

Sociológica, año 17, número 49, mayo-agosto de 2002, pp. 43-72
Fecha de recepción 14/05/02, fecha de aceptación 04/09/02

El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina*

Adrián Acosta Silva**

RESUMEN

Discusión del fenómeno del nuevo intervencionismo estatal en la educación superior en el contexto de la globalización, la herencia de las políticas económicas neoliberales y los variados procesos de democratización política que ocurrieron en la década de los noventa en América Latina. La idea central a discutir es la capacidad de los paradigmas sociológicos y educativos que usualmente se han empleado en la región para reconocer e interpretar los problemas de la agenda (o agendas) y los resultados de la acción pública en el campo de la educación superior universitaria. Se examina la posibilidad de caracterizar como "neoliberales" a las políticas, formas de gestión y acciones estatales en el campo de la educación superior. Se parte del supuesto de que la caracterización como *neoliberal* de las políticas y estilos de gestión observados es una extensión mecánica y poco crítica del concepto de neoliberalismo que produjo la teoría económica neoclásica a fines de los años ochenta, y reafirma el "imperialismo" de la teoría económica en el campo de las ciencias sociales de América Latina. A partir de la experiencia mexicana, se propone definir como neointervencionistas y no como neoliberales las acciones de los gobiernos nacionales en el campo de la educación superior durante la década pasada.

PALABRAS CLAVE: neointervencionismo, políticas educativas, educación superior, neoliberalismo.

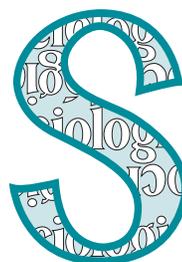
ABSTRACT

This work focuses on the phenomenon of the new State interventionism in higher education within the context of globalization, the heritage of neo-liberal economic policies as well as of different processes of political democratization occurred during the 90's in Latin America. The main issue lies on the capacity of sociological and educational paradigms employed in the region in order to recognize and interpret the problems of the agenda (or agendas) and the results of public action within the field of university higher education. Specifically, this work attempts to discuss, the possibility of characterizing policies, management forms and State actions as "neo-liberal" expressly within the field of higher education in Latin America during the paradoxical 90's. From the assumption that policies and management styles observed in this stage are characterized as *neo-liberal*, this article states that it is a mechanical and not a critical extension concerning the concept of neo-liberalism that produced the neo-classical economical theory at the end of the 80's and that reaffirms "imperialism" from the economy theory of social sciences from Latin America. From the Mexican experience of the 90's, this work attempts to define the national governmental actions as neo-interventionist and not as neo-liberal in regards to higher education during the last decade.

KEY WORDS: neo-interventionism, educational policies, higher education, neo-liberalism.

* Esta es una versión corregida, aumentada y espero que mejorada de una ponencia presentada en el XXIII Congreso de ALAS, Antigua, Guatemala, 29 de octubre-2 de noviembre de 2001. Forma parte del proyecto "Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000", que el autor desarrolla en el Centro de Investigaciones Sociales y Jurídicas del CUCEA de la Universidad de Guadalajara, con apoyo financiero del Conacyt.

** Profesor investigador del CUCEA-UdG. Correo electrónico: aacosta@cucea.udg.mx



¿CUÁL FUE el papel del Estado y de los organismos internacionales en la definición de las políticas públicas de educación superior en América Latina en los años noventa? ¿Es posible demostrar que organismos como el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) se aliaron con (o influyeron en) los gobiernos nacionales de los diversos países latinoamericanos para diseñar e instrumentar políticas “neoliberales” o “modernizadoras” en el campo de la educación superior? ¿Qué significa exactamente la “neoliberalización” de las políticas públicas en este campo amplio, complejo y conflictivo, paradójico y contradictorio? ¿Y, qué relación existe entre los fenómenos o problemas de la educación superior de la región (privatización, caída salarial, “exclusión” social de millones de estudiantes de la educación superior, “mercantilización” de este servicio o bien público) y las políticas públicas instrumentadas a lo largo de la última década del siglo XX? Estas preguntas son parte de las discusiones habituales que tienen algo que ver con el tema educativo, y frente a las cuales se suele responder con creencias, certezas y respuestas más o menos contundentes que enfatizan el carácter neoliberal de las políticas gubernamentales. Sin embargo, una mirada más detenida permite afirmar el hecho de que existe mucha ideología y poca evidencia empírica que demuestre, primero, la relación entre la capacidad del Estado y de los organismos internacionales para instrumentar “sus” políticas y los problemas de desigualdad, ineficiencia o injusticia de la educación superior de las sociedades de la región; y, segundo, las dificultades conceptuales que existen para caracterizar a las estrategias de los es-

tados latinoamericanos en la educación superior como resultado de políticas “neoliberales”.

No existe un consenso sólido entre los estudiosos de la educación superior latinoamericana respecto de ambas cuestiones. Un primer acercamiento analítico en torno a la literatura producida en los años noventa permitiría ofrecer una distinción fundamental entre quienes afirman que existe una correlación positiva entre la capacidad estatal y los efectos sociales perversos o deliberados de las políticas, y los que sostienen que no existe esa asociación automática ni mecánica; en otras palabras, entre quienes señalan que las políticas han sido inconfundible e inevitablemente neoliberales y quienes reiteran que son otra cosa. En esta distinción existen, por supuesto, un conjunto de posiciones intermedias, que matizan una u otra respuesta a las cuestiones planteadas.

No obstante ello, es posible sostener que tanto el análisis empírico de la capacidad del Estado como la conceptualización del intervencionismo estatal en la educación superior en América Latina no ofrecen una respuesta unívoca y contundente hacia las preguntas formuladas. Más aún: no se ha hecho todavía un balance empírico y teórico comparativo de la significación y la capacidad del rol del Estado en la educación superior de la región en el periodo de larga transición multifrente que significó la década de los noventa en el área. Este es el supuesto de base del razonamiento que se desarrolla a lo largo de las siguientes notas. El argumento consiste en considerar que la década pasada estuvo dominada por la coexistencia entre un paradigma “modernizador” de las políticas públicas de la educación superior y un paradigma emergente que podemos denominar muy inicialmente como “globalizador”. El primero podría explicar el perfil y las intencionalidades de las políticas de educación superior que pueden ser observadas a lo largo de los años noventa en la región. El segundo ha emergido lentamente con la “segunda generación” de reformas en las políticas públicas y con la relocalización de los conflictos, las ambigüedades, los resultados más bien decepcionantes y la multiplicación de las “cajas negras” de la acción pública en el campo de la educación superior.

Este argumento parte de una hipótesis central: que, hasta ahora, ha sido muy débil la capacidad estatal para impulsar sus políticas de educación superior, y que esa debilidad responde tanto a las restricciones políticas y financieras como a la incapacidad institucional, técnica,

administrativa y política de los estados nacionales latinoamericanos para abordar los problemas críticos de la educación superior. Una segunda hipótesis interpretativa es que en los años noventa, mientras que en el campo de la economía la estrategia estatal fue inconfundible y salvajemente neoliberal, en el campo de la educación superior fue y ha sido ferozmente neointervencionista y, más precisamente, neoes-tatista. Esta hipótesis supone a su vez que un concepto derivado de ciertas zonas de la teoría económica que elucidan el paso de economías cerradas a abiertas, o de un ciclo de capitalismo a otro, ha sido aplicado acrítica e indistintamente a todas y cada una de las acciones de los gobiernos nacionales latinoamericanos de los años noventa, incluyendo el campo de la acción gubernamental en la educación superior, bajo el supuesto de que el Estado neoliberal, capitalista, es un modelo coherente de políticas y acciones. Tenemos así el hecho de que a lo largo de los años noventa el concepto económico de neoliberalismo pasó a convertirse silenciosamente en un concepto sociológico, sin que se aclare nunca con precisión y claridad teórica qué significa el “neoliberalismo sociológico” que está detrás de las caracterizaciones de las políticas públicas de educación superior en América Latina.¹ La intención que alienta estas notas es la de profundizar en el debate sobre la identificación de las políticas de educación universitaria, con el ánimo de comprender mejor los nuevos modos de intervención estatal en la educación superior latinoamericana, a partir de los conceptos y herramientas que el oficio académico e intelectual de las ciencias sociales, no económicas, puede ofrecer.

