



# Educación Hoy

PERSPECTIVAS LATINOAMERICANAS

AÑO XIV

MAYO-DICIEMBRE DE 1984

Nos. 83-84



## LA UNIVERSIDAD: PROBLEMA DE TODOS

TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS EN EL  
DESARROLLO DE LA EDUCACION SUPERIOR  
EN LA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

*Profesor Juan Carlos Tedesco*

- La expansión de la Enseñanza superior:
  - expansión cuantitativa y estructura social.
  - expansión educativa y democratización.
  - expansión cuantitativa y distribución geográfica.
- El financiamiento de la Enseñanza superior.
- Las universidades públicas y privadas.
- La diferenciación interna de la enseñanza superior y las innovaciones recientes:
  - universidad abierta.
  - educación y trabajo.
  - la actividad de postgrado.
  - la planificación de la enseñanza superior.
  - los cambios curriculares y organizativos.
- El futuro incierto y el valor del conocimiento:
  - democratización de la enseñanza.
  - diferenciación y homogeneización de la enseñanza superior.
  - calidad de la enseñanza y pedagogía.
  - posibilidad y necesidad de la planificación.
  - perspectivas socioprofesionales.
  - los dilemas de la investigación científica.



# Educación Hoy

Revista de la Fundación EDUCACION HOY  
Lic. Mingobierno: Res. 0056, febrero 4/1971  
Tarifa Postal Reducida No. 339 de Adpostal

Presidente  
MARIO IANTORNO BOGO



La Fundación EDUCACION HOY, es una entidad civil, sin ánimo de lucro, fundada en 1971 por el Departamento de Educación del CELAM (DEC), la Confederación Interamericana de Educación Católica (CIEC) y la Confederación Latinoamericana de Religiosos (CLAR), con el propósito de poner al alcance de los líderes, administradores y educadores latinoamericanos, los principales avances en investigación, materiales y experiencias en Ciencias de la Educación.

La Fundación EDUCACION HOY busca alcanzar este objetivo a través de tres estrategias fundamentales.

- Publicación y difusión de la Revista EDUCACION HOY, de los Folletos y Manuales Educación Hoy.
- Fomento del contacto "cara a cara" entre educadores e investigadores a través de su Unidad de Intercambio EDUCACION HOY.
- Exploración y estudio sobre problemas de Información en Educación, a través de su Unidad de Investigación.

La Revista EDUCACION HOY es una publicación Bimestral, de carácter monográfico: cada número reúne investigaciones, estudios, experiencias y bibliografía sobre un tema determinado, ofreciendo así al lector todas las ventajas de un libro por el precio y la funcionalidad de una revista.

*"... La educación deberá poner el acento sobre la inadmisibles posición de recurrir a las guerras de expansión, de agresión y de dominación, a la fuerza y a la violencia de represión. . .*

*Y deberá inducir a cada persona a comprender y asumir las responsabilidades que le incumben para el mantenimiento de la paz.*

*La educación deberá contribuir a la comprensión internacional, al refuerzo de la paz mundial y a las actividades que luchan contra el colonialismo y el neocolonialismo bajo todas sus formas y en todas sus manifestaciones y contra todas las formas y variedades de racismo, de facismo y de 'apartheid' así como todas las otras ideologías que inspiran el odio nacional o racial y que son contrarias a los objetivos de esta recomendación.*

*Cada Estado miembro deberá formular y aplicar una política nacional que tenga por objeto aumentar la eficacia de la educación bajo todas estas formas y de reforzar la contribución de la educación para la comprensión y la cooperación internacionales, para el mantenimiento y el desarrollo de una paz justa, para la instauración de la justicia social, para el respeto y aplicación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y para la eliminación de prejuicios, de concepciones erróneas, de desigualdades y de todas las formas de injusticia que traben la realización de estos fines".*

Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales y la educación relativa a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. (Cfca Gral. de la UNESCO. Noviembre 19 de 1974).

## TARIFA DE PUBLICACIONES\*

	Colombia	América	Europa y otros
Números sueltos:	\$ 300.	US\$ 5.	US\$ 8.
Suscripción anual:	\$1.700.	US\$28.	US\$42.

\* Precios sujetos a modificaciones sin previo aviso, excepto para suscriptores.

**Suscripciones y Ventas:** Enviar por correo aéreo certificado a nombre de REVISTA EDUCACION HOY.

**Otros países:** Nombre y dirección con cheque cruzado (comisión bancaria incluida).

**Informes y Ventas:** REVISTA EDUCACION HOY, Calle 78 No. 12-16, Oficina 101 - Teléfono 255 0513 - Apartado Aéreo 90036 - Bogotá, D.E., Colombia.

Producción Editorial:  
EDITORIAL GAZETA Ltda.  
Calle 75B No. 100B-89 - Teléfono 227 63 86 - Bogotá, D.E.



# Educación Hoy

PERSPECTIVAS LATINOAMERICANAS

AÑO XIV SEPTIEMBRE-DICIEMBRE DE 1984 Nos. 83-84

## PRESENTACION

*Dentro de la colección de la revista EDUCACION HOY no es la primera vez que reproducimos trabajos de la UNESCO, considerados de interés y de importancia para la educación en nuestra región. Es una forma de extender valiosos aportes a más gentes.*

*Entrar ahora a abordar el tema de la educación en su tercer nivel parece evadirse un poco de los contenidos habituales y de los alcances fijados a nuestros propósitos en Educación Hoy. Pero es evidente que ya nadie estudia los procesos educativos, aunque se trate de un sector peculiar, sin estar continua, permanentemente avizorando todo el andamiaje de la estructura de capacitación y aprendizaje. Adrede utilicé estos términos y no puse educación y formación, que resultan más exigentes todavía.*

*Chocamos diariamente con el problema de los profesionales desocupados, o frustrados. Contemplamos a diario el crecimiento que se ha producido en nuestros jóvenes países de la inserción de cada vez mayor población en las universidades (que se han multiplicado). Descubrimos fácilmente también la deserción alarmante de alumnos en ese nivel, y entonces bajamos mentalmente nuestra visión al panorama educacional inferior para detectar si es aquí donde estamos fallando y no estamos preparando adecuadamente para aquello. ¿O será allá, en la universidad donde se desinflan las ilusiones?*

*Juan Carlos Tedesco nos ofrece un estudio panorámico de la realidad tratando de atar el pasado con el presente y previendo las tendencias del desarrollo de la educación superior de aquí al año 2.000. Ir revelando la articulación entre educación y estructura social es la manera de adentrarse en lo que sucede hoy con la universidad.*

*Son claros y firmes los puntos de vista, generalizados, que urgen a una reforma de fondo para adecuar la educación superior de estas décadas en una perspectiva de democratización auténtica y de transformación social. Su diversificación y flexibilidad, sus diversos niveles de oferta de capacitación, su preocupación constante por mantener y confirmar los elementos estructurales permanentes porque afianzan los valores profundos y universales, así como por anular, cancelar o reformar los transitorios, los que sólo responden a las incrustaciones temporales con que se adorna lo importante.*

*En fin, acordar que estamos embarcados en un tránsito por la historia del que tenemos la responsabilidad, es el acicate para conocer, estudiar y buscar soluciones innovadoras en beneficio de las sociedades futuras, que ya están sentadas en las aulas escolares, de todos los niveles.*

MARIO IANTORNO BOGO SDB  
Presidente EH. A cargo de la misma

# LA UNIVERSIDAD PROBLEMA DE TODOS

**Tendencias y Perspectivas en el  
Desarrollo de la Educación Superior  
en la América Latina y el Caribe**

**JUAN CARLOS TEDESCO**

El presente estudio ha sido realizado en el marco del programa de actividades de la Unesco que tienen como objetivo profundizar en el análisis del cometido de la enseñanza superior en la sociedad. Dentro de este marco, ciertas actividades, como en el caso de este estudio, tienen esencialmente una función exploratoria; ellas se refieren al estudio de algunos problemas fundamentales y buscan suscitar una reflexión encaminada a clarificar las finalidades y las funciones futuras de la educación superior a partir de los resultados de actividades anteriores.

El secretariado ha emprendido una serie de estudios prospectivos concernientes al desarrollo de la educación de aquí al año 2000. Entre ellos, cinco estudios regionales están dedicados a la evolución de la educación superior, en particular de las universidades, en el curso de las próximas décadas en una perspectiva de democratización y de transformación social.

El presente texto forma parte de estos cinco estudios regionales y aborda el estudio de las tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en la América Latina y el Caribe de aquí al año 2000. A lo largo de sus páginas, el autor lleva adelante una reflexión sobre la evolución previsible, a la luz de las tendencias recientemente observadas, de las finalidades y de las funciones de las instituciones de la educación superior —en particular de las universidades— y de las experiencias llevadas a cabo actualmente en ciertas universidades de la región.

El autor parte en su estudio de un análisis de la expansión cuantitativa de la educación superior en su relación con la estructura social y la democratización así como la diversificación institucional y de las innovaciones pedagógicas. Sobre la base de éstos, y de otros elementos, el texto se adentra en un estudio de las perspectivas futuras de desarrollo de la educación superior en la región. El análisis muestra cómo el dinamismo de las últimas décadas no ha desembocado, en algunos aspectos, en los resultados esperados en muchas predicciones; metas no alcanzadas y nuevos desafíos constituyen para el autor el futuro inmediato. A partir de la constatación de diversas opciones, se subraya la importancia de una continuación en la definición de la compleja función social de la educación superior y de las vías para su creciente democratización.

Juan Carlos Tedesco, autor del presente estudio, posee una rica experiencia en la investigación. Este estudio refleja sus conocimientos sobre el tema producto de sus estudios e investigaciones relativas al desarrollo de la educación, en general, y de la educación superior, en particular.

Las opiniones emitidas en el presente estudio son las de su autor y no se corresponden necesariamente con el punto de vista de la Unesco.

La enseñanza superior en América Latina y el Caribe ha sufrido, en las últimas décadas, un conjunto de transformaciones de singular relevancia. La expansión cuantitativa, los cambios en los modelos organizativos, la diversificación institucional, la persistencia del activismo estudiantil y su protagonismo en los conflictos sociales, las innovaciones pedagógicas, etc., son —entre otros— algunos de los aspectos sobre los cuales se asienta la transformación de la universidad latinoamericana tradicional. El análisis de estos aspectos y las perspectivas futuras de desarrollo no pueden ser realizados al margen de las transformaciones estructurales que han tenido lugar en la región en su conjunto.

El vínculo entre educación y estructura social fue objeto de cambiantes formas de interpretación en los últimos años.

Sintéticamente expuestos, pueden considerarse tres grandes modelos teóricos a través de los cuales se concibió la articulación entre educación y estructura social, que tuvieron vigencia en diferentes momentos históricos.

El primero de ellos, temporalmente ubicado desde finales del siglo pasado hasta la mitad del presente, se define como un vínculo en el cual la educación superior era concebida en términos de agencia destinada a formar la élite dirigente, fundamentalmente la élite política. Este modelo corresponde a una etapa en la cual las sociedades latinoamericanas se asentaban en el predominio de la producción agrícola, el Estado cumplía escasas funciones sociales y la participación en el poder quedaba reducida a la cúpula social. La enseñanza superior se concentraba en la universidad y la formación masiva de educadores (actualmente ubicada en el nivel terciario) se realizaba en el nivel medio del sistema educativo. Esta etapa corresponde a lo que Jorge Graciarena caracterizara como etapa de **congruencia funcional y asociación relevante**, donde la variable política fue un eje central del vínculo entre universidad y sociedad. En este sentido, es posible apreciar una estrecha relación entre los sectores profesionales y los círculos políticos. "De ahí que el acceso de los universitarios a los más altos escalones burocráticos del estado fuera fácil y casi 'natural', pero no así su ingreso en el seno mismo del poder social y político. El ingreso a la élite de poder ya no reconocía como causa suficiente la posesión de un título universitario aunque éste pudiera ser un elemento necesario. Empero, el **plus** que podía proyectar a un universitario a una posición de poder en el gobierno no constituía algo que la universidad proporcionaba por sí sola. Aquí eran fundamentales otros puntos de apoyo en las instituciones del **establishment** y en la estructura de clases (particularismo familista). Así como una profesada lealtad ideológica a la conservación del **statu quo**"<sup>1</sup>.

