dijimos anteriormente, la matrícula de tercer grado continuó creciendo a una tasa anual promedio de 5.1 por ciento entre 1980 y 1984, con una matrícula de 4.5 a 5.9 millones durante ese período. En seguida, debe recordarse que la TBEU es, para la región en su conjunto,

de 15 por ciento, nivel apenas satisfactorio en comparación no sólo con los países desarrollados sino, asimismo, con algunos de los más recientemente industrializados del Asia, y que deberá aumentar en el futuro si se considera que países como Brasil, México y Colombia se situaban todavía por debajo del promedio regional en 1985. Otra manera de expresar este argumento es imaginar que, para que en 1985 la TBEU regional hubiese sido de 20 por ciento sobre el grupo de edad de 20 a 24 años, la matrícula en la enseñanza superior tendría que haber alcanzado 7.8 millones. En suma, no debe esperarse un estancamiento en el crecimiento de la matrícula de enseñanza superior. Puede ser que el ritmo se haya desacelerado a lo largo de esta década y que esta situación se mantenga aún hasta entrados los años noventa, pero nada hace suponer que la matrícula de tercer grado pueda estancarse o incluso, como sueñan algunos, disminuir en el futuro. Seguirá creciendo gradualmente y necesita hacerlo, sin perjuicio de que las orientaciones de dicho crecimiento puedan variar y que la calidad de la enseñanza impartida necesite mejorar en casi todos estos países.

b) *Retorno al pregrado.* Durante años la moda intelectual ha sido desentenderse de la enseñanza de pregrado, fijándose la atención, en cambio, en los niveles que la educación superior iba creando: la enseñanza de posgrado "por arriba" y las carreras técnicas "por abajo". Lentamente el sentido común vuelve a imperar sin embargo, y puede observarse por todas partes el inicio de un cierto "retorno" hacia la enseñanza de pregrado. Sólo que hoy día las preguntas que nos hacemos ya no son las mismas de hace 20 o siquiera 10 años. Pues es precisamente en este nivel, el del pregrado, que la educación superior se ha vuelto una empresa educacional masiva. Entonces, ¿qué relación debe existir entre el nivel terciario y el secundario de la educación a nivel nacional? ¿Cómo asegurar ahora la calidad de la enseñanza superior para grandes números de alumnos? ¿Es posible todavía mantener la temprana diferenciación entre carreras, cada una con un currículum completo, sin que existan unos "ciclos básicos" de introducción a grandes familias de carreras? Y en caso de marcharse en tal dirección, ¿de dónde obtener los docentes capaces de enseñar esas materias relativamente "generales", en un período de acelerada especialización de nuestros académicos? Luego cabe preguntarse por la naturaleza "básica" de esos ciclos. ¿Se trata acaso de restituir una noción de "integridad cultural" en torno de una cosmovisión unitaria, como a veces propugnan algunos elementos conservadores en nuestras sociedades? ¿O bien se trata, en cambio, de introducir a los jóvenes a una tradición cultural determinada, por ejemplo mediante la lectura de los "grandes libros" de occidente, como ha vuelto a propugnar recientemente un educacionalista estadounidense en un libro muy discutido? ¿O se trataría, más bien, de familiarizar a los jóvenes con ciertos lenguajes "básicos" de nuestra cultura moderna (y su diversidad), como son por ejemplo el lenguaje de la ciencia, el inglés, el lenguaje de las computadoras y el de la historia?

La atención en el pregrado significa, asimismo, enfrentar la cuestión de la *terciarización* y, más ampliamente, de la distribución por áreas de la matrícula, pues no se ve claro que su futuro crecimiento pueda ser absorbido por las pedagogías, las carreras comerciales y de administración de empresas y de las ciencias sociales, como ha venido ocurriendo en los años de la pasada década y aún hasta hace poco. Mas esto significa hacerse cargo, desde ahora, de la nueva realidad surgida de la diferenciación de los sistemas nacionales de educación superior.