I. LA REFORMA COMO PODER: CAPACIDAD ESTATAL Y TRADUCCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE POLÍTICAS

Uno de los argumentos analíticamente productivos que permiten caracterizar la acción del Estado en América Latina en los últimos veinte años es el de considerar que si los años ochenta fueron la década de las reformas económicas, los de los noventa fueron los de la “agenda social”, los de los intentos de diseñar y aplicar reformas sociales que

¹ Una discusión interesante en torno a los abusos y múltiples significados del “enfoque neoliberal” en la educación superior en América Latina en los años noventa, puede encontrarse en De Moura y Levy (2000).

compensaran o revirtieran los efectos de la crisis económica del decenio anterior (Grindle, 2002). Este argumento, más allá de las inexactitudes propias de su carácter general y de su aplicabilidad o no a cada caso nacional, tiene la virtud de proponer una mirada comprehensiva sobre la relación entre las ideas y concepciones económicas de los paradigmas dominantes de las políticas, las capacidades y restricciones políticas de los gobiernos, y los temas y problemas pendientes o emergentes en este largo ciclo transicional latinoamericano.

Esta perspectiva indica en principio que, cualquiera haya sido la concepción, ideas o creencias que sustentaron la acción y las estrategias de los gobiernos latinoamericanos en el campo de la educación superior universitaria en los años noventa, ellas no pueden desligarse del “espíritu de la época” que dominó el mundo de las políticas públicas y el desempeño del Estado a lo largo de esa difícil época. En el contexto del derrumbe del “segundo mundo” socialista y del triunfo de la ideología del mercado que llevó a la hipótesis del Estado mínimo como fuente de renovación de las relaciones entre el mercado, la sociedad y el gobierno, las políticas públicas afloraron en América Latina no sólo como un campo novedoso y atractivo para el estudio de las nuevas relaciones basadas en el declive de la matriz estadocéntrica y en la emergencia de la fórmula mercadocéntrica en las sociedades latinoamericanas (Cavarozzi, 1991), sino que también se constituyó como un inusitado campo de la acción gubernamental, dirigido a hacer más legítima y eficiente la intervención de los gobiernos en la distribución de los recursos públicos y en la determinación de las agendas gubernamentales de la larga transición política y económica iniciada desde principios de la década de los ochenta. El campo de la educación superior universitaria, en particular, fue una zona especialmente interesante para identificar los efectos de este cambio en los modos de gestión y elaboración de las políticas.

En este contexto, una nueva agenda sustituyó, o intentó sustituir, a las que se habían aplicado en la década de la crisis. La agenda de la nueva generación de reformas universitarias en América Latina que se perfiló con la primera “ola de globalización” de los tempranos años noventa fue producto de la compleja combinación entre relaciones de poder, políticas públicas y cambios institucionales (Acosta, 2000). Agencias gubernamentales y dirigentes universitarios, autoridades públicas y autoridades universitarias configuraron un conjunto de arenas de política y de políticas en las que se “tematizaron” los

asuntos que se indujeron en la agenda de transformaciones. Si en la década de los noventa evaluación, calidad, diversificación, eficiencia y competitividad, se convirtieron en las cuestiones críticas de la agenda, lo que hoy tenemos son preocupaciones en torno a temas como “profundización” de la diferenciación institucional, “internacionalización” de la educación universitaria, “acortamiento” de los ciclos del pregrado o “descentralización” de la gestión institucional. La *revolución silenciosa* de la educación superior en los años noventa, centrada en la “estratificación”, el “financiamiento estable y adecuado”, la “competencia”, la “flexibilidad” y la vinculación con otros sectores (Schwartzman, 2000), propició un nuevo escenario para la educación universitaria de la región, donde las rutas de transformaciones sistémicas e institucionales y los cambios en las políticas y en los paradigmas de políticas pueden ser vistos no como productos de una relación virtuosa entre intenciones y resultados, diseñados desde las agencias gubernamentales u organismos financieros internacionales, sino como un producto de las *relaciones de poder* entre los distintos actores de la educación universitaria, cuya configuración en determinadas arenas y campos específicos se expresó en el ámbito de las políticas públicas. La construcción de un nuevo “modelo” de universidad más acorde con las exigencias de la globalización, o la reforma del sistema de educación superior en su conjunto, no es ni ha sido nunca un asunto de planificación estratégica, de un “buen” diseño institucional de sus transformaciones, o de nobles intenciones y voluntad política, sino que es una cuestión de *poder*, entendido como la capacidad de emprender acciones por parte de redes políticas y de políticas en el terreno de la educación superior, lo que implica, entre otras cosas, estudiar la “traducción” de cómo el poder se convierte de una relación a una *acción colectiva conjunta* (Parsons, 1997).

Ese poder está estrechamente ligado a la capacidad estatal para diseñar y sobre todo para instrumentar sus políticas públicas relativas a la educación superior. Esa capacidad puede ser definida en términos generales como el conjunto de relaciones, recursos e instrumentos que incrementan o debilitan el poder del Estado para la consecución de los fines de sus políticas públicas. La capacidad puede ser analizada en cuatro dimensiones: *capacidad institucional*, *capacidad técnica*, *capacidad administrativa* y *capacidad política* (Grindle, 1996: 8-10). La primera tiene que ver con el grado de autoridad y efectividad de las “reglas del juego” para modelar las interacciones políticas en el área

educativa. La segunda está relacionada con la habilidad para definir y gestionar de manera efectiva las políticas macroeducativas. La capacidad administrativa se asocia con la administración eficaz de la base física e infraestructural de la educación superior. Y, finalmente, la capacidad política consiste en la estructuración de canales eficaces y legítimos para el flujo de las demandas sociales, la representación de los intereses en juego y la resolución de los conflictos en el campo de la educación superior. En conjunto, esas dimensiones de la capacidad estatal permiten analizar su poder para implementar políticas más o menos efectivas.²

La capacidad estatal y la capacidad para traducir problemas de políticas y estimular la acción colectiva conjunta en la educación superior latinoamericana van estrechamente ligadas entre sí. Pero tras los efectos de la crisis fiscal y financiera de los gobiernos nacionales que se ha producido en los últimos veinte años en la región, esas capacidades se han deteriorado en grados diversos, lo que genera dificultades ya no sólo para construir agendas de políticas que sean reconocidas por los actores estratégicos de las respectivas arenas de la educación superior como “representativas” de sus intereses y demandas sino, también y acaso sobre todo, una red de incapacidades institucionalizadas para impulsar las políticas que los propios gobiernos han diseñado. Desde esta perspectiva, el papel de los organismos internacionales se vuelve más una parte del paisaje que una acción efectiva, dada la debilidad de los gobiernos nacionales en contextos donde economías de *stop and go* y la siempre difícil construcción de una legitimidad democrática en las “nuevas democracias” latinoamericanas socavan la capacidad estatal para emprender políticas educativas. Desde este punto de vista, la concepción, la ideología o las políticas neoliberales que animan real o supuestamente las acciones gubernamentales en el campo de la educación superior terminan constituyéndose como parte de las creencias que habitan el imaginario político tanto de los decisores de las políticas como de sus críticos.³

² Esta es una adecuación, para el caso de la educación superior, de las definiciones que Grindle emplea para comparar los casos de Kenya y México en términos de estudiar las respuestas del Estado a la crisis económica de los años ochenta y noventa.

³ Como ha señalado el siempre pertinente aunque polémico Isaiah Berlin, los ideales y las creencias, *no son* la realidad, sino que aspiran a representarla y codificarla. De igual manera, voluntad de hacer no significa capacidad, sino sólo una intención con mayores o menores *posibilidades* de realización (Berlin, 2000: 57).