1. Jorge Graciarena, "Esbozo de interpretación de la crisis actual de la universidad latinoamericana", en G.W. Rama (comp.), *Universidad, clases sociales y poder*, Caracas, Ed. Ateneo de Caracas/CENDES, 1982, pág. 35.

En este sentido, América Latina ofrece la particularidad de una temprana emergencia del universitario como actor político. La lucha por la democratización del poder oligárquico mediante la ruptura de los mecanismos particularistas de acceso y renovación de las élites de poder tuvo en el estudiantado universitario el protagonista fundamental y el movimiento reformista iniciado en Córdoba en 1918 fue la expresión más representativa de este conflicto<sup>2</sup>.

El segundo momento puede ser ubicado entre las décadas de 1950 y 1970, aproximadamente, y se asocia a los procesos de modernización y desarrollo que tuvieron lugar en el marco de la industrialización por sustitución de importaciones. La universidad comenzó a ser concebida entonces como una agencia fundamentalmente formadora de los recursos humanos capaces de responder a los requerimientos del aparato productivo. Se privilegió, en consecuencia, la transformación de orientaciones de la matrícula y de los procesos de enseñanza-aprendizaje hacia las modalidades científico-técnicas. En este marco, tuvo lugar una fuerte corriente crítica con respecto a la universidad tradicional, que englobaba tanto su carácter elitista y desvinculado de los requerimientos productivos como su carácter políticamente cuestionador. La modernización apareció, de esta forma, ya sea como una alternativa tendiente a superar el tradicionalismo oligárquico de base agrícola, ya sea como una alternativa al proceso de radicalización estudiantil que convertía a las universidades en agencias de socialización política constataria.

En este contexto, se registran diversos intentos de cambio que responden a un conjunto heterogéneo de motivaciones. Por un lado, creaciones de universidades claramente orientadas a satisfacer los nuevos requerimientos del aparato productivo. Por el otro, intentos modernizadores con propósitos de despolitización, fundamentados teóricamente en esquemas tecnocráticos. Por último, intentos integrales de modernización basados en la necesidad de formar personal científicamente capaz de resolver los problemas del subdesarrollo y la dependencia<sup>3</sup>.

La tercera etapa, propia de la última década, se caracteriza más bien por una suerte de agotamiento de las perspectivas que ponían el acento en el papel innovador de la universidad (sea a nivel político o técnico) y la generalización de un fuerte escepticismo donde se enfatiza el carácter reproductor del sistema educativo en su conjunto y de la enseñanza superior en particular. Este esquema, fundamentado teóricamente en los postulados reproductivistas tanto de origen francés como americano, surgieron concomitantemente con la notable expansión cuantitativa de la enseñanza superior y el fuerte proceso de diferenciación interna, que serán analizados más adelante. Sin em-

2. Ver, por ejemplo, Juan Carlos Portantiero, **Estudiantes y política en América Latina. El proceso de la Reforma Universitaria (1918-1938)**, Mexico, Siglo XXI, 1978. También Aldo Solari (comp.), **Estudiantes y política en América Latina**, Caracas, Monte Avila, 1968.

3. Algunas obras representativas de estas corrientes de pensamiento son, por ejemplo, Rudolph P. Atcon, **La universidad latinoamericana**, Bogotá, ECO, 1966. Darcy Ribeiro, **La universidad latinoamericana**, Montevideo, CEDAL-Universidad de la República, 1968.

bargo, es preciso resaltar que si bien estos postulados lograron hegemonizar en cierta medida el pensamiento pedagógico en la región, por su propia naturaleza inhibieron la posibilidad de definir una estrategia política específica para la enseñanza superior.

Mientras este proceso tenía lugar en el ámbito de las concepciones acerca del fenómeno universitario (concepciones que tenían una estrecha vinculación con los modelos ideológicos vigentes en los países centrales), la estructura social sufría un dinámico proceso de transformaciones. Al respecto, la peculiaridad de América Latina radica, precisamente, en el dinamismo que ha mostrado en las últimas décadas el comportamiento de las variables estructurales más importantes. En este sentido, se ha señalado la existencia de algunos procesos fundamentales: la urbanización, la industrialización y el desarrollo de las actividades terciarias o de servicios, que afectaron profundamente la conformación de los estilos políticos vigentes<sup>4</sup>.

La intensidad del proceso de urbanización puede apreciarse a través del hecho de que el porcentaje de habitantes radicados en las ciudades pasó, en sólo 25 años, del 40 al 61 por ciento. Según una síntesis reciente, "... en siete países, de la región, la tasa de crecimiento de la población urbana fue superior al 5 por ciento anual, ritmo que implica la duplicación de una población en menos de 15 años. En otros nueve países, la población urbana creció entre un 4 y un 5 por ciento. Solamente en los cuatro países más adelantados en el proceso de transición demográfica (Argentina, Cuba, Chile y Uruguay) el crecimiento urbano fue relativamente lento. Si bien el ritmo de crecimiento de la población urbana de la región muestra una clara tendencia decreciente (y es probable que esa tendencia se mantenga en el futuro), se estima que hacia fines de siglo, el porcentaje de población urbana será superior al 76 por ciento"<sup>5</sup>.

Este crecimiento de las ciudades se inscribe, además, en el marco de un proceso de crecimiento demográfico muy intenso, que presenta dos rasgos sobre los cuales se asientan algunos de los desafíos más serios que enfrentará la región en el futuro próximo: el aumento de la población económicamente activa y el aumento de la población juvenil.

En cuanto al primer aspecto, las estimaciones hacia el año 2000 establecen que la PEA pasará de 99 millones que había en 1975 a casi 200 millones en el año 2000. En cuanto a la población juvenil (tramo 15-24 años), en 1970 ya superaba los 51 millones de personas y se estimaba que hacia 1980 había llegado a los 71 millones. Este grupo de edad muestra elevadas tasas de crecimiento debido a que su nacimiento se produjo en un período donde si bien ya habían descendido las tasas de mortalidad, todavía no lo habían hecho las de natalidad.

La urbanización y la mayor presencia juvenil en la población, tuvieron lugar en el contexto de transformaciones productivas donde se aprecia un marcado contraste con

4. CEPAL, **Estructura y dinámica del desarrollo de América latina y el Caribe y sus repercusiones para la educación**, ED-79/MINEDLAC/Ref. 1, 1979.

5. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, **Desarrollo y educación en América Latina. Síntesis general, informes finales/4 vol. 1**, noviembre de 1981, página 1.38.

los procesos clásicos de desarrollo económico. En este sentido, la industrialización se produjo en un marco caracterizado por la incorporación de tecnología avanzada que, si bien garantiza altos índices de productividad, no genera empleos en una magnitud proporcional al crecimiento de la demanda de trabajo. Por otro lado, la industrialización reciente de América Latina ha provocado un incremento notorio en la heterogeneidad productiva en el interior de cada país. Así, es posible apreciar que mientras las industrias modernas absorben sólo entre el 15 y el 30 por ciento de la población ocupada en la manufactura, genera las dos terceras partes del producto industrial. En buena medida, la modernización industrial reciente estuvo acompañada por la pérdida de importancia relativa de la empresa privada nacional frente al incremento ya sea de la empresa pública o de las empresas transnacionales. Esta particularidad del proceso de industrialización tiene una significativa importancia para el análisis de los procesos de innovación tecnológica y la participación de los recursos humanos locales en dichos procesos. Más adelante se volverá sobre el tema, cuando analicemos los vínculos entre enseñanza superior y aparato productivo. Por ahora, es preciso no perder de vista que la modernización productiva ha estado acompañada en la mayor parte de los países por un proceso concentrador en las pautas de distribución del ingreso, que generaron una polarización social acentuada. Los individuos que quedaron al margen del sector moderno de la economía conforman lo que ha dado en llamarse "sector informal" donde, más allá de cualquier precisión conceptual o estadística, el rasgo que más impacta es su ubicación por debajo de una línea de ingresos que garantice una supervivencia mínima razonable.

La urbanización con industrialización tardía está en la base del crecimiento del sector terciario, particularmente el estatal. La ampliación de los servicios de todo tipo aparece así como un producto de determinaciones múltiples: requerimientos propios de la urbanización, respuesta política a demandas sociales crecientes, formas de autoempleo de subsistencia, etc.

Pero el producto más significativo de la expansión del sector terciario ha sido el notable incremento de las posiciones de "clase media." en el marco de las estructuras sociales de los países de la región. Esta expansión ha modificado buena parte de los caracteres clásicos de estos sectores (pérdida de su autonomía y asalarización creciente, aumento de la heterogeneidad y diferenciación interna; etc.). Sin embargo constituye un hecho de singular importancia por sus implicaciones políticas y educativas, que será retomado más adelante.

Los cambios estructurales han estado asociados a una no menos profunda transformación política de la región. En el proceso de transformación operado en estas décadas se produjo la crisis de los modelos oligárquicos de dominación sin que surgieran modos más o menos estables de organización política que garanticen la participación y el consenso mayoritario. La región muestra, en este aspecto, una diversidad notable de situaciones cambiantes: sistemas democráticos formales, gobiernos militares modernizadores, gobiernos populistas, revoluciones socialistas, regímenes oligárquicos que perduran y, por último regímenes militares autoritarios. La inestabilidad es, en muchos de estos contextos, el signo predominante.

Dicha inestabilidad está asociada, entre otros factores, al hecho de que ya no es posible restaurar la hegemonía oligárquico-tradicional con una población urbanizada y crecientemente educada. El papel de la educación, si bien no puede ser conceptualizado en términos de garantía absoluta de algún tipo de orden social, tampoco puede ser subestimado ni reducido a un mero papel reproductor de lo existente.

Es evidente que, en el marco de transformaciones tan profundas como las que han tenido lugar en la región durante las últimas décadas, el rol de la educación en general y de la enseñanza superior en particular, también se ha modificado sustancialmente. Al respecto, es preciso evitar las posturas lineales que conciben un sentido unívoco a las posibilidades de determinación. La ruptura del equilibrio tradicional ha provocado una situación de crisis de la universidad y de la educación en su conjunto, donde el rasgo más notorio es la creciente diferenciación de modelos, de tipos de establecimientos y de situaciones nacionales.

La fluidez de la situación es muy significativa y los desafíos que los países de la región enfrentan y enfrentarán en las próximas décadas son cruciales para decidir su ubicación y su contribución al progreso general. En este sentido, América Latina y el Caribe constituyen una región donde la prospectiva tiene serias dificultades. La inestabilidad política, la alta vulnerabilidad a los cambios en los centros económicos y políticos mundiales y la crisis económica internacional son, entre otros, elementos suficientes para desalentar cualquier pretensión de certeza en un análisis prospectivo. Sin embargo, algunos elementos del futuro inmediato ya están presentes y, aún en el marco de incertidumbre antes señalado, cualquier intento prospectivo sirve al menos para discutir lo deseable.