c) *Los efectos intrainstitucionales de la diferenciación.* Los próximos años, hasta finales del siglo, los viviremos bajo el impacto de la diferenciación experimentada por nuestros sistemas de educación superior. La tendencia hacia la diferenciación no se detendrá, pero es posible prever reacomodos en sus dinámicas. De partida, en vez de disminuir, aumentará la diferenciación horizontal y vertical *intrainstitucional*; esto es, aquella que lleva a la desagregación de especialidades y papeles en el interior de las instituciones y aquella que lleva a distinguir nuevos niveles de actividad en un sentido de jerarquías funcionales. El primer fenómeno está impulsado por la forma como las propias disciplinas y profesiones crecen, esto es, por su irresistible tendencia a generar nuevas especialidades y subspecialidades, fragmentando "unidades" de conocimiento en parcelas que se vuelven más manejables a medida que grupos humanos se especializan en su tratamiento y enseñanza. Incluso cuando surgen esfuerzos de "interdisciplinarietà", por lo general éstos se "agregan" a esfuerzos previos y simultáneos de fragmentación disciplinaria, dando así redoblado impulso al mismo proceso de diferenciación. Por su lado, el proceso de diferenciación vertical seguirá avanzando en nuestras instituciones universitarias, las que buscarán, justamente, acomodar mejor a grandes números de alumnos, dando a diversos grupos niveles distintos de formación, desde una enseñanza básica hasta varios grados: técnico, profesional, de maestría y doctorado, y de alta especialización. En suma, las universidades y demás instituciones de enseñanza superior, en vez de simplificarse y volverse más nítidas organizacionalmente en el futuro, tenderán a volverse más y más complejas, provocando desequilibrios administrativos, "sobrelapamiento" de actividades, ensayos y errores en materia de creación de nuevos organismos, etcétera. La disciplina de la administración de sistemas (cada vez más complejos) de educación superior tenderá a florecer como consecuencia, produciendo teorías y procedimientos que tal vez resulten más ajustados a la naturaleza de esos sistemas que aquellos empleados en la actualidad.

d) *Efectos interinstitucionales de la diferenciación: el mercado.* El surgimiento de un sinnúmero de unidades que ofrecen este servicio frente a públicos cada vez más diversificados que lo demandan y están dispuestos a pagar por él en ausencia de su provisión gratuita, ha ido dando lugar a un proceso de estructuración de un *mercado de la educación superior*, el que a la vez ha ido sustituyendo progresivamente la noción de la ense-

ñanza superior como un bien público y un derecho social. Es evidente que en la actualidad, y en el futuro, ambas realidades interactuarán complejamente, al igual como lo harán las ideologías que las expresan. Lo novedoso será, en el caso de América Latina, la aceptación gradual de que la educación superior constituye, además de otras cosas (bien público, derecho social, responsabilidad del Estado, etcétera); un mercado donde unidades privadas pueden competir por ofrecer este servicio y cobrar, por su provisión, incluso cantidades apreciables. Una vez que esta realidad termine por aceptarse, y que se entienda sus dinámicas de operación e incluso su legitimidad social, vendrá la fase más compleja de regular ese mercado, introduciéndole una mayor transparencia, controles de calidad rigurosos y estímulos para que en lo posible se desarrolle de acuerdo con ciertas metas nacionales y objetivos públicamente acordados.

e) *Efectos interinstitucionales de la diferenciación: segmentación.* En la medida que la educación superior va adquiriendo un carácter masivo y que opera crecientemente de acuerdo con dinámicas de mercado que se sobreponen a las dinámicas seculares de selección social a través de la educación, se produce una fuerte tendencia hacia la segmentación de las oportunidades educativas disponibles, las cuales quedan delimitadas, en cada caso, por la naturaleza de la institución educacional que las ofrece y, dentro de ella, por las carreras de que se trata. Por su lado, los que buscan aprovechar esas oportunidades se ven condicionados, a veces hasta determinados, por una combinación de factores entre los cuales los más decisivos parecen ser el origen familiar (capital cultural), el tipo de escuela cursada (capital escolar) y las conexiones dentro de redes sociales diversas (capital social). La segmentación de oportunidades resulta por tanto en una institucionalización de circuitos diferenciales que llevan al acoplamiento de las personas que tienen determinado capital, con una enseñanza de tercer grado de tal nivel y calidad, combinación que a su vez limita bastante rigurosamente los accesos posibles al mundo del trabajo que se hallan disponibles para cada individuo. Esta tendencia en curso en la región no podrá ser contrarrestada mientras no se enfrente al problema de una mayor integración de los varios niveles que actualmente componen la enseñanza superior en cada uno de nuestros países.