II. MITOS Y REALIDADES DEL NEOLIBERALISMO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Del modo en que De Moura y Levy han establecido, es posible sostener que existe efectivamente una perspectiva neoliberal de la educación superior cuyo núcleo duro se centra en la cuestión del financiamiento, que funciona a la vez como el eje de las reformas fundamentales de los sistemas nacionales de educación superior. Esta perspectiva parte de un diagnóstico de la educación superior que “denuncia el *statu quo*”, e “ignora o minimiza los esfuerzos de reforma emprendidos y caracteriza el desempeño como pobre, ineficiente, no competitivo, inequitativo y carente de responsabilidad (*accountability*)”. Esto explica la “limitada o indirecta relación del sistema con el mercado y la economía”, y critica el hecho de que el sistema “crezca y continúe creciendo demasiado fácilmente, y que los costos públicos de dicho crecimiento sean excesivos”. Asimismo, el diagnóstico señala como “académica y económicamente perverso” que la conducción del sistema sea pilotada por factores sociales y políticos (De Moura y Levy, 2000: 101-102).

La propuesta neoliberal supone el final de la dependencia automática del subsidio público y lo relaciona con el desempeño de las instituciones. Se esfuerza por atacar los problemas y desarrollar un sistema más productivo y eficiente. La reforma “implicaría la introducción o expansión de financiamiento privado, la recuperación de los costos de las instituciones públicas, el crecimiento de educación superior privada, y otras alternativas de bajo costo a la educación de la universidad pública tradicional” (De Moura y Levy, 2000: 102).

Estas serían las características esenciales de una perspectiva neoliberal “pura” en la educación superior, convertida en una suerte de tipo ideal weberiano útil para analizar casos nacionales específicos. Pero como apuntan los propios De Moura y Levy, hasta aquí llegaría la historia de esta perspectiva, una historia que se detiene prematuramente y que, en el caso latinoamericano, sólo deja la impresión de lo que pudo haber sido y no fue, como dice una vieja canción. Un diagnóstico equivocado, lleno de mitos sobre la educación superior latinoamericana, y las restricciones estrictamente políticas que generó el intento de la aplicación del “modelo” neoliberal a las realidades de la región, conllevaron la imposibilidad de la aplicación de las fórmulas neoliberales como remedio de las varias crisis de la educación superior en el área en los últimos veinte años.

No obstante ello, el neoliberalismo se ha mantenido como un animal casi mitológico en las extensas praderas ideológicas de la educación superior latinoamericana contemporánea, aunque no sólo de ellas forma parte. A él se le atribuyen prácticamente todos los males por los que atraviesa este sector, desde la exclusión social de millones de estudiantes de las aulas universitarias hasta las prácticas pedagógicas “autoritarias y conservadoras” del proceso enseñanza-aprendizaje, pasando por las formas de gobierno antidemocráticas en las instituciones de educación superior, la privatización de la matrícula, el abandono del Estado de sus responsabilidades públicas y la mercantilización de los servicios de educación superior. En este punto de vista, nada queda a salvo de las garras malignas del nuevo *Leviatán* neoliberal, cuya lógica implacable se orienta a destruir los vestigios de toda la intervención del Estado o de la sociedad civil en el sector para dejarla al libre juego de las fuerzas del mercado y de sus milagros.

Esta imagen tiende a confundir varios procesos: asocia (y frecuentemente agota) la globalización con el neoliberalismo, como parte de la nueva “fase superior” del capitalismo. Vincula la lógica económica con la de la política y la lógica social que desarrolla el Estado. Construye un mapa donde existe una lucha constante entre las fuerzas del neoliberalismo y las del antineoliberalismo, que implica experimentar cierta sensación *déjà vu*, con un inconfundible aire de familia con el viejo estilo marxista donde el proletariado vanguardista entablaba una lucha permanente contra la burguesía y sus aliados. Nunca está claro qué significa de manera precisa, cuáles son las peculiaridades que definen al neoliberalismo como un modelo de acción gubernamental o social en el campo de la educación superior, y de este modo sus rasgos genéricos, provenientes del enfoque neoclásico de la economía, tienden a reproducirse mecánicamente en la crítica a las políticas de la educación superior al etiquetarlas como “neoliberales”. A pesar de estas notables ausencias conceptuales, las características básicas del animal educativo neoliberal que pueden encontrarse y describirse en la literatura latinoamericana contemporánea que comparte esta perspectiva son la *privatización*, la *desregulación* y la *uniformidad* de la educación superior. A través de las políticas gubernamentales en los años noventa, examinaremos brevemente esas partes del animal, y las confrontaremos con la evidencia empírica disponible, principalmente para el caso mexicano. Antes, sin embargo, presentaremos una historia mínima del neoliberalismo como conjunto de ideas para la acción estatal y como modelo general de políticas.

EL NEOLIBERALISMO Y LA REVOLUCIÓN CONSERVADORA

Los gobiernos de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y de Ronald Reagan en los Estados Unidos en los años ochenta implantaron varias de las políticas que posteriormente serían clasificadas por ciertos críticos marxistas como “neoliberales” (Gray, 2000: 38).⁴ Reducción del Estado, reformulación de los esquemas del bienestar social, cambio en la orientación de las políticas comerciales, laborales y económicas, búsqueda de reformas de mercado para enfrentar la recesión de los primeros años ochenta, fueron algunos de los temas de la agenda neoliberal, que significaron una *revolución conservadora* en la arquitectura y orientaciones del *Welfare State* de la posguerra (Hubber y Stephens, 2001).⁵

Todas estas medidas no fueron dictadas por una doctrina política coherente sino que fueron el resultado de una extraña combinación de pragmatismo y crisis fiscal del laborismo inglés y del expansionismo norteamericano de la posguerra. El saldo general no fue la propagación del peso del mercado en la producción y distribución de bienes y servicios sino, contradictoriamente, un incremento notable del peso indirecto del Estado en la economía, a través de diversas regulaciones, instituciones económicas e intervenciones que reestructuraron el pacto social y económico de la posguerra, sobre todo en el caso británico (Aglietta, 2001).

Sin embargo, luego del pragmatismo inicial y de los intentos por reformular el papel del Estado tanto en la economía como en los mercados, a principios de los años noventa era posible advertir la expansión de cierto credo genuinamente neoliberal entre los gobernantes y organismos financieros internacionales que comenzaron a servir como paradigma de políticas económicas y políticas públicas, cuyo supuesto central, el eje de las nuevas creencias de gobernantes de los países desarrollados y en vías de desarrollo, era la superioridad del

⁴ Gray agrega que el abandono explícito de las responsabilidades gubernamentales en el tatcherismo respecto de asuntos como el pleno empleo marcó una ruptura definitiva con las ideas keynesianas de la posguerra, y que esa ruptura no estuvo basada en el célebre texto de Hayek, *The Constitution of Liberty*, esa suerte de biblia del neoliberalismo, sino que en realidad se basó en un texto de John Hoskyns, *Stepping Stones*, “una guía para tratar con el poder sindical y crear un libre mercado de trabajo” (Gray, 2000: 42). Lo paradójico es que esa obra, como señala Gray, nunca fue publicada.

⁵ Para un análisis de la génesis y evolución general de la perspectiva neoliberal en los ochenta, cf. Haggard y Kaufman (1992) y Giddens (1999).

mercado en comparación con el Estado, para el desempeño de las funciones de utilidad y de bienestar económico en las sociedades post-industriales.⁶

La idea esencial del neoliberalismo es que los mercados son, en casi todos los aspectos, superiores al gobierno. Los mercados no sólo proporcionan una colocación racional de los productos y la mano de obra, sino que eliminan la necesidad de cualquier programa de justicia social. La idea del gobierno mínimo deriva directamente de esto. El gobierno es necesario sólo con el fin de proporcionar un marco legal para los contratos y la defensa, la ley y el orden (Giddens y Hutton, 2001: 70).⁷

Estas creencias se instalaron rápidamente en el centro del imaginario y de las prácticas políticas de los gobiernos nacionales y de los organismos internacionales como el Banco Mundial. En América Latina, la crisis de la deuda en los primeros años ochenta reveló la profunda crisis económica internacional que recorría el mundo capitalista. La suspensión y renegociación de pagos por el servicio de la deuda externa precedió a un conjunto de políticas de estabilización y ajuste estructural de las economías que tuvo una clara orientación neoliberal, caracterizada por la reducción drástica del peso del Estado en la economía, la privatización de sectores y empresas que antes formaban parte de la economía mixta, la devaluación de las monedas nacionales y la apertura comercial para disminuir o eliminar los proteccionismos. A finales de los años ochenta, esa estrategia había generado un cambio drástico en los patrones de intervención del Estado en la economía y en la política, cuyos saldos más importantes fueron la liberalización del comercio y la lenta aparición y posterior consolidación de una

⁶ El concepto de *paradigmas de políticas* de Peter Hall se refiere al cuerpo básico de ideas, creencias y enfoques que son considerados por los decisores y analistas de políticas públicas que integran una "comunidad de conocimiento" en torno a un determinado campo de la acción pública. Ello lleva a evaluar determinados problemas y soluciones como "adecuados" y "correctos" para colocar o no los problemas públicos en la agenda de gobierno (Hall, 1993).