## 2. LA EXPANSION DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR

El tratamiento del tema universitario en América Latina tiene una larga y rica tradición. Desde el histórico proceso reformista iniciado en el año 1918 en la ciudad de Córdoba hasta la actualidad, las vicisitudes de la vida universitaria se convirtieron en un objeto permanente de análisis y de controversia. En última instancia, este intenso debate fue el reflejo de un estado casi crónico de desajuste provocado por la dificultad de encontrar un equilibrio entre los cambiantes requerimientos sociales y la dinámica universitaria. Pero si bien el debate fue permanente, sus términos y las categorías utilizadas fueron modificándose tanto en función de las dimensiones de análisis como en función de los problemas que surgían en cada nueva coyuntura histórica. La participación en el gobierno universitario, la organización académica, los problemas del movimiento estudiantil, la participación de la universidad en la vida política nacional, su contribución al desarrollo económico, la investigación, la actualización curricular, etc., fueron —cada uno en su momento— los temas dominantes de este debate. En la definición de los términos actuales del problema universitario, es probable que ninguno de los puntos enumerados pueda ser excluido; esto es así porque, en definitiva, ninguno de ellos ha encontrado una fórmula de solución estable. Sin embargo, el aspecto que diferencia a la actual situación universitaria de las restantes —y brinda el marco en el cual deben ser colocados todos los problemas mencionados— es la masificación de la enseñanza superior.

El crecimiento de la cobertura universitaria ha tenido, en las tres últimas décadas, un ritmo superior al de cualquiera de los otros niveles del sistema educativo.

Hoy, la calidad de estudiante universitario pertenece a millones de jóvenes. En 1950 y para la región en su conjunto, sólo se contaba con 266.000 estudiantes; 30 años después, esa cifra había ascendido a 5.383.000 estudiantes. En relación a la población juvenil (18-23 años), las cifras indican que mientras en 1950 sólo el 2,5 por ciento de los jóvenes lograba el acceso, hacia 1980 ese porcentaje había ascendido al 11,1 por ciento<sup>6</sup>.

Obviamente, los promedios regionales ocultan significativas disparidades internas. Un estudio reciente<sup>7</sup>; basado en datos relativos a la proporción de estudiantes de nivel superior sobre la población de 20-24 años, permite apreciar la evolución producida en las tres últimas décadas y las peculiaridades de algunos procesos nacionales.

De acuerdo a los datos suministrados por dicho trabajo, la situación regional hacia 1950 mostraba que en aquellos países donde los índices de incorporación a la enseñan-

6: Unesco, *Evolución cuantitativa y proyecciones de matrícula de los sistemas educativos de América Latina y el Caribe. Análisis estadístico*, ED-79/MINEDLAC/Ref. 2, pág. 56.

7. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina, *op. cit.*

**CUADRO No. 1**  
**AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE PAISES SEGUN ESCALAS DE TASAS BRUTAS**  
**DE ESCOLARIZACION UNIVERSITARIA, 1950, 1970, 1980**

1950 TBEU escala menos de 2 por ciento		1970 TBEU escala menos de 5 por ciento		1980 TBEU escala menos de 13 por ciento	
Chile <sup>a/</sup>	(1,7)	Colombia	(4,7)	Bolivia	(12,8)
Venezuela	(1,7)	Paraguay	(4,3)	México	(11,8)
México	(1,5)	Cuba	(3,7)	El Salvador	(11,6)
Ecuador	(1,5)	Guatemala	(3,4)	Chile <sup>b/</sup>	(11,4)
Paraguay	(1,4)	El Salvador	(3,3)	Colombia	(10,6)
Rep. Dominicana	(1,1)	Honduras	(2,3)	Paraguay	(10,1)
Brasil	(1,0)	Haití	(0,7)	Honduras	(8,3)
Colombia	(1,0)			Guatemala	(5,7)
Guatemala	(0,8)			Haití	(0,7)
El Salvador	(0,6)				
Honduras	(0,6)				
Nicaragua	(0,6)				
Haití	(0,3)				
TBEU escala 2 a 4 por ciento		TBEU escala 5 a 10 por ciento		TBEU escala 13 a 20 por ciento	
Perú	(2,4)	Uruguay	(10,0)	Costa Rica	(20,0)
Panamá	(2,2)	Bolivia	(10,0)	Perú	(17,9)
Bolivia	(2,0)	Chile	(9,4)	Brasil	(16,8)
Costa Rica	(2,0)	Ecuador	(7,9)	Uruguay	(15,5)
		Panamá	(7,2)	Rep. Dominicana	(15,0)
		Rep. Dom.	(6,5)	Nicaragua	(13,8)
		México	(6,1)		
		Nicaragua	(5,7)		
		Brasil	(5,3)		
TBEU escala 4 a 6 por ciento		TBEU escala más de 10 por ciento		TBEU escala más de 20 por ciento	
Uruguay <sup>a/</sup>	(6,0)	Argentina	(14,2)	Cuba	(27,6)
Argentina	(5,2)	Venezuela	(11,6)	Ecuador <sup>b/</sup>	(26,7)
Cuba <sup>a/</sup>	(4,2)	Perú	(11,1)	Panamá	(23,4)
		Costa Rica	(10,6)	Venezuela	(23,4)
				Argentina <sup>b/</sup>	(21,2)

Fuente: DEALC, op. cit., cuadro VIII. 4.

a/ Para Cuba, 1952; para Chile, 1949, para Uruguay, 1951.

b/ Para Argentina, 1979; para Chile, 1979; para Ecuador, 1978.

za superior eran más altos, las tasas brutas de escolarización apenas superaban el 4 por ciento. En la mayor parte de la región, los porcentajes eran aún menores, configurando de esta manera una situación donde la enseñanza superior tenía un claro carácter elitista. Treinta años después, en cambio, es posible apreciar que se ha producido un notable incremento en la incorporación a la enseñanza superior. En la actualidad, las magnitudes máximas registradas en 1950 han sido superadas prácticamente por todos los países.

Los datos correspondientes a 1980 muestran que las tasas mínimas se ubican entre el 5 y el 13 por ciento; el segundo grupo de países muestra tasas entre el 13 y el 20 por ciento, mientras el tercero supera el 20 por ciento. En este último grupo —dice el informe citado— "figuran cinco países, de los cuales sólo dos pertenecían al rango superior en 1970 (Argentina y Venezuela); se incorporan Panamá y Ecuador, que vienen ascendiendo a lo largo de las tres décadas, con la particularidad, en el caso ecuatoriano, que entre 1971-1972 y 1977-1978 la tasa de crecimiento anual de su matrícula universitaria fue del 28 por ciento. Finalmente Cuba, que hacia 1950 se encontraba en la categoría de países con más alta cobertura y había descendido al rango más bajo en 1970, vuelve a otorgar prioridad a la educación superior y pasa en diez años de una TBEU de menos del 5 a más del 20 por ciento; los factores más importantes para este salto son la consolidación y generalización de la secundaria, que provee a la universidad de un considerable flujo de estudiantes, y el establecimiento de modalidades de estudios superiores para alumnos que trabajan.

En el rango medio no se registran cambios significativos, salvo los ya comentados, ascensos al superior y el retorno de Costa Rica y Perú. La presencia de Brasil en este rango establece la media de TBEU de la región, por el peso de su población estudiantil en el conjunto de América Latina.

En cuanto al rango inferior, en él se mantienen los tres países centroamericanos, Paraguay y Colombia, incorporándose Bolivia y México. En el caso de Bolivia se puede suponer que la TBEU no logra acompañar los altos incrementos regionales entre otras razones, por el estancamiento de la secundaria. Una situación similar se produciría en el caso de México, con el agregado que en el período más reciente las prioridades parecen haberse centrado en la educación básica y particularmente en la dirigida al importante porcentaje de población rural que aún sigue teniendo el país, cuyas oportunidades de continuar estudios postprimarios siguen siendo bajas, al igual que en Colombia<sup>8</sup>.

La comparación ofrecida en el cuadro anterior no incluye —por falta de datos comparables— a varios países del Caribe. Sin embargo, las evidencias disponibles reflejan un proceso que se ajusta a las líneas generales señaladas hasta aquí. En sólo seis años (1970-1976) las tasas brutas de escolarización de la enseñanza superior crecieron

8. Idem, pág. VIII.14.

del 4,2 al 4,9 en Jamaica, del 2,9 al 6,5 en Barbados, del 1,5 al 4,3 en Guyana, del 0,0 al 1,5 en Suriname, del 2,2 al 3,8 en Trinidad y Tobago<sup>9</sup>.

Esta notable expansión cuantitativa de la enseñanza superior que caracteriza —a pesar de las peculiaridades nacionales— al conjunto de la región, abre un variado panorama de interrogantes que es preciso encarar analíticamente: ¿cuáles son los factores que explican la expansión cuantitativa?, ¿a qué sectores sociales ha beneficiado?, ¿hacia dónde se han orientado los nuevos sectores incorporados a la enseñanza superior? ¿qué consecuencias ha provocado la expansión sobre la calidad de la enseñanza y sobre la estructura interna de la universidad?, ¿qué consecuencias ha provocado la expansión sobre la articulación entre enseñanza superior y estructura social (mercado de empleo, participación política, crecimiento económico, etc.)?, son algunos de los interrogantes posibles sobre los cuales girarán las reflexiones que siguen.

## 2.1 Expansión cuantitativa y estructura social

Como hipótesis general acerca de la expansión cuantitativa de la enseñanza superior puede postularse que ella no fue el producto de una política diseñada específicamente con ese propósito sino el resultado de un proceso particular en el cual actúan factores derivados del crecimiento económico por un lado, de la estructura de poder por el otro y de la constelación ideológica vigente en los diferentes estratos sociales involucrados en estos procesos.

Hasta no hace mucho tiempo y en el marco de las hipótesis economicistas acerca de la educación, se tendía a interpretar la expansión educativa como una variable asociada a los indicadores estructurales del desarrollo económico. Los estudios recientes, sin embargo, muestran que el problema es notoriamente más complejo de lo previsto. Así, por ejemplo, si se correlacionan los indicadores de urbanización, producto interno bruto, analfabetismo y expansión universitaria, es posible apreciar que sólo en los casos extremos la asociación se comporta de acuerdo a lo previsto. Argentina y Venezuela, por ejemplo, muestran los índices más altos de producto interno bruto, urbanización y expansión universitaria, Honduras y Haití, en el otro extremo, representan la situación inversa. Sin embargo, entre ambos extremos existe una variedad de situaciones donde la correlación entre variables estructurales y cobertura universitaria no muestra una pauta definida.

En síntesis, el análisis del comportamiento de los indicadores estructurales permite sostener que existe una gran variedad de situaciones posibles y que ellas condicionan el comportamiento educativo cuando sus índices son muy bajos; en el caso inverso, en

9. Al respecto, véase Unesco, *op. cit.* y también Anthony Layne, "Educación y Desarrollo para la zona del Caribe" En *Revista Colombiana de Educación*, II Semestre 1980, No. 2. Lawrence Carrington. *Education and Development in the English Speaking Caribbean: a contemporary survey*. Buenos Aires, Unesco/CEPAL/PNUD. Proyecto DEALC/16, octubre de 1978. Donald A. Lemke. *Education in the English Speaking Caribbean*, Santiago de Chile, OREALC, 1975.

cambio, el comportamiento no es unívoco y el desarrollo de la enseñanza superior parece estar en función de un complejo conjunto de variables donde se destacan las decisiones políticas, la correlación de fuerzas sociales, en particular el peso de las capas medias; y el carácter de los proyectos culturales sostenidos desde el Estado<sup>10</sup>.

Una muestra del carácter político-social de la expansión del nivel superior se aprecia a través de los datos relativos a la expansión del conjunto del sistema educativo. En este sentido, es posible sostener que la educación superior se expande con relativa independencia de la expansión de la enseñanza básica. Sólo muy pocos países de la región (Argentina, Cuba, Uruguay, Costa Rica, Chile, y algunos países del Caribe, como Barbados, Jamaica, Granada, Guyana, Trinidad y Tobago) pueden mostrar un crecimiento de la enseñanza superior coherente con la eliminación del analfabetismo. En el resto, aparecen situaciones de clara polarización, donde mientras una franja de la población tiene acceso a la totalidad de la carrera educativa ofrecida por el sistema, amplios sectores quedan excluidos por completo del acceso a la educación.