f) *Efectos interinstitucionales de la diferenciación: integración.* Mientras subsista la desnuda tendencia hacia una polarización entre educación universitaria de excelencia y educación de masas postsecundaria comprada en un mercado "salvaje" o completamente desregulado, no podrá evitarse que la educación superior, como sistema, se fragmente cada vez más y sea incapaz de articular sus niveles institucionales más altos con los más bajos, dejando sueltos al medio los demás niveles institucionales que vayan formándose. Por ahora existe la presión de esos dos modelos —el de la educación y las instituciones de élite y excelencia por un lado y, por el otro, el de la educación y las instituciones de consumo educacional masivo—

que tienden a polarizar al sistema, con lo que se crea en la cúspide un grupo reducido de universidades de excelencia (habitualmente las que poseen investigación, postgrados, buenas instalaciones, académicos reconocidos por sus comunidades disciplinarias, etcétera) y en la base una colección de institutos, centros, academias y facultades que “venden” su servicio a un público desprotegido, necesitado y dispuesto a entregarse sin demasiadas exigencias a este “negocio educacional”. Entre ambos niveles no hay comunicación, como no lo hay a veces tampoco entre las universidades de excelencia y aquellas otras que no gozan de prestigio o reconocimiento; ni entre éstas o aquellas y el estadio inmediatamente inferior de institutos técnico-profesionales, o entre este nivel y el inferior, compuesto por centros de capacitación en carreras técnicas y subtécnicas de 1 a 3 años de duración. Bajo esas tendencias hacia la desarticulación, bien podría ocurrir que la educación superior estuviera lenta e imperceptiblemente reproduciendo un nivel propio de educación secundaria, en vez de volcar su esfuerzo para modernizar y mejorar el que ya existe; o que estuviese sencillamente segmentando mercados —poniéndoles el rótulo de académicos, profesionales, técnicos, etcétera a los varios circuitos de formación— cuando en realidad lo que hace es diferenciar oportunidades de acceso y de salida de acuerdo con el origen social y el recorrido escolar previo de los jóvenes.

#### PROBLEMAS PARA UNA AGENDA DE DISCUSIÓN

A partir de lo que, según prevemos, será el desarrollo de estas varias tendencias, podemos ahora situar en su contexto futuro algunos de los *problemas* que más seriamente deberán preocupar a los académicos y a los políticos y administradores que intervienen en los sistemas de educación superior.

a) *El papel del Estado*. Han pensado algunos, y algunos propuesto, que en vista del papel creciente que desempeña el sector privado y el mercado en el desarrollo de la educación superior, lo mejor sería dejar entregado el futuro desenvolvimiento de aquélla a dicho sector y a los incentivos del mercado. Lo anterior desconoce por completo la experiencia no sólo histórica sino contemporánea de desarrollo de los sistemas de educación superior, especialmente de aquellas partes dentro de ellos más ligadas a la investigación científica y tecnológica. En efecto, en dicho desarrollo, el Estado ha desempeñado en todas partes un papel fundamental, con muy pocas y especiales excepciones. En todas partes han sido los recursos públicos los que han ayudado a las universidades modernas a formarse y desenvolverse, a profesionalizar a su personal académico y a instalar en su seno la investigación. Sólo en virtud del esfuerzo del sector público pudo extenderse la enseñanza superior más allá de un restringido círculo de privilegiados “herederos” y sólo mediante aportes estatales se logra hoy mantener

o incrementar la equidad en la distribución de este servicio. Por último, no puede discutirse el hecho de que casi todo lo avanzado por nuestros países en materia de investigación y desarrollo (R & D) —entre otras cosas, el incremento notable del gasto en este rubro, que entre 1970 y 1980 pasó de 500 a 3 500 millones de dólares (moneda de cada año) en el conjunto de la región— ha sido posible merced al esfuerzo colectivo canalizado por medio de los Estados.

Por otro lado, es evidente que en las actuales circunstancias de restricción del gasto público y de incrementadas demandas sobre el gasto social, la educación superior se verá desfavorecida, por lo que deberá hacer frente a menores ingresos públicos mediante la venta de sus servicios (de educación y enseñanza) y apoyarse aún más, si cabe, en la cooperación internacional. Mas esto no significa que el papel del Estado vaya a perder gravitación en este ámbito; por el contrario, las nuevas tendencias y desafíos dentro de los sistemas de educación superior llevan a pensar que el Estado necesitará mantener un papel activo y que deberá encontrar la forma y los procedimientos para actuar más eficientemente, incluso con menos recursos. En efecto, el Estado necesitará evaluar, mejorar la calidad de la enseñanza de pregrado y controlar la proliferación de los programas de postgrado; crear nuevos programas de investigación, especialmente en aquellas áreas ligadas al potencial económico y exportador de nuestros países; establecer mecanismos de integración de los varios subsistemas educacionales de nivel postsecundario; favorecer la distribución equitativa de este servicio y controlar el mercado privado de la enseñanza a fin de contrarrestar las tendencias hacia su segmentación social, etcétera. Al efecto, se requiere una nueva generación de administradores de programas y establecimientos de educación superior y de investigación científica y tecnológica, que den al sector público una mayor eficiencia en sus actuaciones y mayores capacidades de diagnóstico, previsión y acción.