⁷ La doctrina de la ampliación del mercado tiene sin embargo una historia más antigua y un origen mucho más preciso. Como señala Wade, "uno de los objetivos básicos de la política económica de los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial ha sido la aceptación mundial de la ideología del libre mercado: la creencia de que el libre flujo de bienes, servicios y capital redundan en beneficio de todos, que las empresas deberían gestionarse para maximizar los beneficios obtenidos por los accionistas, y que los gobiernos sólo deberían intervenir en casos de obvio fallo del mercado" (Wade, 2001: 113-114).

clara transición política hacia la democracia. Dicho en otras palabras, las reformas de mercado y las reformas de régimen político fueron los dos procesos clave sobre los que descansaron los cambios que permitieron transitar de economías cerradas operando en contextos políticos autoritarios o semidemocráticos hacia economías abiertas con regímenes políticos que pueden considerarse como democráticos o “nuevas democracias emergentes” (Bresser, Maravall y Przeworski, 1995).

En este contexto, los principales agentes impulsores de los cambios fueron los gobiernos nacionales, no los grandes grupos empresariales o las empresas transnacionales. Las razones fueron políticas y económicas. Las primeras tuvieron que ver con las ideas de política y las políticas que dominaron el “paradigma neoliberal” de los años ochenta, cuyo eje era la reducción del Estado y el fomento del mercado como sustituto de las intervenciones estatales que caracterizaron la matriz estadocéntrica surgida en el contexto de los regímenes nacionalpopulares latinoamericanos de los años cuarenta (Garretón, 1995). Las segundas se relacionaban con un programa de ajuste y reestructuración económica coherente con el paradigma neoliberal. La conjunción de ambas dimensiones fue bien resumida por el decálogo denominado por Williamson (1990) como el *Consenso de Washington*, que significaba básicamente un decálogo relativamente coherente de medidas de política fiscal y económica orientadas a la estabilización y el ajuste de las economías de la región, respaldadas por alianzas y coaliciones políticas de los gobiernos nacionales con sectores clave del empresariado y de las fuerzas sindicales, sociales y políticas en cada país (Torre, 1998; Acosta, 1996).

De esta forma, los programas de reformas de mercado como sustitutos de la acción del Estado fueron impulsados, irónicamente, por el propio Estado (Smith, Acuña y Gamarra, 1994; Paramio, 1999).⁸ Las políticas sociales y las políticas públicas no económicas se orientaron hacia el incremento del papel estatal, regulador, de los gobiernos nacionales en sectores como el de la educación y, en especial, el de la educación superior. El papel de los organismos financieros interna-

⁸ Esta es la denominada *paradoja neoliberal*: mientras que en la economía las políticas gubernamentales fueron orientadas bajo el decálogo del *Washington Consensus*, en la educación superior los estados nacionales actuaron bajo políticas neointervencionistas, orientadas a fortalecer la capacidad de conducción gubernamental sobre los sistemas y las instituciones. En aquel caso, reformas de mercado y privatizaciones pilotearon políticas neoliberales de ajuste y reestructuración económica; en educación superior, las reformas impulsadas por el Estado en los años noventa no fueron de mercado, sino de un nuevo intervencionismo estatal.

cionales (Banco Mundial, OCDE) fue el de “externalidades” que influyeron en las arenas de políticas educativas de los gobiernos nacionales y que intentaron dirigir con cierto sentido de cambio la acción de las agencias gubernamentales, específicamente tratando de introducir mecanismos de mercado en el desempeño institucional (estímulos, incentivos, competencia) de los sistemas de educación superior.⁹ No obstante esa influencia en términos de *paradigmas de políticas*, ello no se tradujo en el incremento del poder de los gobiernos nacionales para implementar eficazmente las ideas y los cambios incluidos en los paradigmas, sino que se resolvió en débiles instrumentos gubernamentales para integrar, reorientar y reformar de manera coherente los sistemas nacionales de educación superior. Esa debilidad revela sobre todo la incapacidad financiera, técnica y política de los gobiernos para llevar a la práctica consistentemente los cambios diseñados y previstos en sus propias agendas, no obstante el claro discurso modernizador y de cambio con el que se comprometieron a lo largo de la década de los noventa.

EL NEOLIBERALISMO COMO PRIVATIZACIÓN

Quizá el gran punto de acuerdo que puede identificarse entre los analistas y críticos de las políticas de educación superior es que el neoliberalismo económico en términos generales significa la privatización por la vía del mercado de actividades y funciones que antes se consideraban públicas, es decir, competencia del Estado. Desde esa perspectiva, todas las acciones del Estado son coherentes con la lógica privatizadora. Para algunos autores, el neoliberalismo es un amplio “proceso de privatización de la sociedad y, por consecuencia, de la educación” (Albornoz, 1993: 134). Para otros, existe incluso un proceso de incorporación de los estilos del capitalismo en la academia

⁹ Por *externalidades* se entiende aquí la fuerza e influencia que tienen los actores “externos”, en este caso, a los gobiernos nacionales y a los actores que intervienen de manera endógena en la elaboración o instrumentación de las políticas nacionales de educación superior. Esta definición tiene, por supuesto, cierto aire de familia con la teoría económica clásica, donde las *externalidades* se refieren a aquellos factores que inhiben, regulan o influyen en la determinación de los equilibrios económicos del mercado. No obstante ello, aquí se emplea el concepto para enfatizar el carácter indirecto, es decir, mediado y complejo, y no simple y mecánico, que tienen los organismos económicos internacionales en la determinación de las políticas nacionales de educación. Al respecto, cf. Acosta, (2002: 19-24).

universitaria que han denominado *capitalismo académico*, concepto por el que se entiende “el conjunto de actividades que tienden a la capitalización (de la universidad) sobre la base de la investigación universitaria o del conocimiento experto universitario que se realizan en busca de solución a problemas públicos o comerciales” (Slaughter y Leslie, 1999: 217).

Pero el tema de la introducción del mercado en la educación superior es históricamente una cuestión de grado, no un asunto dicotómico, como han señalado los textos de Trow (1998) y de Williams (1998) y, para el caso latinoamericano, de Levy (1995).¹⁰ En una perspectiva amplia, el caso de la educación superior norteamericana se puede colocar en el grado más alto de intervención de mecanismos de mercado en la provisión del servicio de la educación superior, pero incluso ahí existen también mecanismos estatales que regulan y coordinan la provisión de ese servicio. En el otro extremo, Europa occidental se situaría en el punto de un mayor intervencionismo estatal en la educación superior. Pero, a partir de los años ochenta y sobre todo en los noventa, el desplazamiento de estos puntos hacia el extremo norteamericano se convertiría en uno de los fenómenos clave para comprender los cambios institucionales que afectarían a los modelos tradicionales de educación superior en el mundo (Neave, 2001).