En este sentido, es importante destacar la importancia que tiene en la explicación del crecimiento cuantitativo de la matrícula, la articulación entre las demandas sociales por educación y la sensibilidad política para satisfacerlas. Diversos estudios efectuados en la región han puesto de manifiesto que la expansión de la enseñanza postprimaria tiene una de sus principales explicaciones en la mayor capacidad de los sectores medios urbanos para expresar y canalizar sus demandas.

Estos sectores tienden a demandar cada vez mayor acceso y mayor permanencia en el sistema educativo por razones que se vinculan estrechamente a la dinámica de la estratificación y la diferenciación social. Al respecto, es posible sostener que los cambios producidos en el aparato productivo (terciarización creciente del empleo, industrialización con segmentación tecnológica, etc.) han modificado las posibilidades y los caminos para las aspiraciones de movilidad social de los sectores medios. Dicho en otros términos, la expansión educativa no se produce sólo ni principalmente (como postulaban los teóricos del economicismo) por los requerimientos técnicos del aparato productivo sino por las consecuencias sociales de los cambios productivos. Tal como se expresara en un estudio sobre la expansión educativa en las últimas décadas; "el crecimiento de la educación —sobre todo su composición por niveles— pasa a estar determinado por la estructura productiva; pero no porque haya una demanda creciente de mayor capacitación de la mano de obra, como podría postular el criterio denominado **manpower approach**, sino precisamente por la rigidez de la dimensión económica que deja al sistema educacional prácticamente como único y por lo menos como el más accesible canal de movilidad social"<sup>11</sup>.

10. *Idem*, pág. VIII.18.

11. Carlos Filgueira, *Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)*, Unesco/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", DEALC/4, Buenos Aires, 1977, pág. 108.

Por otra parte, el Estado tiende a satisfacer las demandas educativas con mayor facilidad que las otras. Por ejemplo, es evidente que ha existido mucha mayor rigidez para satisfacer las demandas por mejor distribución del ingreso o mayor participación política, que las demandas educativas.

Las motivaciones y las consecuencias de este comportamiento diferencial escapan a los límites y objetivos de este trabajo. Sin embargo, es importante tener en cuenta este aspecto del problema para comprender las razones por las cuales el vínculo entre educación superior y estructura social tiende a caracterizarse cada vez más por los desajustes y no por el equilibrio. Dichos desajustes están en la base de la redefinición de los mecanismos socialmente diferenciadores o, al menos, del papel que juega la educación en los procesos de diferenciación y estratificación social.

## 2.2 Expansión educativa y democratización

### 2.2.1 El acceso de nuevos sectores sociales

La expansión de la matrícula ha sido caracterizada frecuentemente a través del concepto de masificación y este concepto genera inevitablemente la idea de una mayor democratización ya que se lo identifica como un producto del acceso a este nivel por parte de sectores sociales tradicionalmente excluidos.

La literatura sobre el tema es notoriamente ambigua en este sentido. En realidad, se adolece de una significativa falta de información precisa acerca de quiénes son los sectores sociales que se han beneficiado del crecimiento de la enseñanza superior. Los estudios al respecto son escasos y parciales, lo cual constituye en sí mismo un objeto de análisis. No deja de ser paradójico que frente a un proceso tan explosivo de expansión cuantitativa, hayan existido tan escasos esfuerzos de investigación sistemática destinados a elucidar las características de los sectores que han ingresado al ciclo superior.

La ambigüedad del problema surge de dos factores principales: por un lado, no es posible explicar un crecimiento cuantitativo de la envergadura del registrado en las tres últimas décadas sin apelar al hecho de que esa expansión se produjo a través de la incorporación de sectores que hasta ese momento estaban excluidos. Pero por el otro, una serie de evidencias ponen de manifiesto que el acceso está concentrado en los sectores medios y altos y que en América Latina —en tanto persista el incumplimiento de los objetivos de universalización de la enseñanza básica— resulta imposible pensar en la democratización real de la enseñanza superior.

Para aclarar en lo posible este aspecto del problema, puede resultar útil sintetizar los resultados de dos estudios recientes sobre el origen social de los estudiantes universitarios llevados a cabo en dos países de muy diferente desarrollo educacional: Argentina y Venezuela<sup>12</sup>.

12. Doris Klubitschko, *El origen social de los estudiantes de la universidad de Buenos Aires*, Unesco/CEPAL/PNUD, Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", Fichas/9, Buenos Aires, 1980. Doris Klubitschko, *El origen social de los estudiantes universitarios. El caso de Venezuela*, Unesco/CRESALC, Documento de Trabajo, 1980.

En ambos casos, obviamente, la representación de los sectores sociales medios bajos y bajos en la matrícula universitaria es notoriamente inferior a su importancia en el conjunto de la población económicamente activa; así mismo, en ambos casos es evidente que la universidad constituye un espacio ocupado por las capas medias y altas de la sociedad.

Pero la particularidad del caso argentino está dada por la cristalización de la participación de los diferentes sectores sociales en la universidad. Tal como se expresa en un informe al respecto, "... las ampliaciones cuantitativas de la matrícula son rigurosamente proporcionales a las posiciones ya adquiridas en el pasado por cada estrato y las posibilidades de acceso muestran una graduación en las oportunidades que discrimina más fuertemente por posición socioocupacional que por nivel de instrucción"<sup>13</sup>

En el caso venezolano, en cambio, las últimas décadas han sido un período donde tuvo lugar un importante proceso de movilidad social. Sin embargo, el análisis de la información disponible pone de manifiesto que estaría generándose una polarización considerable entre aquellos que lograron superar la barrera de la educación primaria y, en consecuencia, pueden acceder a ocupaciones no-manuales y estudios postprimarios, con respecto a los que no logran superar dicha barrera y permanecen en condiciones de semianalfabetismo.

Ambos casos dan lugar a estructuras muy diferentes desde el punto de vista de la democratización de la enseñanza. La primera, más homogénea y la segunda, fuertemente segmentada. Sin embargo, el caso argentino pone de manifiesto que si bien la democratización de la enseñanza básica es un prerrequisito indispensable para encarar la democratización de la enseñanza superior, no constituye una condición suficiente para ello.

Un enfoque metodológicamente distinto para analizar el problema de la democratización de la enseñanza superior consiste en estudiar el destino ocupacional de los individuos que han cursado años de estudio superiores.

Al respecto, un trabajo reciente sobre el problema de la estratificación social en América Latina pone de manifiesto algunos hechos de singular importancia<sup>14</sup>. En primer lugar, el significativo crecimiento de los estratos medios en el conjunto de los países de la región.

Los datos del cuadro 2 son elocuentes en cuanto a mostrar que —a pesar de la heterogeneidad interna de los sectores medios— el crecimiento ha sido considerable. Sobre esta base, es posible sostener la hipótesis según la cual aunque el acceso a la enseñanza superior se concentra en los estratos medios y altos, la pertenencia a estos estratos es una novedad para una considerable cantidad de casos.

13. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, op. cit., pág. VIII.32.

14. Carlos Filgueira y C. Geneletti, *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, Santiago, Cuadernos de la CEPAL, No. 39, 1981.

**CUADRO No. 2**  
**ESTRATOS MEDIOS Y ALTOS EN UN CONJUNTO SELECCIONADO DE PAISES**  
**DE AMERICA LATINA**  
 (Porcentajes)

País	1950	1960	1970
Argentina	35.9	36.6	38.2
Bolivia	—	—	—
Brasil	15.2	15.3	18.6
Colombia	21.9	23.6	26.8
Costa Rica	22.3	22.1	24.1
Chile	21.4	22.1	29.0
Ecuador	10.5	15.0	18.7
Guatemala	7.7	12.3	11.8
Honduras	5.1	10.9	20.6
México	—	21.1	24.4
Nicaragua	—	14.7	19.2
Panamá	15.2	20.4	23.4
Paraguay	14.2	14.3	15.7
Perú	—	18.1	23.2
República Dominicana	—	13.6	18.2
El Salvador	10.5	12.2	13.6
Uruguay	—	35.8	35.0
Venezuela	18.2	24.8	31.3

Fuente: Lipset y Bendix, *Movilidad social en la sociedad industrial*. Eudeba, Buenos Aires, 1962, y datos de Operación de Muestras de Censos (Programa del CELADE), Santiago de Chile. Filgueira-Geneletti, *op. cit.*

La contrapartida de este fenómeno —que preanuncia el agotamiento de los procesos de movilidad social que han tenido lugar en las últimas décadas— es la constatación según la cual la educación se habría expandido aún más que las posibilidades estructurales de absorción de los individuos educados.

“En todos los países entre 1960 y 1970 —dicen los autores del estudio— se ha incrementado la proporción de educados que no tiene acceso a posiciones de clase media. Cada vez más, los estratos medios y altos registran una proporción mayor de educados; sin embargo, también entre ellos crece cada vez más el porcentaje de los que quedan fuera de las ocupaciones medias y altas”<sup>15</sup>.

Las evidencias brindadas por estos datos ponen de manifiesto los rasgos centrales que definen la peculiaridad del proceso latinoamericano: en un primer momento, fuertes procesos de movilidad social donde la educación formal jugó un papel importante como mecanismo a través del cual era posible el acceso a posiciones de clase media;

15. *Idem*, pág. 129.

en un segundo momento, se aprecia el agotamiento de la capacidad de movilidad a través de los años de estudio y, con ello, la necesidad de rearticular los procesos de movilidad y el papel de la educación en ellos. Más adelante se volverá sobre este tema, cuando analicemos la diferenciación interna de la enseñanza superior, pero por ahora es preciso tener en cuenta que se está modificando el papel de la educación, en tanto factor de diferenciación social.

Parecería que a medida que se expande el acceso a la educación, los factores de diferenciación se trasladan al mercado de trabajo.

### 2.2.2 El acceso femenino

La feminización de la matrícula de enseñanza superior en América Latina y el Caribe ha sido, sin duda alguna, uno de los factores que explican una parte significativa del crecimiento cuantitativo registrado en las tres últimas décadas. Mientras en 1950 sólo dos países (Cuba y Panamá) tenían un porcentaje de mujeres superior al 40 por ciento de la matrícula de enseñanza superior, en 1980 están en esa categoría Argentina (49,0 por ciento), Brasil (48,0 por ciento), Costa Rica (45,0 por ciento), Chile (44,0 por ciento), Panamá (52,0 por ciento), Paraguay (41,0 por ciento), República Dominicana (47,0 por ciento), Uruguay (42,0 por ciento) y Venezuela (47,0 por ciento); el resto oscilaba en porcentajes ubicados entre el 30 y el 40 por ciento<sup>16</sup>. Informaciones referidas a los países del Caribe revelaban que hacia 1976 las cifras de participación femenina en la matrícula de enseñanza superior de Barbados, Jamaica, Guyana, Surinam y Trinidad y Tobago oscilaban entre el 45 y el 50 por ciento.

Este proceso se vincula con las modificaciones en el rol social de la mujer, particularmente con la incorporación al mercado de trabajo de las mujeres de estratos sociales medios. En este sentido, puede apreciarse que el acceso femenino a la enseñanza superior se ha producido fundamentalmente a través de las carreras de educación, humanidades y ciencias sociales. Más adelante se analizará con mayor detalle el problema de la composición de la matrícula por orientaciones, pero por ahora es preciso destacar el hecho de que la incorporación femenina no se efectúa homogéneamente dentro del conjunto de oportunidades que ofrece la enseñanza superior sino fuertemente concentrada en ciertos segmentos que —desde el punto de vista del prestigio de las carreras— se caracteriza por ser el segmento más bajo.