b) *La formación de cuadros para el desarrollo: investigadores, empresarios, administradores.* Durante los años 60 se habló frecuentemente en América Latina de que la universidad debía preparar y proporcionar los “agentes del cambio”, incluso —donde hubiese oportunidad— los “cuadros revolucionarios”. En su versión más atenuada, esta misma escuela de pensamiento proponía que la formación universitaria proporcionara al joven, además de los conocimientos y las destrezas necesarias para el ejercicio de su función técnica, una “conciencia” del desarrollo; un cierto sentido de su responsabilidad social y de los compromisos éticos envueltos en la profesión. En ambas versiones, de seguro, se esperaba demasiado de la universidad y, en cambio, no se le aprovechaba en lo que tiene de más propio. Pues la universidad —que es una institución complejamente articulada a las estructuras del poder y del conocimiento existentes— ni puede formar “cuadros” revolucionarios sin derrotarse a sí misma y transformarse en una “arena” de luchas intrascendentes y estériles, ni puede dedicarse a algo tan

vago como la formación de agentes para el “cambio social”; ni puede tampoco, fácilmente, llegar a moldear la conciencia de sus alumnos, a la manera como se esperaba que lo hicieran las viejas universidades inglesas en torno al modelo del *gentleman*. Como lo reconoció tempranamente Max Weber, la universidad moderna se hace cargo de la formación del *especialista*, y allí —en ese punto— está su fuerte y están sus posibilidades. ¿Cómo no aprovecharla, entonces, para que forme especialistas en desarrollo? Pero, ¿quiénes son esos especialistas? Por un tiempo se creyó que eran los científicos sociales, en una de sus dos versiones: por un lado los sociólogos y politólogos, agentes de un desarrollo que se quería crítico de sus propios modelos, casi una versión “secularizada” del “agente del cambio social”; por el otro, los economistas, versión ya rutinizada del carisma profético de las ciencias sociales tal y como la practicaban los sociólogos de los 70 en América Latina. No cabe duda de que ambos —sociólogos y economistas— han aportado algo, por caminos directos o torcidos, a la empresa del desarrollo (y a veces también a sus fracasos). Mas lo que hoy se requiere, cuando se piensa en especialistas en desarrollo, es seguramente una categoría completamente distinta de practicantes. Genéricamente: hombres de acción, del estilo de los empresarios; hombres de la gestión, del estilo de los administradores y hombres del descubrimiento, del estilo de los investigadores. Empresarios, administradores e investigadores son profesionales —papeles y experiencias— que necesitan cultivarse de maneras particularmente intensas en nuestros países, al margen de las orientaciones ideológicas y políticas que conduzcan a los diversos modelos de desarrollo. La formación de esas categorías de personal define, a la vez, toda una nueva serie de problemas que deberían discutirse y resolverse para hacer frente al futuro desenvolvimiento de los sistemas de enseñanza superior en la región. Lo más importante es que, en cada caso, se trata de formar un profesional que se vincula y participa en tareas del desarrollo desde una ubicación *altamente especializada*, trátase (por ejemplo) de administradores de establecimientos hospitalarios, escolares, de universidades, de organismos de la administración local, de oficinas de la burocracia central, etcétera. Insistir en la formación de “administradores” a secas, o confundir “administración” con “administración de empresas” sólo puede llevar a distorsionar la formación de los recursos humanos y a desaprovechar las capacidades de formación especializada que están disponibles en la universidad.

c) *La cooperación en la región*. Crecientemente se va haciendo efectiva una mayor cooperación entre los países de la región en materia de desarrollo universitario, formación de recursos humanos especializados y complementación de esfuerzos en el campo científico-tecnológico. Pero es evidente que las posibilidades de cooperación regional son mucho más amplias y sólo si se aprovechan imaginativa y activamente se podrá estimular el desarrollo en los ámbitos mencionados. Piénsese en casi cualquier materia

relevante y se verá que es poco lo que puede hacer cada país aisladamente, y que muchas veces es precisamente en torno de esas mismas materias que la cooperación extrarregional se ha vuelto más difícil y esquiva. Por ejemplo: la formación del postgrado, en una buena cantidad de disciplinas, podría obtenerse hoy día *dentro* de la región, pero la información es insuficiente, las becas son escasas, la tradición del intercambio entre los países de la región es pobre, etcétera. Al mismo tiempo, cada vez resulta más difícil, costoso y a veces hasta inútil perseguir la formación de jóvenes académicos de la región fuera de ella. Otro ejemplo: ¿qué posibilidades podrían tener nuestros países sin complementar esfuerzos y poner en común sus recursos, en el campo de los grandes proyectos de investigación tecnológica, cuando se ve que incluso los países europeos emprenden ciertas empresas mayores unificando las capacidades y los recursos locales como la única forma de mantenerse en este juego?