Hay aquí uno de los núcleos duros del debate contemporáneo sobre la educación superior. La idea de que se incrementen los recursos de los sectores privados para financiarla directamente se ha asociado con los intentos por diferenciar los sistemas y elevar su calidad. La relación entre privatización, incremento de la calidad y diferenciación sistémica de la educación superior es considerada como el mejor medio para alcanzar ciertos fines, como son la competitividad, la integración y la pertinencia de las instituciones educativas. Para algunos funcionarios del Banco Mundial, ese proceso debe estar vinculado a tres retos principales que tienen que ver con el papel y las funciones de la educación superior: “la globalización económica, la importancia

¹⁰ Brunner (2002: 38) incluso habla de que la universidad pública en América Latina “ha sido... el último bastión de resistencia, el hogar de una intelectualidad que se empeña en mantenerse al margen del mercado. El precio ha sido, sin embargo, alto. Bajas remuneraciones del personal intelectual...; gradual pérdida de prestigio y consistencia de los saberes tradicionales donde se producen (valores espirituales autónomos) (filosofía, artes y letras, humanidades), y de las ciencias sociales; semiproletarización de las capas de la *intelligentsia* que reclaman para sí una industria protegida por el Estado... etcétera”.

(...) de conocimientos que sirvan como conductores para el desarrollo; y la revolución en la información y la comunicación” (Salmi, 2000: 17). Estos tres retos “externos” a las universidades “anuncian cambios radicales en las necesidades de capacitación, nuevas formas de competencia y nuevas configuraciones y modos de operación de las IES” (Salmi, 2000: 20).

Desde esta concepción, las discusiones entre fines y medios y el peso de los retos contemporáneos a la educación superior han provocado diversas reacciones. Chris J. Martin, por ejemplo, diferencia tres posiciones: la de los *neorrealistas*, la de los *tradicionalistas* y la de los *radicales*. Los primeros son “aquellos que quieren acercar a la universidad a las demandas económicas de la sociedad”; los segundos son los que proponen “la necesidad de mantener una saludable y crítica distancia entre la universidad y la sociedad en general”, reivindicando la autonomía universitaria como principio de las relaciones entre el Estado, el mercado y las universidades; y los *radicales* son aquellos que pretenden “conservar una distancia considerable de la sociedad para poder criticarla mejor” (Martin, 2000: 45-46).

Como se observa, las dos últimas posiciones coinciden, paradójicamente, en el supuesto de la distancia necesaria entre universidad y sociedad, aunque sus matices sean distintos. Los neorrealistas, por el contrario, proponen vincular más estrechamente a la universidad con las demandas del mercado, o con la “dimensión económica” de la sociedad y, en este sentido, se asemejan mucho a lo que comúnmente se conoce como una perspectiva típicamente neoliberal.

Los neorrealistas son, en el punto de vista de Martin, los precursores y defensores de la *ciberuniversidad*, la universidad virtual, como el eje del futuro de la educación superior. Sus razones son técnicas y económicas, y buscan transformar radicalmente a la universidad tradicional y a sus estudiantes, que son considerados no sólo “como muy caros” sino también como “parasitarios” (Martin, 2000: 46). Las rigideces institucionales son evaluadas como restricciones a flexibilizar para efectos de lograr respuestas dinámicas y dúctiles a las demandas de los clientes.

Los tradicionalistas y radicales coinciden en su resistencia a los neorrealistas. Las propuestas comunes a ambos incluyen los siguientes puntos: a) el corazón del argumento pragmático de los neorrealistas es económico y político; b) toda la discusión de la sensibilidad a la sociedad, los nuevos modelos administrativos y las innovaciones

pedagógicas son secundarias y avasalladas por el deseo de reducir el costo unitario y de someter los intereses universitarios a las fuerzas del mercado; c) los neorrealistas pretenden el sometimiento de los fines a los medios, notoriamente en la sujeción del aprendizaje a los criterios basados en “objetivos que pueden contabilizarse en reportes y evaluaciones” (Martin, 2000: 48).

Para otros autores, el discurso neoliberal es parte de una estrategia de transformación de la educación superior estrechamente ligada a los conceptos de globalización y excelencia. Esta tríada conceptual articula “nuevos juegos discursivos para avanzar un conjunto de políticas que persiguen diferenciar claramente un sistema desordenado, buscando con ello garantizar la conducción de la universidad bajo un modo de racionalidad basado en la actuación individual y el mercado” (Ibarra, 2001: 407).

En cualquier caso, los autores que coinciden en caracterizar como neoliberales a las políticas de educación superior identifican una lógica esencialmente coherente en las acciones gubernamentales, articulada a su vez por una lógica mayor, inmanente y expansiva de corte individualista, privatizador y excluyente de amplios sectores de la educación superior (Saxe-Fernández, 2000; Schugurensky, 1998). Una suerte de metafísica de los cambios en la educación superior explica el sentido, los problemas y las acciones del sector público en este campo, que trasciende a las instituciones y se coloca en las formas mismas de transmisión de los saberes y en el propio desarrollo de las prácticas pedagógicas (lo que autores marxistas como Puiggrós han denominado como *neoliberalismo pedagógico*, signifique lo que signifique).¹¹

EL NEOLIBERALISMO COMO DESREGULACIÓN

Para ser congruente con su credo económico de origen, el neoliberalismo es un dispositivo ideológico y político dirigido en primera y última instancia a la desregulación de sectores como la educación superior. Sin embargo, en los años noventa, lo que fue posible advertir clara-

¹¹ “Las estrategias neoliberales dirigidas a la educación imprimen a los discursos pedagógicos la tónica de su lógica económica. El efecto es un deterioro profundo de los enunciados dirigidos a enseñar y aprender...” (Puiggrós, 1998: 51). Lo que nunca queda claro es qué significa de manera precisa el neoliberalismo pedagógico para esta conocida autora marxista.

mente fue una gran ola de regulaciones de los servicios de la educación superior por parte de los gobiernos nacionales. Los programas de estímulos, la creación de agencias estatales y civiles (Centro Nacional de Evaluación, Ceneval, por ejemplo), las bolsas de financiamiento extraordinario para el cumplimiento de ciertos compromisos, significaron una suerte de “nuevo contrato” entre el Estado y las universidades públicas y privadas que estuvo marcado no por la desregulación neoliberal, sino justamente por la sobre-regulación de las actividades universitarias por parte de los gobiernos nacionales.

Esta sobre-regulación de las relaciones entre los gobiernos nacionales y las universidades estuvo dirigida a reordenar dichas relaciones concentrando el peso de las decisiones en el ámbito gubernamental, o en el ámbito de nuevos organismos y agencias que tuvieran como característica su independencia o autonomía respecto de las universidades. En países como Argentina, Brasil, Chile o Colombia esa sobre-regulación estuvo asociada incluso a cambios en el régimen jurídico de la educación superior a través de la formulación de una nueva legislación universitaria (García Guadilla, 2000: 113-117). En todos los casos, se intentó pasar de negociaciones tradicionales cara a cara entre agencias y administradores universitarios, al “piloteo a distancia” (según la feliz expresión de Neave) del desempeño institucional de las universidades. Esta tendencia general de los gobiernos nacionales tuvo, sin embargo, para el caso latinoamericano, expresiones específicas llenas de contradicciones y paradojas. La creación de nuevos organismos intermedios dedicados a la evaluación y el financiamiento, que fueran relativamente autónomos respecto del gobierno y de las universidades, generaron una nueva distribución del poder en el campo de la educación superior, un poder que tuvo a lo largo de los noventa diversas expresiones, estilos de gestión y efectos en el diseño o implementación de acciones de política pública. Sin embargo, en general ese poder no contribuyó decisivamente a ligar consistentemente evaluación con financiamiento, ni eficacia administrativa con legitimidad gubernamental. El resultado fue una gran discrecionalidad de las instituciones de educación superior para someterse al trabajo de los cuerpos intermedios y, por el otro lado, existieron fuertes conflictos entre esos organismos y las universidades para encontrar fórmulas de colaboración que comprometieran las acciones de la evaluación con los montos financieros destinados a las instituciones singulares y al sistema en su conjunto.