Este rasgo se refuerza aún más cuando se advierte que, junto a la concentración por carreras, también tiene lugar una concentración en los establecimientos nuevos instalados en ámbitos regionales provinciales. Al respecto, se ha señalado que las universidades provinciales tienden a registrar una sobrerrepresentación femenina en relación a los promedios nacionales<sup>17</sup>.

16. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, *op. cit.*, pág. VIII.19.

17. *Idem*, pág. VIII.23.

CUADRO No. 3  
EDUCACION MEDIA Y SUPERIOR, ESTRATOS MEDIOS Y ALTOS Y EDUCACION  
SEGUN OCUPACION 1960-1970\*

País	Estratos medios y bajos	Educación media y superior	Estratos medios y altos con educación media y superior	Estratos medios y altos	Educación media y superior	Estratos medios y altos con educación media y superior
Argentina	3.4	18.7	13.5	32.2	26.5	20.0
Brasil	14.5	8.1	6.0	—	—	—
Costa Rica	21.5	13.0	10.3	22.9	20.9	14.3
Chile	19.6	24.6	13.6	25.2	30.3	19.0
Ecuador	12.2	9.3	5.4	—	—	—
El Salvador	10.9	6.0	4.4	11.7	8.0	5.2
Guatemala	9.0	5.0	4.3	10.9	7.4	5.4
Honduras	9.6	4.7	3.7	—	—	—
México	19.9	8.3	6.1	22.4	13.0	8.5
Nicaragua	—	—	—	15.7	10.1	6.8
Panamá	16.4	22.1	11.5	21.8	27.3	15.8
Paraguay	11.8	10.7	6.5	13.8	15.8	8.8
Rep. Dominicana	11.0	9.3	5.6	11.9	13.8	6.9
Uruguay	30.7	21.7	14.3	—	—	—

\* Datos primarios, sin ajustar la categoría "sin información".

Fuente: Filgueira-Geneletti, *op. cit.*

La democratización de la enseñanza superior desde el punto de vista del acceso femenino constituye otro ejemplo a través del cual puede apreciarse que los procesos de diferenciación se trasladan desde el sistema educativo a la estructura social. En los últimos años han sido numerosos los estudios donde se pone de manifiesto que la discriminación sexual opera fundamentalmente en el mercado del trabajo. La hipótesis que surge de la información disponible consiste en sostener que, para los mismos puestos de trabajo, las mujeres deben poseer mayor cantidad de años de estudio que los varones. Asimismo, los mecanismos de reclutamiento, promoción y determinación de salarios parecen incluir normas no explícitas pero reales, de discriminación hacia las mujeres. Sin embargo, insistimos, es importante no perder de vista el hecho de que —en relación a la discriminación por sexos— la educación está perdiendo progresivamente su papel diferenciador. En tanto la oferta de trabajo es cada vez más homogénea, la discriminación debe operar casi exclusivamente en el mercado de trabajo. Al darse de esta forma, la discriminación asume más claramente su carácter arbitrario, ya que pierde la "legitimidad" que tradicionalmente le otorgaban las diferencias educativas.

### 2.2.3 El acceso según localización geográfica

Otro aspecto importante vinculado a la democratización de la enseñanza superior es el referido a la localización de los establecimientos. Como se sabe, en los últimos años ha podido apreciarse un serio esfuerzo de descentralización a través de la creación de establecimientos terciarios en capitales provinciales o en ciudades importantes del interior de los países. Los factores que han actuado en este proceso son diversos. Por un lado, las demandas crecientes de los sectores medios locales que reclamaban la instalación de universidades para evitar la migración de sus hijos; por otro, las políticas de desarrollo regional y la necesidad de formar recursos humanos vinculados a los requerimientos regionales; por último, las políticas de reducción de las grandes universidades nacionales, tanto por los problemas de manejo técnico-pedagógico como por los problemas políticos que se derivaban de la existencia de grandes concentraciones estudiantiles<sup>18</sup>.

No existen evaluaciones precisas acerca del impacto real de la descentralización regional de la enseñanza superior. Algunas evidencias, sin embargo, permiten formular algunas reflexiones e hipótesis de trabajo.

Con respecto al impacto sobre la democratización externa de la universidad, ya se sostuvo en el punto anterior que las instituciones regionales tienden a incorporar mayor proporción femenina. Sin embargo, desde el punto de vista social, el impacto parece ser mucho menor ya que, como se sostuviera en un estudio sobre el tema, "... la configuración social en América Latina determina que las regiones que no son metropolitanas o polos altos de desarrollo, tienen mayor representación de los grupos marginados y de bajos ingresos en el total de la población respectiva, lo que establece que la base de reclutamiento universitaria sea más estrecha"<sup>19</sup>.

En cuanto a la respuesta a los requerimientos locales del aparato productivo, tampoco hay evaluaciones globales. Un estudio sobre los Centros Regionales Universitarios (CRU) de Panamá<sup>20</sup>, revela, por ejemplo, que los CRU reproducen la oferta educativa de la unidad central y las carreras no constituyen una respuesta específica a los requerimientos regionales de recursos humanos. Al parecer, las carreras que ofrecen los CRU responden más a las posibilidades de oferta de la universidad que a las necesidades locales. Asimismo, los datos sobre Panamá revelan que los CRU han logrado sólo parcialmente resolver el problema de la retención en su lugar de origen de los estudiantes y el descongestionamiento del campus central. El estudio citado, con datos correspondientes a 1975 y 1976, revela que los estudiantes del interior matriculados en el campus central lo hicieron en las mismas carreras que ofrecen los CRU. Esto pone de manifiesto que el mayor prestigio académico del campus central y las mejores oportunidades de trabajo que ofrecen las áreas metropolitanas son factores de mucho peso en la determinación de la distribución de la matrícula.

18. *Idem*, pág. VIII.22/23.

19. *Idem*, pág. VIII.23/24.

20. Heraldo O.R. Laguzzi, *Los Centros Regionales Universitarios como instrumentos de desarrollo regional*, ICASE, Universidad de Panamá, noviembre de 1981 (mecanog).

Por otra parte, es preciso señalar que el bajo nivel de desarrollo de las áreas no-metropolitanas genera una situación donde las demandas de recursos humanos son más teóricas que reales. Si bien es evidente que desde el punto de vista de las necesidades de dichas áreas, los requerimientos son muy significativos, el problema radica en que si no existen planes integrales de desarrollo efectivamente aplicados, los requerimientos no se transforman en solicitudes concretas.

### 2.3 Expansión cuantitativa y distribución por carreras

Los cambios en las orientaciones de la matrícula en las últimas décadas constituyen un valioso indicador de los lugares hacia donde se canalizó el aumento del reclutamiento universitario. Los datos disponibles permiten afirmar que —en términos generales y desde el punto de vista de la distribución de la matrícula— la enseñanza superior en América Latina ha dejado de estar centrada en el Derecho y la Medicina para definirse en torno a las ciencias sociales, las humanidades y las ciencias de la educación.

El cuadro 4 refleja, sobre datos de matriculación de las tres últimas décadas, las ramas de estudio que ocupaban la primera y segunda posición en cuanto a la magnitud de la matrícula en 1950 y 1975. Allí puede apreciarse que si bien la situación es diferente según los países, el predominio de las humanidades es notorio.

El significado de estos cambios, sin embargo, no puede ser interpretado ligeramente. Los diagnósticos economicistas generalizaron una imagen según la cual la concentración de estudiantes en carreras humanísticas era un indicador de tradicionalismo y de inadecuada respuesta del sistema educativo a los requerimientos del aparato productivo y del proceso de desarrollo. En cierta medida, el argumento conserva su validez. Sin embargo, es preciso introducir una complejización mayor en el análisis que permita explicar más adecuadamente el significado de los cambios en la distribución por carreras.

En primer lugar, ya pudo apreciarse en la primera parte de este estudio que desde el punto de vista del mercado del trabajo, los requerimientos se han orientado fundamentalmente al sector terciario. En este aspecto, asume particular importancia el traslado de la formación docente al nivel superior del sistema educativo y a la ampliación de los diferentes servicios tanto públicos como privados. El predominio de las humanidades ya no tiene el mismo carácter que tenía en el pasado (donde el derecho era la carrera central) sino que se ha trasladado a carreras con una inserción clara en determinadas áreas de actividad: docencia, administración pública, servicios sociales, etc. Desde este punto de vista, la expansión de las carreras de educación y humanidades estuvo en función del crecimiento de los servicios. Obviamente, podría postularse que se trata de un crecimiento irracional y distorsionado. Sin embargo, si no se modifican los patrones globales de desarrollo, la alternativa de buscar una enseñanza superior orientada preponderantemente hacia las carreras científico-técnicas estaría inevitablemente acompañada por una política limitacionista en el acceso a la educación, ya que los requerimientos de empleo en estas áreas son muy limitados.

CUADRO No. 4  
AMERICA LATINA: AREAS DE ESTUDIO SEGUN VOLUMEN DE MATRICULA,  
ALREDEDOR DE 1950 y 1975

País	Circa 1950		Circa 1975	
	Primera posición	Segunda posición	Primera posición	Segunda posición
Argentina	Ciencias Médicas	Derecho	Ciencias Sociales	Ciencias Médicas
Bolivia	...	...	Educación	Ciencias Soc.
Brasil	Derecho	Ciencias Med.	Ciencias Soc.	Humanidades
Chile	Educación	Ciencias Med.	Educación	Ingeniería
Colombia	Ciencias Med.	Derecho	Ciencias Soc.	Educación
Costa Rica (1961)	Humanidades	Ciencias Soc.	Humanidades y Pedagogía	Educación
Cuba (1961)	Ciencias Soc.	Ciencias Med.	Ingeniería	Educación
Ecuador (1960)	Ciencias Med.	Ingeniería	Humanidades	Ciencias Soc.
Guatemala	Ciencias Med.	Derecho	Ciencias Soc.	Ciencias Med.
El Salvador	Ciencias Med.	Derecho y Ciencias Soc.	Ciencias Soc.	Ciencias Med.
Honduras	Ciencias Med.	Ingeniería	Ciencias Soc.	Ingeniería
México (1961)	Ciencias Soc.	Ingeniería	Ciencias Soc.	Ciencias Med.
Nicaragua (1962)	Ciencias Med.	Ciencias Soc.	Humanidades	Ciencias Soc.
Panamá	Derecho	Humanidades y Educación	Ciencias Soc.	Ciencias Med.
Paraguay	Ciencias Med.	Derecho	Derecho	Ciencias Soc.
Perú	Ciencias Nat.	Ciencias Soc.	Ciencias Soc.	Ingeniería
Rep. Dominicana <sup>a/</sup>	Ciencias Med.	Derecho	Ciencias Med.	Ciencias Soc.
Uruguay (1960)	Derecho	Ciencias Med.	Ciencias Med.	Derecho
Venezuela <sup>a/</sup>	Ciencias Med.	Ciencias Nat.	Ciencias Soc.	Ingeniería

a. En la República Dominicana figura 38,2 por ciento y en Venezuela 27,0 por ciento del total de la matrícula sin especificar área de estudio.

Fuente: DEALC, op. cit., cuadro VIII, 12.

En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que —como se verá más adelante— la enseñanza superior ha tendido a diferenciarse internamente. Muchas carreras de enseñanza superior, especialmente las relativas a la formación docente, se cursan fuera de la universidad. Lamentablemente no hay información completa que permita distinguir la distribución de matrícula por tipos de cursos<sup>21</sup>.