d) *La construcción institucional.* Los sistemas de educación superior poseen fuertes inercias, como han podido experimentar todos aquellos que un día imaginaron que podía cambiarse las universidades de “arriba a abajo” en unos pocos días, meses o incluso años. A fin de cuentas, sus elementos estructurantes —un cuerpo especializado de académicos, los currícula de enseñanza que organizan la transmisión del conocimiento y el sistema de exámenes conducentes a títulos y grados— son tan sólidos que es difícil modificarlos en el corto plazo, y se hallan a la vez profundamente imbricados dentro de las “relaciones de poder y de saber” que configuran “desde dentro” a cualquier sociedad. Esa misma realidad —esto es, la de las inercias que sostienen a estos sistemas— hacen pensar en la decisiva importancia que en ellos poseen las *instituciones* que, en diversos planos, los constituyen, llámense universidades o institutos, y sus respectivas unidades internas: facultades, escuelas, carreras, departamentos, laboratorios, etcétera, etcétera. Pues son esas instituciones las que simultáneamente expresan y crean esas inercias; o sea, que tienen la capacidad de reproducirlas y, también, dadas las condiciones adecuadas, de modificarlas. La noción de que las instituciones se “construyen” y que sirven instrumentalmente a fines, casi como algo físico, una casa por ejemplo, es una noción en verdad ajena a la tradición latinoamericana. Incluso la terminología del *institution building* nos viene prestada desde el norte, del mundo protestante anglosajón. En la tradición cultural de nuestra región, con su ideología de lo “real-maravilloso” desplegada al aire como las mariposas de García Márquez, las instituciones aparecen y desaparecen mágicamente, llevadas y traídas por hombres providenciales, por patriarcas y dictadores, por sabios o charlatanes, por terremotos y tormentas... El carácter instrumental de las instituciones siempre aparece por detrás y subordinado a propósitos relativamente ceremoniales y rituales que envuelven situaciones de integración moral, de *status* y prestigios, de luchas por la identidad personal y colectiva. La lenta sedimentación de una institución, por ejemplo

de un centro de investigación, que se decanta de generación en generación y va construyéndose de a poco, adquiriendo a lo largo de los años su identidad y desarrollando su producción, es algo más bien ajeno y desconocido entre nosotros. Un centro de investigación, igual que una mina en medio del desierto, es algo que se “tiene” por un golpe de suerte, que se explota intensa y rápidamente para obtener en el menor plazo posible todas las ventajas imaginables y que luego se deja caer, para partir a una nueva “picada”; es ese lugar maravilloso donde las cosas son buenas y baratas y, más allá, pocos saben de él... No es extraño, por lo mismo, que las instituciones de la educación superior lleguen y pasen en América Latina sin muchas veces dejar un rastro siquiera. Pues no hay paciencia, no hay perseverancia, no hay sentido de la “incomodidad”, o sea, del trabajo pequeño y silencioso que acumula ladrillo sobre ladrillo hasta poner de pie el muro, a partir del cual, entonces, se puede hacer la ventana para mirar el lejano horizonte. Entre nosotros se quisiera desde ya escrutar el horizonte, antes de saber uno siquiera dónde está parado. Se quisiera sostener la ventana con hermosas palabras, como si el asunto fuera un problema de poemas o arrullos, sin percatarse de que las instituciones necesitan bases materiales hechas de rutinas, de perseverancias, de personal que crea una tradición de trabajo y la transmite, etcétera.

En la medida en que las universidades de la región y las demás instituciones de educación superior se han multiplicado como lo han hecho durante los últimos veinte años, todas las consideraciones sobre el continuo construirse de las instituciones —y sobre el valor de preservarlas y modificarlas en el tiempo— se vuelven particularmente pertinentes y abren uno de los desafíos, posiblemente el más complejo, para el futuro de la educación superior en América Latina. Pues en esta región se ha llegado al estadio donde lo que falta no es plantar nuevas y más numerosas instituciones, sino usar las que existen, mejorándolas, fortaleciéndolas, conduciéndolas estratégicamente para que se desarrollen y cumplan sus fines instrumentales. Es por tanto la creación de una *cultura institucional* lo que se requiere, igual en el plano político que en lo económico, en el legal y también en el educacional.