En el caso mexicano, organismos como el Ceneval, o los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIIES), se constituyeron en nuevas arenas de políticas que implicaban la introducción de nuevas reglas para el desempeño institucional de la educación superior. Sin embargo, las acciones de evaluación de la formación de egresados del pregrado, o la evaluación de programas docentes, fueron acciones concertadas casuísticamente entre esos organismos y las instituciones e incluso dependencias específicas que deseaban someterse a la evaluación de rutina con el propósito de acreditar ciertas carreras y programas de posgrado, o lograr incrementar los índices de titulación de los estudiantes a través de la aplicación de exámenes de egreso. En todos los casos, la evaluación no fue un recurso orientado al cambio y al reordenamiento del sistema, sino un dispositivo para acreditar y mejorar la calidad de algunos programas particulares. Estas acciones han llevado a que algunos analistas hablen de la ausencia de brújula en las políticas de educación superior en México en los años noventa (de Vries, 2000).

EL NEOLIBERALISMO COMO UNIFORMIDAD

No hay duda de que, en los años noventa en América Latina la privatización de la matrícula y de las instituciones de la educación superior fue la seña de identidad de esta educación, así como el motor del crecimiento de la matrícula y la tendencia dominante hacia el futuro inmediato. El sector privado muestra un enorme dinamismo en el contexto latinoamericano, y su crecimiento duplica y en algunos casos nacionales triplica las tasas de crecimiento del sector público. No obstante ello, el sector privado y el público también generan una alta diferenciación en el interior de sus redes institucionales, creando varios subsistemas específicos que compiten y se sobreponen unos a otros. Contra la creencia de que el neoliberalismo educativo genera uniformidad, lo que se puede encontrar en el caso latinoamericano es una gran diferenciación del sistema que rebasa con mucho la vieja dicotomía público-privado.

Aun con el modelo neoliberal como referente general de las políticas públicas, el dato duro contempla el hecho de que la educación superior en América Latina continuó su crecimiento, diferenciación y expansión anárquica en las últimas dos décadas. Tal vez lo más

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

La preocupación por la calidad de la educación superior es el eje de casi todas las políticas y sugerencias de políticas que se observan desde hace unos años en este campo. Asimismo, existe un conjunto de políticas gubernamentales orientado explícitamente a estimular una doble diferenciación: por un lado, de los sistemas de educación superior, tanto en el eje público/privado como en el interior de cada uno de esos subsistemas (García Guadilla, 2000); y, por el otro, de los individuos y las instituciones en términos de prestigio, reconocimiento y acceso a fondos públicos especiales. Para ello, en los países que poseen los sistemas de educación superior más grandes y relativamente consolidados de la región, como Chile, México, Brasil, Argentina o Colombia, se han instrumentado diversas políticas de evaluación y acreditación de la calidad de las instituciones, a efecto de estimular dicha diferenciación y establecer estándares de desempeño que puedan ser “medidos” o evaluados por las agencias gubernamentales (Kent, 1997; Díaz Barriga, 2000).

Al lado de ello, los sistemas de educación superior de la región presentan las tasas de crecimiento relativamente más altas del conjunto de los sistemas educativos nacionales. A pesar de los efectos de la “década perdida” de los años ochenta y de las consecuentes crisis y recuperaciones de los años noventa, que significaron un estancamiento o un franco retroceso en el monto de los recursos públicos

destinados a la educación superior, las instituciones y los sistemas continuaron creciendo (Acosta, 1998; Rodríguez, Roberto, 2000).

Un factor que explica en parte la sostenida expansión de la educación superior en la región tiene que ver con la tasa de crecimiento del grupo de edad correspondiente, en un contexto donde la universalización de la educación básica en buena parte de los países del área ha permitido consolidar proporcionalmente los escalones de acceso y tránsito en los sistemas educativos nacionales. La dinámica demográfica de la región¹² muestra un relativo pero persistente proceso de “envejecimiento” de la población. Esto significa que la población menor de 14 años pasó de representar el 39% en 1980 al 34% en 1995 y, de seguir las tendencias observadas, descenderá al 28% en el año 2010. A su vez, la población mayor de 15 años pasó del 61% en 1980 al 66% en 1995, y alcanzará en el año 2010 el 72% de la población total (Delors, 1997). Traducido en términos educativos, ello significa, como sucede desde hace tiempo, que en los próximos años disminuirá la presión en los niveles básicos de los sistemas educativos nacionales y aumentará proporcionalmente en los niveles superiores de esos mismos sistemas, suponiendo que el acceso universal a la educación básica se mantenga constante.

En 1980 existía una tasa bruta de escolarización del 13.8%, que varió del 17.3% en 1995 hasta llegar casi al 20% en 1998.¹³ Comparado con algunos de los países desarrollados, donde las tasas superan el 50% desde hace muchos años, el porcentaje no resulta significativo. Pero en términos de las enormes restricciones materiales y financieras de la región y de que el ritmo de crecimiento no sólo no se estancará sino que se incrementará, resulta un fenómeno verdaderamente asombroso. Ello significa, en números duros, que la matrícula total de la educación superior prácticamente se duplicó de 1980 a 1998, pues se pasó de 4 millones novecientos mil alumnos a más de 9.5 millones en 1998.

La relación entre oferta de profesionistas y mercado laboral es quizá el lado oscuro y dramático de los efectos de esa nueva complejidad en la educación superior. Una reestructuración radical del perfil de los puestos de trabajo, que se manifiesta en una segmentación en-

¹² Como región se considera aquí al conjunto de países que integran América Latina y el Caribe.

¹³ Las cifras y porcentajes de 1980 y 1995 fueron tomados de Unesco, 1997. El porcentaje y datos de 1998 proviene de Unesco, 2000.

tre sectores “modernos” y “tradicionales”, entre sectores de “punta” y “atrasados”, con requerimientos técnicos y habilidades diversos y cambiantes, presiona a las universidades para producir técnicos y profesionistas de calidad, flexibles y “polivalentes”. Las nuevas tecnologías empleadas en el mundo de la producción exigen mano de obra altamente calificada y “reciclable” en términos de su capacidad de aprendizaje. Pero esa exigencia no sólo ocurre en el campo de la industria o en áreas de frontera de la medicina o la biotecnología, sino que se traslada rápidamente también a casi todos los campos de los servicios, donde el impacto de la computación y el procesamiento electrónico de la información está cambiando rápidamente el perfil de los empleos tradicionales. En estas circunstancias, en los últimos años asistimos a un gigantesco proceso de “reconversión silenciosa” en el mercado laboral, una reconversión particularmente aguda y de efectos perversos en las economías de los países en desarrollo.

¿Cómo han respondido los sistemas de educación superior latinoamericanos a esta “reconversión silenciosa” del mercado laboral en el fin de siglo? Por un lado, intentando absorber el continuo incremento de la demanda por educación superior, ya sea a través de la expansión del sector público o del estímulo gubernamental a la aparición o consolidación de las opciones privadas; por otro, diversificando, con mayor o menor éxito en cada caso nacional, las alternativas de formación técnica y profesional de los estudiantes del nivel terciario.¹⁴

En este marco, en países como Argentina, Chile, México o Brasil la educación superior presenta también tres novedades: la consolidación de un mercado laboral académico, la expansión acelerada del posgrado y el crecimiento de centros no universitarios especializados en investigación y estudios de posgrado. La primera se debe al continuo incremento de la población estudiantil de pregrado (licenciatura), que exige incorporar nuevos profesores en los sistemas nacionales de educación superior, y a las dificultades de incorporación de los profesionistas al mercado laboral no académico. La segunda novedad

¹⁴ El caso mexicano resulta sumamente ilustrativo de ambas tendencias hacia la diferenciación y la diversificación de la educación superior. En el primer caso, existe un poderoso crecimiento y expansión del peso del sector privado de la educación superior en los años noventa, pues pasó de representar el 17% de la matrícula total en 1990 al 28% en el 2000. Asimismo, dentro del sector público, se creó por iniciativa del gobierno federal todo un subsistema de universidades tecnológicas con subsidio federal, que alcanzaron en el año 2000 un total de 36 establecimientos que atendieron a más de 35 mil estudiantes (ANUIES, 2000).

tiene que ver con las exigencias de calidad que algunos segmentos del mercado laboral académico y no académico demandan en determinados campos de la ciencia y la tecnología, que se expresan frecuentemente en programas y acciones específicas de política pública. En México, por ejemplo, ello ha llevado a que en la mayor parte de las universidades públicas y en algunas privadas, la matrícula de posgrado se haya incrementado de manera espectacular en los últimos años, alcanzando una tasa anual de crecimiento del 16% entre 1980 y 1997 que contrasta, para el mismo periodo, con una tasa anual del 4.8% para la licenciatura.¹⁵ Finalmente, la tercera “novedad” (visible a partir de la década de los ochenta pero aún poco estudiada), es la aparición de centros públicos y privados especializados en actividades de investigación y posgrado en áreas específicas de la ciencia o de la tecnología, que cada vez más influyen en la formación de expertos y asesores en las decisiones públicas.