En tercer lugar, la feminización de la matrícula influye decisivamente en la orientación de los estudios. Si bien la mujer ha incrementado notablemente su participación en la enseñanza superior, dicha incorporación está concentrada en las carreras de humanidades y educación<sup>22</sup>.

22. Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, op. cit., pág. VIII.44.

21. Unesco, op. cit., pág. 62.

Las tendencias en la matrícula se reflejan, con pocas alteraciones, en los flujos de graduados en la enseñanza superior. En este aspecto, los diagnósticos coinciden en señalar la baja eficiencia de la enseñanza superior en América Latina. Los porcentajes de individuos que no logran finalizar sus estudios son muy altos y, al igual que en los otros niveles del sistema, el "filtro" más agudo se ubica en el primer año de estudios. Una investigación sobre la UNAM de México<sup>23</sup>, por ejemplo, reveló que entre 1955 y 1975, el promedio de deserción podía estimarse en un 41 por ciento de los estudiantes. Sin embargo, la discriminación de los datos globales por períodos quincenales revela un mejoramiento progresivo en el rendimiento cuantitativo de la universidad. En cuanto a la etapa donde se produce el abandono, el estudio citado revela que la deserción comienza ya en el período existente entre la inscripción y el comienzo de las clases, y el mayor porcentaje de abandonos se produce en el primer semestre. Esta situación, sin muchas modificaciones, puede generalizarse para otros países de la región<sup>24</sup>.

Algunos estudios sobre el papel de los desertores universitarios o de aquellos que aún no completaron su carrera, en el mercado del trabajo, postularon que en realidad la situación no podía ser calificada totalmente en términos de bajo rendimiento y desperdicio de recursos. Un estudio sobre Argentina, por ejemplo, reveló que los universitarios incompletos se insertaban preferentemente en magnitudes superiores a los completos, en las actividades productivas<sup>25</sup>. Otra investigación referida al caso uruguayo, mostró la existencia de algunos mecanismos en el mercado del trabajo que desestimulaban la finalización de los estudios, ya sea porque no establecían diferenciales importantes de ingreso o porque las prácticas de promoción privilegiaban la experiencia y la pertenencia a la empresa más que la posesión del título<sup>26</sup>.

Sin embargo, es preciso hacer dos observaciones a estos planteos. En primer lugar, se trata de países con una estructura productiva relativamente diversificada y tecnológicamente heterogénea por la temprana industrialización, donde los sectores productivos pueden admitir individuos sin formación completa y reemplazar la formación por la experiencia en el trabajo. En segundo lugar, los trabajos citados se apoyan en datos que tienen más de una década de antigüedad. Es probable que en estos momentos la situación se haya modificado en virtud de la mayor oferta de graduados y la creciente rigidez del mercado de empleo.

23. Milena Covo, "Apuntes para un análisis de la trayectoria de una generación universitaria", en C.E.E., *Educación y realidad socio-económica*, México, 1979.
24. Universidad de Panamá, *Plan de Desarrollo Universitario (1983-1987)*, documento No. 1, Pre-diagnóstico (versión preliminar sujeta a consulta y discusión), Panamá, noviembre de 1982.
25. *La inserción de los universitarios en la estructura ocupacional argentina*, Unesco/CEPAL/PNUD, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe Fichas/2, Buenos Aires, 1977.
26. Jorge Graciarena, "Algunas hipótesis sobre la deserción y el retraso en los estudios universitarios en Uruguay", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXI, vol. XXXI, No. 4, octubre-diciembre de 1969.

### 3. EL FINANCIAMIENTO DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR

El esfuerzo financiero destinado globalmente a la educación ha sido particularmente heterogéneo en las últimas décadas. Si se analiza la proporción del gasto educativo como porcentaje del PNB, los estudios sobre el tema señalan que entre 1970 y 1976 el promedio de dicha proporción para el conjunto de América Latina ha pasado del 3,3 al 3,4 por ciento. Sin embargo, esta tasa variaba considerablemente entre los países: era inferior al 2 por ciento en cuatro países, superior al 4 por ciento en dieciséis países y al 7 por ciento en tres países. Por otra parte, trece países habían disminuido su participación entre 1970 y 1976, mientras que en quince países había aumentado<sup>27</sup>.

La distribución interna del presupuesto educativo permite apreciar que la enseñanza superior ha incrementado notablemente su participación en el gasto educativo, con relativa independencia de la importancia de la matrícula. Según los términos del informe de la OREALC a la última conferencia de ministros, "...la parte de los gastos ordinarios consagrados a la enseñanza superior alcanza a veces valores bastante sorprendentes. Asimismo, muchos países gastan ahora más del 20 por ciento de sus presupuestos ordinarios de educación en ese grado de enseñanza. Esto es aún más sorprendente ya que esos mismos países tienen tasas de escolarización en la enseñanza superior que varían extremadamente, entre 1 y 23 por ciento<sup>28</sup>.

Paralelamente a estos resultados en las políticas de financiamiento, en los últimos años se ha producido una modificación muy importante en los términos con los cuales se analiza el problema del financiamiento. Hasta no hace mucho tiempo, el gasto educativo era conceptualizado generalmente en términos de **inversión** y, por lo tanto, tenía un alto grado de legitimidad dentro de las políticas públicas y de las decisiones individuales. Actualmente, en cambio, esta legitimidad ha comenzado a ser cuestionada tanto desde algunos enfoques teóricos como desde las realidades impuestas por la crisis financiera internacional.

En primer lugar, se cuestiona la validez general del carácter de inversión del gasto educativo. El subempleo de los educados, los fenómenos de devaluación de los años de estudio en el mercado de trabajo, la concentración de la matrícula y del empleo en sectores no directamente productivos, etc., son algunos de los elementos que se presentan como datos a tener en cuenta para relativizar la idea de que todo gasto educativo representa una inversión tanto a nivel de la sociedad como de los individuos.

En segundo lugar, la crisis económica está llevando al planteo según el cual cada vez es más difícil justificar el aumento de la asignación de fondos a la enseñanza, parti-

27. Unesco. *op. cit.*, pág. 74.

28. *Idem*, pág. 77.

cularmente a la superior, y es preciso diseñar formas de abaratar la prestación de los servicios educativos o de transferir el gasto a los estudiantes y sus familias<sup>29</sup>.

En tercer lugar, se alude a dos fenómenos importantes en este problema: ¿quién paga la educación y quién la recibe? y ¿cómo se gasta el dinero en la enseñanza superior?

Con respecto al primer interrogante, algunos estudios sobre el tema muestran que en el caso de la enseñanza superior se produce una transferencia neta de los pobres y de los muy ricos a la clase media alta. Según dichos trabajos, en la educación primaria se produce una transferencia del 13 por ciento del grupo social más rico al 87 por ciento del más pobre, mientras que en la enseñanza media, la transferencia es del 40 por ciento más pobre y del 13 por ciento más rico a la baja clase media urbana. Para la enseñanza superior, en cambio, existe una transferencia neta de los pobres y de los muy ricos a los sectores medios altos. Asimismo, una parte muy considerable de los subsidios a la enseñanza superior es aprovechada solamente por el quintil de nivel más alto de ingresos del país. Esta situación puede ser generalizada para muchos países de la región y genera serios interrogantes acerca de la equidad social de las pautas de financiamiento<sup>30</sup>.

Con respecto al segundo aspecto, se carece de datos precisos que ilustren sobre el tema, aunque algunas estimaciones revelan que el uso de los recursos en la enseñanza superior es particularmente ineficiente y concentrado, tanto en ciertos rubros (salarios fundamentalmente) como en determinadas regiones (centros urbanos más desarrollados).

Frente a este panorama, parece preciso formular dos observaciones importantes. La primera de ellas consiste en la necesidad de colocar el problema del financiamiento en el marco de las decisiones políticas y de la pugna social por la apropiación de los excedentes y no como un problema fundamentalmente técnico. Puesto en ese marco, parece legítimo dudar de algunos supuestos sobre los que se asientan las hipótesis catastrofistas acerca del futuro del financiamiento de la educación. En realidad, es más legítimo preguntarse por el sentido de aumentar el gasto en armamentos que por el sentido de aumentar los gastos educativos. Dicho en otros términos, la asignación de recursos por áreas y, dentro de ellas, el uso interno de esos recursos responde a los mismos parámetros que rigen la distribución de bienes y de ingresos en la sociedad en su conjunto.

La segunda observación, complementaria de la anterior, consiste en advertir que el carácter político de las decisiones financieras no obsta para que se dediquen serios es-

29. Edgardo Boeninger Kausel, "Políticas alternativas de financiamiento de la educación superior", en BID, *El problema del financiamiento de la educación en América Latina*, 1978. También José A. Pescador, "La crisis fiscal y el financiamiento de la educación superior en México", en G. Guevara Niebla (comp.), *La crisis de la educación superior en México*, México, Nueva Imagen, 1981.

30. Véase E. Boeninger Kausel, *op. cit.*

fuerzos destinados a racionalizar el uso de los recursos desde el punto de vista educativo, y diseñar formas de financiamiento que satisfagan los objetivos de equidad social, aumento de la eficiencia y reducción del gasto público. En este sentido, será preciso analizar y evaluar algunas experiencias propuestas y llevadas a cabo recientemente en varios países y sobre las cuales todavía no se conocen sus resultados: acciones fiscales de diferente tipo, créditos educativos, cobros por prestación de servicios, etc.

#### 4. LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

---

El debate sobre el financiamiento y sobre la diferenciación interna de la enseñanza superior alude permanentemente a la distinción entre establecimientos públicos y privados. En términos generales, las hipótesis más habituales sobre este tema sostenían que la diferenciación entre ambos tipos de establecimientos pasaba básicamente por el origen del financiamiento y, en consecuencia, la base social del reclutamiento de un tipo u otro de establecimientos era distinta, ya que las privadas tendían a atraer con preferencia a alumnos de sectores sociales más altos que los de las universidades públicas.

En los últimos años, sin embargo, la situación se ha complejizado notoriamente. Si bien no se dispone de datos globales confiables, parece plausible sostener que una parte significativa del crecimiento de la matrícula ha sido captada por el sector privado. Algunas estimaciones sostienen que entre 1960 y 1970 la matrícula de este sector creció del 11 al 23 por ciento en el conjunto de la región. Sin embargo, es cada vez más difícil distinguir con claridad ambos sectores. Levy<sup>31</sup> ha expuesto recientemente una serie de evidencias a través de las cuales se puede apreciar que los criterios tradicionales para establecer las diferencias son actualmente muy ambiguos. Así, por ejemplo, desde el punto de vista del financiamiento, es preciso advertir que algunas universidades públicas están progresivamente adoptando la pauta del arancelamiento, mientras que —a la inversa— el Estado subsidia numerosos establecimientos privados.

Desde el punto de vista del control estatal, América Latina posee una larga y rica tradición de universidades públicas con un alto grado de autonomía con respecto al Estado, mientras que en varios países, los establecimientos privados son supervisados rígidamente ya sea por el Estado o por las corporaciones que los administran.

Por último, desde el punto de vista de los objetivos y funciones, también se ha producido una mayor ambigüedad e indiferenciación. El Estado ha promovido la creación de universidades alternativas destinadas a satisfacer los requerimientos de determinados sectores sociales y productivos, mientras algunos establecimientos privados no se distinguen en este aspecto de los establecimientos públicos.

El análisis de casos nacionales revela la singular heterogeneidad de situaciones. En Brasil, por ejemplo, una proporción muy alta de la matrícula pertenece a los establecimientos privados, pero lo notable es que las universidades públicas son las que atraen a los sectores de cúpula y tienen un prestigio y calidad notoriamente superior al resto. Chile, en cambio, es un caso donde la distinción entre público y privado es muy baja,

31. Daniel Levy, "Universidad privada y universidad pública: definiciones metodológicas y estudios de casos", en I. Lavados Montes, *Universidad contemporánea: antecedentes y experiencias internacionales*, Santiago, C.P.U., 1980.

sea cual sea el punto de vista que se adopte. En México, la distinción es muy grande y, al parecer, se está estableciendo una diferencia notoria en términos de funciones: mientras los establecimientos públicos forman las élites políticas, los privados forman las económicas. En Venezuela, la diferenciación también es muy alta, aunque el Estado está auspiciando intentos que se asemejan a las tradicionales universidades privadas.

Estas evidencias, sin desmedro de la necesidad de investigaciones más precisas y exhaustivas, ponen de manifiesto que el proceso de diferenciación y estratificación interna de los establecimientos de enseñanza superior se ha complejizado notoriamente en los últimos años. Cada país parece asumir pautas propias, de acuerdo a su historia y a la iniciativa de los principales actores sociales. Sin embargo, aunque la distinción entre el público y privado ya no constituye el elemento clave para diferenciar internamente la enseñanza superior, el proceso de diferenciación interna constituye el elemento clave para comprender cómo ha respondido la estructura educativa al desafío de mantener su función de diferenciar socialmente a la población en el marco de una expansión cuantitativa tan considerable.

## 5. LA DIFERENCIACION INTERNA DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR Y LAS INNOVACIONES RECIENTES

La expansión cuantitativa reseñada en los puntos anteriores provocó modificaciones de importancia en la estructura interna de la enseñanza superior. En primer lugar, corresponde analizar si la expansión modificó o no el tradicional monopolio que en este nivel ostentaba la universidad como institución de enseñanza superior. Al respecto, es sabido que una de las peculiaridades de América Latina consistió, precisamente, en la identificación de enseñanza superior con universidad, al contrario de lo que sucede en otras regiones, donde la diferenciación es muy significativa<sup>32</sup>.

La información disponible indica la existencia de situaciones diversas. En algunos países, la tendencia sigue siendo la de concentrar la enseñanza superior en la universidad. Venezuela, por ejemplo, mantiene un porcentaje cercano al 90 por ciento de la matrícula de la enseñanza superior concentrada en las universidades, a pesar de la creación de los institutos universitarios politécnicos y pedagógicos. Tendencias similares se advierten en Panamá. Brasil, en cambio, muestra un comportamiento diferente, donde se advierte una clara polarización entre las universidades y las denominadas "instituciones aisladas". La expansión de estas últimas ha sido muy importante y las informaciones más recientes indican que la matrícula de estos institutos ya ha superado a la de las universidades. En Argentina, a raíz de las políticas de restricción al acceso a la universidad desarrolladas en los últimos años, también se ha producido una expansión importante de la enseñanza superior no-universitaria. En 1970, el 86 por ciento de la matrícula de enseñanza superior pertenecía a las universidades; en 1981, dicho porcentaje había descendido al 76,5 por ciento.

Esta disparidad de situaciones, sin embargo, se apoya en un proceso común y que se ubica más allá de la distinción entre establecimientos universitarios y no-universitarios. Dicho proceso se refiere a la creciente diferenciación interna de la enseñanza superior en establecimientos dotados de recursos y de prestigio muy diferentes y que están conformando un tipo de enseñanza fuertemente segmentada y estratificada internamente.

Desde este punto de vista, el problema consistiría actualmente en que la diferenciación se establece no sólo por la cantidad de años de estudio realizados o la posesión de un título, sino también por el lugar donde fueron realizados los estudios o en los cuales se obtuvo el diploma.

32. Roger L. Geiger, "Los límites de la educación superior de masas: un análisis comparativo de los factores que afectan los niveles de enrolamientos en Bélgica, Francia y los EE. UU.", en I. Lavados Montes, op. cit.

La variable central en el proceso de diferenciación interna de las instituciones de enseñanza superior parece ser el origen social de los estudiantes. Las investigaciones sobre el particular tienden a mostrar una asociación cada vez más fuerte entre origen social, ingreso a determinado tipo de establecimientos y destino ocupacional posterior<sup>33</sup>.

En esta trayectoria, lo que interesa indagar desde el punto de vista educativo es qué sucede en el interior de las instituciones, cómo se expresa la diferenciación interna en los aspectos curriculares y organizativos, los recursos disponibles, etc. Es decir, cuál es la contribución específicamente pedagógica al rol diferenciador de la enseñanza superior.

Al respecto, el diagnóstico sobre la universidad tradicional era fundamentalmente homogéneo, ya que se basaba en la existencia de pocos establecimientos que monopolizaban el conjunto de la enseñanza superior. Dicho diagnóstico señalaba, esquemáticamente, lo siguiente:

- La universidad es, por su propia estructura, una institución antidemocrática y costosa. Resulta materialmente imposible democratizar la universidad manteniendo intacto su modelo de funcionamiento ya que el acceso exige radicación urbana, requisitos educativos formales, etc.
- La universidad se orienta desde el punto de vista pedagógico por criterios académicos, libresco y verbalistas; existe una fuerte desvinculación con respecto a los requerimientos sociales, en especial a los del aparato productivo, manifestada en la subestimación del trabajo manual y la práctica en todos sus sentidos.
- Existe una concepción atomizada del conocimiento, que se manifiesta en la organización interna de la universidad. El eje central es la cátedra, entendida como una suerte de feudo separado de las restantes. Además, predomina la función docente sin que la organización universitaria tenga previsto el ámbito institucional adecuado para otras funciones, como la investigación, la orientación, etc.
- A pesar de estar centrada en la docencia, se subestima la importancia del proceso pedagógico y de la formación docente universitaria, ya que la homogeneidad social de la población que asiste y el carácter elitista de la institución no concibe el problema del bajo rendimiento como un problema que necesite ser enfrentado.

Estos aspectos, entre otros, fueron objeto de innovaciones y propuestas de cambio en los últimos años, que es preciso considerar brevemente antes de comenzar el balance final y las perspectivas futuras en este campo.

El marco en el cual se han promovido muchas de estas innovaciones, sin embargo, ha sido el que brindaba la existencia de las instituciones tradicionales. De esta forma,

33. Germán W. Rama, "Condiciones sociales de la expansión y segmentación de los sistemas universitarios", en G.W. Rama (comp.), *op. cit.*

buna parte del proceso modernizador se canalizó a través de la creación de instituciones nuevas, dando lugar así a la diferenciación de las instituciones y a un nuevo problema: el vínculo entre ambas. En las primeras fases del proceso modernizador, sin embargo, fue posible apreciar una suerte de mimetización progresiva de las nuevas instituciones con respecto a las tradicionales y, de esta forma diversos intentos de cambios fueron progresivamente neutralizados. Es probable, sin embargo, que en los procesos más recientes y futuros, la situación se modifique ya que la creación de nuevas instituciones no se efectúa en coexistencia con universidades tradicionales altamente prestigiosas, sino en un marco donde dichas universidades están sometidas a un fuerte proceso de deterioro.

### 5.1 Universidad abierta

El diseño y la implementación de sistemas abiertos de enseñanza superior en América Latina es una innovación reciente. Las experiencias más importantes tienen lugar en Venezuela, México y Costa Rica, con diferencias importantes entre ellas. En Venezuela, la Universidad Nacional Abierta (U.N.A.) fue creada en 1977 como institución diferenciada del resto de las universidades. En México, en cambio, el Sistema de Universidad Abierta (S.U.A.) se estableció como parte de la propia UNAM, lo cual le permite aprovechar la infraestructura académica, técnica y de recursos existente. En Costa Rica, la Universidad Estatal a Distancia se creó en 1977 y tiene carácter autónomo.

Lamentablemente, aún se carece de evaluaciones precisas sobre la marcha de estos proyectos. Pueden, en cambio, señalarse algunos de los factores que impulsaron su desarrollo y algunos de los problemas que enfrentan en el proceso de consolidación.

El diseño de sistemas abiertos fue presentado como una alternativa para enfrentar los problemas de cobertura y de financiamiento de la enseñanza superior. Según los planteos más divulgados en este campo, los sistemas abiertos podrían atender la demanda creciente de enseñanza superior a bajos costos y alta calidad. La U.N.A. de Venezuela, por ejemplo, ha fijado como principios de su acción: "a) la educación para la democratización (para lo cual amplía geográfica y socialmente las posibilidades de aprendizaje); b) la educación para el desarrollo autónomo (para lo cual forma los recursos humanos que den solución a los problemas nacionales a través de la ciencia y la tecnología); c) la educación para la innovación (para lo cual lanza, a modo de avanzada en América Latina, una nueva metodología educativa, a distancia, y una nueva tecnología de la educación)".

"Asimismo, la U.N.A. se guía por tres enfoques que le permiten su aproximación al proceso de desarrollo independiente al que sirve: a) el enfoque instrumental, evaluado con el criterio de eficacia, apunta a que los objetivos propuestos se alcancen efectivamente en los plazos y con los medios elegidos; b) el enfoque económico, que se evalúa con el criterio de eficiencia, aspira a adecuar la relación entre los objetivos alcanzados y la cuantía de los esfuerzos y recursos utilizados; c) el enfoque social, evaluado con el criterio de pertinencia, se interesa en que los resultados alcanzados se adapten efectiva-

mente al medio social. El primer enfoque permite ofrecer al adulto que trabaja educación por medios nuevos, el segundo posibilita con tales medios la reducción de costos, y el tercero se dirige a una transformación efectiva de la realidad y a una inserción auténtica del saber en el medio social"<sup>34</sup>.

Algunas evidencias aisladas sobre la marcha de este proyecto, sin embargo, muestran aspectos sobre los cuales parecería importante dedicar mayor atención. Desde el punto de vista cuantitativo, la U.N.A. partió con una matrícula de casi 20.000 alumnos y con una oferta de carreras preponderantemente profesionalizante. Si bien se postula que esta situación puede ser transitoria, lo cierto es que en muchos aspectos la oferta de la U.N.A. duplica la existente en las otras universidades y, en consecuencia, alienta dudas acerca del éxito que tendrán sus egresados en el mercado del trabajo cuando deban competir con profesionales de la misma rama egresados de las universidades tradicionales<sup>35</sup>.

Por otra parte, también se plantean dudas acerca de los otros aspectos que los sistemas abiertos reivindican como objetivos: la democratización, el bajo costo y la adecuación a los requerimientos del desarrollo. En realidad, aún no se dispone de datos precisos sobre estos aspectos, pero se sostiene que una buena parte de los alumnos de la U.N.A. ya son poseedores de títulos terciarios y que no está garantizado que sus costos —si se los analiza en relación a su eficacia comparativa con los costos de las otras instituciones— sean más bajos. Además, se ha postulado que los sistemas abiertos son aptos para ampliar la base de la cultura científico-técnica, pero no para formar los recursos de alta excelencia que exige una sociedad subdesarrollada<sup>36</sup>.

Para el caso de México, también las evaluaciones existentes son escasas. En la actualidad, existen cuatro instituciones que desarrollan programas de educación abierta: el Sistema de Educación a Distancia (SEAD) de la Universidad Pedagógica Nacional, el Sistema de Educación Abierta (S.U.A.) de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Sistema de Tecnológicos Abiertos, de la Dirección General de Institutos Tecnológicos y el Sistema Abierto de Enseñanza (SAE) del Instituto Politécnico Nacional. Este conjunto de programas está coordinado por el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos, de la Secretaría de Educación Pública.