III. GIRANDO LA TUERCA: ¿NEOLIBERALISMO O NEOINTERVENCIONISMO?

El “tipo ideal neoliberal” espera del mercado poco menos que milagros autorreguladores, maximizadores y racionalizadores en el orden educativo. El neoliberalismo es hostil a la idea del gobierno extenso (*big government*), pero lo que es posible identificar en el campo de la educación superior latinoamericana en los noventa es justamente la expansión de la influencia del gobierno en la administración y conducción de los sistemas de educación superior. Y ese incremento, junto con el notable crecimiento del sector privado de este segmento, forma parte de los asuntos críticos que la “primera ola” de globalización ha traído consigo en la región. Como se ha señalado más arriba, uno de los indicadores más claros de la globalización en la enseñanza superior en América Latina y el Caribe es el cambio en los paradigmas de las políticas públicas al respecto. El viejo paradigma desarrollista, en el cual el financiamiento incremental, el patrocinio benigno y el respeto irrestricto a la autonomía universitaria fueron los ejes de una

¹⁵ Los datos fueron tomados de: Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (SEP-ANUIES), 1998.

intervención discreta del Estado en el crecimiento y desarrollo del sistema de educación superior, fue sustituido a lo largo de los años noventa por un paradigma modernizador, donde la evaluación del desempeño, la búsqueda de la calidad y la diferenciación forman parte de un financiamiento público que combina modalidades incrementalistas con otras extraordinarias y selectivas (Acosta, 1998). En aquél, las universidades crecieron en varios casos (México, Argentina, Colombia) por la vía de la demanda, mientras que en otros (Chile en la época dictatorial, Brasil en la transición autoritarismo-democracia), bajo la conducción de políticas gubernamentales explícitas. Dentro del paradigma modernizador, en la época de las reformas neoliberales en la economía y el comercio, el Estado adquiere, irónicamente, una centralidad indiscutible en las reformas de las políticas de educación superior, impulsando cambios en las fórmulas del financiamiento público, en los procesos de diferenciación de individuos e instituciones y en la apertura de nuevas opciones públicas y privadas de estudios superiores. Tenemos así una típica paradoja: mientras que en el campo de la economía y de la política el Estado juega un papel de árbitro para incrementar el peso de lo privado, en el de la educación superior el Estado se introduce “hasta la cocina” para fijar nuevas reglas para el desempeño de las universidades. En otras palabras: frente al neoliberalismo salvaje en la economía ocurre un neointervencionismo feroz en la educación superior.

Ese cambio de paradigmas tiene un origen doble. Por un lado, por la influencia de las ideas formuladas en instituciones y organismos de corte internacional como el Banco Mundial, la OCDE y la Unesco que, luego de los severísimos procesos de ajuste y reestructuración que sufrió la enorme mayoría de los países en vías de desarrollo en la década de los ochenta, revaloraron el papel de la educación superior para lograr un crecimiento sostenido de las economías y una consolidación de los regímenes democráticos en el largo plazo. Desde esta óptica, la necesidad de la expansión de la educación superior, de la diversificación y revisión de los esquemas de formación técnica y profesional y de los vínculos de la educación superior con el mercado laboral, están en la base de las recomendaciones de políticas cuyo objetivo fue la “calidad y la excelencia académicas” (World Bank, 1994), la “pertinencia, equidad y calidad” de la educación superior (Unesco, 1995) o “incrementar la eficacia de la inversión en educación y capacitación” (OCDE, 1998).

Sin embargo, al finalizar la década fue posible advertir un giro importante en las ideas de las políticas que organismos como el Banco Mundial adoptaron como eje de sus recomendaciones para los países en desarrollo. Un incremento de la inversión pública en la educación superior, el reconocimiento de las tasas de “rendimiento social” de la educación superior y la necesidad de fortalecer a las instituciones públicas y privadas de la educación superior, fueron parte de las transformaciones en la perspectiva de las nuevas políticas sobre la materia (World Bank and the Task Force on Higher Education and Society, 2000: 37-38).

El sentido u orientación de la acción del Estado en la educación superior tuvo una gran variedad de expresiones en América Latina, pero en todas ellas destacó su papel como “activista” en la formulación de una nueva relación contractual con las universidades y las instituciones públicas y privadas de este nivel. No fue, como en el pasado, una intervención de patrocinio “benigno y negligente”, sino una intervención orientada hacia la modernización de los sistemas y las instituciones, con el objeto de colocar a la educación superior en el nuevo contexto de economías abiertas, competitivas y de cambios en los estilos de la gestión estatal. Las grandes líneas de “paradigmas de políticas” elaboradas por los distintos organismos internacionales influyeron en la dimensión discursiva o simbólica de la elaboración de las políticas nacionales, pero no parece existir mucha evidencia de que fueran adoptadas sin matices ni mediaciones por cada gobierno nacional, sino que, por el contrario, fueron modificadas y adaptadas a las circunstancias nacionales, con resultados muy diversos que van, como en Argentina o Brasil, hasta la promulgación de una nueva legislación universitaria; en otros casos, como el de Bolivia, esos intentos sólo fueron parte de “una política discursiva, normativa y estadística” (Rodríguez O., 2000: 271). No obstante ello, las políticas educativas de nivel superior de la región difícilmente pueden caracterizarse como “neoliberales” en el sentido de que significaran el abandono por parte del Estado del poder para orientar y reestructurar la educación superior a favor de las fuerzas del mercado educativo; ellas, por el contrario, se orientaron a fortalecer —con diversos grados de éxito— la gestión directa del Estado en este nivel educativo. Esa “primera generación” de reformas estructurales de la educación superior es, sin embargo, todavía un proceso cuyos resultados generales y comparativos están por estudiarse y valorarse puntualmente.

IV. CONCLUSIONES

Los múltiples intentos y acciones de cambio que promovieron los gobiernos nacionales y los organismos internacionales en la educación superior de América Latina en los años noventa difícilmente pueden ser clasificados como neoliberales. Más bien, lo que tuvimos fue un retorno del Estado a las arenas políticas de la educación superior con débiles efectos en la relación entre intenciones y resultados. La tendencia a la privatización de la educación superior, por ejemplo, no fue el efecto de las políticas gubernamentales de la década pasada, sino un proceso cuyo origen e inercia data de la década de los años setenta en prácticamente todos los casos nacionales, con excepción de Brasil. Los noventa sólo confirmaron esa tendencia dura, y los gobiernos nacionales trataron de facilitar su desarrollo. En este sentido, lo que fue posible advertir fue una actitud gubernamental débil para modificar consistentemente la acción de las inercias del pasado en la modulación anárquica de los sistemas y de las instituciones de educación superior, aun cuando las iniciativas y el activismo gubernamental marcaron claramente la agenda de las transformaciones en el campo de la educación superior.

Por otro lado, no hubo nunca una desregulación de la educación superior, como podría esperarse de las políticas neoliberales de expansión de la competencia y del mercado, sino una sobre-regulación de actividades como la evaluación y el financiamiento público así como, en algunos casos, la acreditación y la certificación. Tampoco es posible registrar empíricamente una tendencia hacia la uniformización de la educación superior latinoamericana, sino que es posible demostrar su diferenciación, su diversificación y un nuevo ciclo de expansión anárquica de ella.

Sin embargo, ello no debe ocultar el hecho de que el análisis de las políticas de educación superior es ya insuficiente para explicar los problemas que, al respecto, hoy se presentan. Ello implica la formulación de nuevas teorías que expliquen la especificidad de las dificultades del sector y el papel que juegan o no las políticas en ellos, independientemente de sus intencionalidades ideológicas o de sus jaulas de hierro políticas. El "neoliberalismo sociológico" es una invención que no puede sostener su utilidad ni pertinencia para comprender los racimos problemáticos de la educación superior, y ninguna operación de estiramiento del concepto de neoliberalismo económico será suficiente para comprender los dilemas que enfrentan nuestras sociedades al iniciar el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Silva, Adrián
- 1996 “Ajuste, coaliciones y reformas en los años noventa”, en *Ecuador Debate*, núm. 37, abril [Quito], pp. 131-143.
 - 1998 “Cambio institucional y complejidad emergente de la educación superior en América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 12, junio, pp. 109-140 [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, México].
 - 2000 “Bajo el cielo ¿protector? de la globalización. Poder y políticas de educación superior en América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 17, diciembre, pp. 69-93, [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, México].
 - 2002 *Ensamblajes conflictivos. Políticas públicas y reformas universitarias en México, 1982-1992. El caso de la Universidad de Guadalajara*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Aglietta, Michel
- 2001 “La teoría de la regulación y las crisis del capitalismo”, en *New Left Review*, núm. 7, marzo/abril, pp. 16-70 [Madrid].
- Albornoz, Orlando
- 1993 *Las tensiones entre educación y sociedad*, Monte Ávila Editores Latinoamericana, Caracas.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)
- 2000 *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, México.
- Berlin, Isaiah
- 2000 *El poder de las ideas*, Espasa, Madrid.
- Bresser Pereira, L.C., J.M. Maravall y A. Przeworski
- 1995 *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*, Alianza Universidad, Madrid.
- Brunner, José Joaquín
- 2002 “La obligación del mercado”, en *Nexos*, núm. 295, julio, pp. 33-40 [México].
- Cavarozzi, Marcelo
- 1991 “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, pp. 85-111 [Centro de Estudios Constitucionales, Madrid].
- Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (SEP-ANUIES)
- 1998 *Matrícula de educación superior. Serie histórica 1980-1997*, SEP-ANUIES, México.

Delors, Jacques

1997 *La educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI*, Unesco, México.

De Moura Castro, Claudio y D. Levy

2000 *Myth, Reality, and Reform. Higher Education Policy in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington.

Díaz Barriga, Ángel

2000 "Evaluar lo académico. Organismos internacionales, nuevas reglas y desafíos", en T. Pacheco y A. Díaz Barriga, coords., *Evaluación académica*, Fondo de Cultura Económica/CESU-Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 11-31.

García Guadilla, Carmen

2000 "Educación superior en América Latina al comenzar el siglo XXI", en *Estudios del Hombre*, núm. 12, pp. 103-143 [Universidad de Guadalajara, Guadalajara].

Garretón, Manuel Antonio

1995 *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, Santiago.

Giddens, A.

1999 *La tercera vía*, Taurus, Madrid.

Giddens, Anthony y W. Hutton, eds.

2001 *En el límite. La vida en el capitalismo global*, Tusquets, Barcelona.

Gray, John

2000 *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*, Paidós, Barcelona.

Grindle, Merilee S.

1996 *Challenging the state. Crisis and innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press.

2002 "La agenda social y las políticas de reforma en América Latina", marzo, <http://www.iigov.org/enlaces>

Haggard, S. y R. Kaufman, eds.

1992 *The Politics of Economic Adjustment. International constraints, distributive conflicts and the state*, Princeton University Press, Baltimore.

Hall, Peter

1993 "Policy Paradigms, Social Learning, and the State", en *Comparative Politics*, núm. 25, pp. 275-296.

Hubber, E. y John D. Stephens

2001 *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres.

Ibarra Colado, Eduardo

2001 *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*,

Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma Metropolitana/Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México.

Kent, Rollin

- 1997 "Las políticas de evaluación", en R. Kent, comp., *Los temas críticos de la educación superior en América Latina, vol. 2, Los años 90: Expansión privada, evaluación y posgrado*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 94-164.

Krotsch, Pedro

- 2001 *Educación superior y reformas comparadas*, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Levy, Daniel

- 1995 *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, Porrúa/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/CESU-Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Martin, Chris J.

- 2000 "La misión de la universidad en el siglo XXI", en *Estudios del Hombre*, núm. 12, pp. 43-60 [Universidad de Guadalajara, Guadalajara].

Neave, Guy

- 2001 "Diversidad, diferenciación y mercado: el debate que nunca mantuvimos y debimos mantener", en *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Gedisa, Barcelona, pp. 332-352.

OCDE

- 1998 *Análisis del panorama educativo, 1997*, París.

Paramio, Ludolfo

- 1999 "Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina", *Zona Abierta*, 88/89, pp. 5-74 [Madrid].

Parsons, Michael D.

- 1997 *Power and Politics. Federal Higher Education Policymaking in the 1990s*, State University of New York Press, Nueva York.

Press, Eyal y J. Washburn

- 2000 "The Kept University", en *The Atlantic Monthly*, vol. 285, núm. 3, marzo, pp. 39-54.

Puiggrós, Adriana

- 1998 "Educación neoliberal y alternativas", en Alcántara, A., R. Pozas y C.A. Torres, coords., *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, Siglo XXI, México, pp. 46-58.

Rodríguez, Roberto

- 2000 "Educación superior y desarrollo en América Latina. Un ensayo de interpretación", en J. Balán, coord., *Políticas de reforma de la*

- educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 19-76.
- Rodríguez O., Gustavo, coord.
2000 *De la revolución a la evaluación universitaria. Cultura, discurso y políticas de educación superior en Bolivia*, PIEB, La Paz.
- Salmi, Jamil
2000 "La educación superior en un punto decisivo", en *Estudios del Hombre*, núm. 12, pp. 15-41 [Universidad de Guadalajara, Guadalajara].
- Saxe-Fernández, John
2000 "Globalización, poder y educación pública", en D. Cazés, E. Ibarra y L. Porter, *Estado, universidad y sociedad: entre la globalización y la democratización*, t. I, CIGCH- Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 51-80.
- Schugurensky, Daniel
1998 "La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización: ¿hacia un modelo heterónimo?", en Alcántara, A., R. Pozas y C.A. Torres, coords., *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, Siglo XXI, México, pp. 118-154.
- Schwartzman, Simon
2000 "A Revolução Silenciosa do Ensino Superior", trabajo presentado en el seminario *o sistema do ensino superior Brasileiro em transformação*, Sao Paulo, NUPES/USP, marzo. www.10minutos.com.br/simon/pdfs/nupes2000.pdf.
- Slaughter, Sheila y Larry L. Leslie
1999 *Academic Capitalism*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Smith, W., C. Acuña y E. Gamarra, comps.
1994 *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, North South Center, Miami.
- Trow, Martín
1998 "Confianza, mercados y rendición de cuentas en la educación superior", en *Pensamiento Universitario*, año 6, núm. 7, octubre, pp. 12-26 [Buenos Aires].
- Torre, Juan Carlos
1998 *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- Unesco
1995 *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*, Unesco, París.
1997 *Anuario Estadístico 1997*, Unesco, París.
1998 *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: visión y acción*, Unesco, París.
2000 *América Latina y el Caribe. Informe regional*, Unesco, Montreal.

Vries, Wietse de

- 2000 “Buscando la brújula: las políticas para la educación superior en los 90”, en D. Cazés, E. Ibarra y L. Porter, coords., *Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas*, t. II, CEIICH-Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 51-66.

Wade, Robert

- 2001 “Enfrentamiento en el Banco Mundial”, en *New Left Review*, núm. 7, marzo/abril, España, pp. 112-124.

Williams, Gareth

- 1998 “La visión económica de la educación superior”, en *Pensamiento Universitario*, año 6, núm. 7, octubre, pp. 55-74 [Buenos Aires].

Williamson, John

- 1990 *The Progress of Policy Reform in Latin America*, núm. 28, enero [Institute for International Economics Washington].

World Bank

- 1994 *Higher Education. The Lessons of Experience*, Washington.

The World Bank and The Task Force on High Education and Society

- 2000 *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, Washington.