Las motivaciones que impulsaron el desarrollo de estos programas han sido las mismas que operaron en otros casos: las crecientes demandas por acceso, la insuficiencia

34. Gustavo F.J. Cirigliano, "Un caso de transformación de la enseñanza: Venezuela", en *Perspectivas*, Unesco, vol. IX, No. 3, 1979. Véase también Miguel A. Escollet, "Universidad abierta y pautas para su evaluación", en C.E.E., op. cit. Miguel Casas Armengol. *La Educación superior a distancia en Venezuela. El caso de la Universidad Nacional Abierta (UNA)*, Caracas, UNA, marzo de 1981.

35. Orlando Albornoz, "Evaluación de innovaciones recientes en la educación superior venezolana", en I. Lavados Montes (comp.), op. cit.

36. Idem.

financiera, la desvinculación de las Universidades con respecto a los requerimientos del sector productivo, etc. Sin embargo, las escasas evaluaciones realizadas han permitido señalar que las condiciones vigentes en el momento de creación de estos sistemas se están modificando notoriamente y que resulta necesario aplicar una buena cuota de prudencia en la implantación de estos sistemas. Dicha prudencia se apoya en el alto costo de la inversión inicial y en la necesidad de contar con una infraestructura académica sólida que garantice la calidad del servicio educativo que se presta<sup>37</sup>.

En el caso de Costa Rica, la UNED parece estar cumpliendo satisfactoriamente el objetivo de atender un tipo de población distinta a la que tiene acceso a las universidades tradicionales. Al menos desde el punto de vista de la edad, los alumnos de la UNED se ubican en mayor proporción que en el resto de las universidades, en el tramo de edad superior a los 25 años. Por otra parte, se advierten serios esfuerzos por adaptar las tecnologías de enseñanza a los requerimientos y posibilidades locales<sup>38</sup>.

En este sentido, resulta habitual encontrar en la literatura sobre el tema una falacia que consiste en atribuir los rasgos antidemocráticos, rígidos y tradicionales del sistema educativo formal a sus características técnicas; sobre esta base, se supone que modificando la tecnología dichos rasgos serán superados. Esta suerte de nueva utopía tecnocrática ha sido rápidamente desmentida por los hechos y resulta cada vez más evidente que no existen razones para suponer que aquellos objetivos que el sistema tradicional no cumple serán cumplidos por nuevas alternativas pedagógicas si se mantienen constantes las variables que definen el contexto social.

## 5.2 Educación y trabajo

La enseñanza superior en América Latina y el Caribe estuvo caracterizada tradicionalmente por su fuerte academicismo y su desvinculación con respecto a los requerimientos del aparato productivo. Estos rasgos mantienen una vigencia mayor en la realidad que en las concepciones teóricas acerca de las características que debería asumir el proceso de enseñanza-aprendizaje y la formación de recursos humanos. Desde el punto de vista de los principios, en los últimos años se han generalizado cada vez más los postulados que alientan la ruptura de esos rasgos tradicionales y fundamentan reformas profundas en las prácticas pedagógicas, los planes de estudio y la organización

37. Alberto Moreno y Moreno, "Los sistemas abiertos de enseñanza y su relación con algunos aspectos de la problemática nacional", en G. Guevara Niebla (comp.), op. cit. También Augusto Moreno Moreno y Cuauhtémoc Valdés Olmedo. *Apuntes sobre la educación superior por sistemas abiertos*, México, Cuadernos de Planeación Universitaria, UNAM, 1981. Secretaría de Educación Pública. *Informe de los sistemas abiertos de educación superior*, México, Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos, 1981.

38. Véase Francisco Antonio Pacheco, "La Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica y la transferencia de tecnología", en Luis M. Peñalver y Miguel A. Escollet. *Teoría y praxis de la universidad a distancia*. Caracas, FEDES, 1981. Este libro recoge un conjunto muy significativo de textos sobre el problema de la universidad a distancia en América Latina.

institucional de los establecimientos de enseñanza superior, que garanticen una vinculación estrecha entre la educación y el mundo del trabajo. La Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Planificación Económica, reunida en México en diciembre de 1979 dedicó buena parte de sus esfuerzos al análisis de este problema y de sus deliberaciones y recomendaciones surgen claramente las nociones básicas que orientan al desarrollo de este tema.

En primer lugar, es indudable que la vinculación entre educación y trabajo trasciende los objetivos meramente ocupacionales. Dicha vinculación se inscribe en el marco más general que define el valor formativo de la relación entre teoría y práctica, entre trabajo manual y trabajo intelectual. En este sentido, existe un consenso generalizado que proviene tanto de los enfoques psicológicos sobre el desarrollo de la inteligencia como de los enfoques pedagógicos y sociales, acerca del valor de la asociación entre educación y trabajo para la formación integral y para el desarrollo de nociones de responsabilidad social y servicio a la comunidad. En este sentido, la mayor o menor amplitud del significado de la vinculación estará dada por el contexto social y cultural en el que se aplique. La distinción entre trabajo manual y trabajo intelectual constituye aún hoy, en muchas sociedades, uno de los parámetros a través de los cuales se define la diferenciación social. Superar esta distinción implica, en consecuencia, una alteración socialmente significativa. Por otra parte, la necesidad de este vínculo ha estado históricamente asociada a la expansión industrial y al desarrollo científico-técnico. En este aspecto, muchos países de la región muestran un desarrollo escaso y fuertemente dependiente de los centros económicos internacionales; razón por la cual se generan débiles requerimientos locales para una educación integral.

La incorporación del vínculo con el mundo del trabajo en la enseñanza superior asume, además, algunas características específicas. Por un lado, este vínculo tiene una importante dimensión en las tareas de enseñanza propiamente dichas; por el otro, la vinculación se plantea a través de las tareas de investigación. El tema de la investigación será tratado más adelante. Aquí haremos una breve referencia a las experiencias y problemas que se presentan fundamentalmente en los planteos de articulación educación-trabajo en el proceso de formación profesional.

En primer lugar, es preciso reconocer que a pesar del amplio consenso que existe acerca de la necesidad de superar los rasgos academicistas de la enseñanza superior, en la práctica siguen predominando estas características. Sin embargo, en algunas carreras en particular existe una larga y rica tradición de pasantías y otras formas de vinculación con el trabajo, que ya están consolidadas y pueden servir de punto de referencia importante para experiencias nuevas. Salvo casos como los de Cuba, donde la integración entre educación y trabajo es una característica del sistema educativo en su conjunto, o el de Guyana, donde en la última década han comenzado a organizarse programas de servicio de los estudiantes a la comunidad en la mayoría de los establecimientos postsecundarios, estas experiencias constituyen casos relativamente aislados que pertenecen ya sea a una carrera o a una institución en particular.

Lamentablemente, se carece de evaluaciones precisas acerca de su alcance, de los logros obtenidos, los obstáculos que deben enfrentar y las perspectivas futuras. En for-

ma tentativa, podría postularse que existen dos grandes áreas de problemas que es preciso analizar: los derivados de factores internos al sistema educativo (actitudes de docentes, alumnos y autoridades, factores institucionales que obstaculizan la flexibilidad de los vínculos; problemas pedagógicos de diseño curricular adecuado, etc.) y los provenientes de factores externos (estilos de desarrollo vigentes, condiciones del mercado de trabajo, etc.).

En relación al primer tipo de aspectos, se ha señalado que subsisten aún actitudes que desvalorizan el trabajo manual y productivo y que resisten la introducción de innovaciones que afecten la definición tradicional de los roles de profesor y alumno<sup>39</sup>. Así mismo, las instituciones no están organizativamente preparadas para incorporar estas modalidades en forma adecuada y surgen diversos inconvenientes burocráticos y administrativos que atentan contra los objetivos pedagógicos. Por último, el diseño de planes de estudio que satisfagan estos objetivos no es tarea fácil y, dada su novedad, exige una etapa prolongada de experimentación y ajuste.

En cuanto al segundo tipo de problemas, su gravitación es aún más significativa por cuanto los cambios en esas áreas no dependen de la acción educativa sino de transformaciones estructurales. En este ámbito, se han señalado algunos aspectos de orden cuantitativo y otros de orden cualitativo. En torno a los primeros, se sostiene que las tendencias en el mercado de trabajo se definen cada vez más por el ahorro de mano de obra y no por su expansión. El aumento de los requerimientos de calificaciones está asociado a una disminución en la generación de puestos de trabajo, razón por la cual la adecuación a estas tendencias puede estar acompañada por la restricción en el acceso.

En cuanto a los aspectos cualitativos, se sostiene con frecuencia la posibilidad de cierta contradicción entre la concepción del trabajo como principio educativo y formativo, por un lado, y las pautas que rigen las relaciones de trabajo en las unidades de producción por el otro.

### 5.3 Universidad, investigación y aparato productivo

La enorme significación del papel de la investigación científico-técnica en el proceso de desarrollo ya está fuera de toda duda. El consenso, en cambio, es mucho menos amplio cuando se considera el rol que juegan los diferentes ámbitos institucionales vinculados a la investigación. ¿Corresponde que la universidad incorpore orgánicamente esta nueva función? Si lo hace, ¿debe participar en todas las modalidades de investigación o sólo en algunas de ellas? ¿Su objetivo central debe ser la realización de investigaciones o, en cambio, sólo debe limitarse a la tarea de formar investigadores? ¿Qué cambios son necesarios en su estructura interna para que pueda cumplir adecuadamente ese papel? ¿En qué medida la masificación de la universidad impide o dificulta el desarrollo de las actividades de investigación? Estos interrogantes constituyen el eje alre-

dedor del cual gira actualmente un debate que compromete no sólo a la universidad sino al conjunto de agentes educativos, económicos y políticos que son visualizados como actores significativos del proceso de desarrollo.

Jorge Graciarena<sup>40</sup> se ocupa extensamente de este problema en su trabajo sobre las funciones de la universidad. Siguiendo su análisis, puede sostenerse que la universidad latinoamericana ha incorporado la función de investigación sin introducir los cambios institucionales que le permitan cumplir con esa tarea en forma adecuada. En este sentido, Graciarena pone de relieve en primer lugar, la importancia de la formación de postgrado como factor clave en la tarea de preparar los docentes y los investigadores de alto nivel que la universidad necesita. En segundo lugar, señala la relevancia de todo lo que hace a la "profesión académica", enfatizando en particular aquellos aspectos que tienen que ver con las garantías institucionales que otorgan al trabajo del investigador estímulos básicos tanto de tipo académico (continuidad en la tarea, equipamiento, etc.) como de tipo material (remuneraciones, etc.). Pero además de estos factores objetivos, Graciarena señala un aspecto sin el cual todas las condiciones materiales pueden resultar estériles; se trata de la participación de los investigadores en cierta constelación de ideas y valores vinculados al compromiso y al sentido de la tarea científica en el contexto del subdesarrollo y de la búsqueda de un nivel adecuado de autonomía. Sin esta dimensión valorativa, las modalidades institucionales que pudieran eventualmente diseñarse derivarían en esquemas vacíos de contenido o darían lugar a alternativas de acción que constituirían probablemente un mero reflejo de pautas académicas ajenas a las reales necesidades del proceso de desarrollo social autóctono.

El surgimiento de este nivel de conciencia profesional y de los marcos institucionales adecuados no depende, como es obvio, de un mero deseo voluntarista por parte de los actores vinculados a estos procesos. Las modalidades de innovación tecnológica vigentes en América Latina y el Caribe y los vínculos que se establecen entre la universidad, las unidades de producción y el conjunto de instituciones que definen la política científica, parecen constituir las variables de mayor peso en la explicación de las dificultades que existen para incorporar orgánicamente la investigación científico-técnica a la universidad.

En términos generales, la hipótesis más habitual para explicar la insuficiencia de las actividades de investigación en la universidad y en el conjunto de instituciones científicas, consiste en sostener que la raíz del problema radica en las demandas del aparato productivo. En América Latina y el Caribe, la industrialización por sustitución de importaciones y la fuerte presencia de empresas transnacionales genera una demanda ocupacional y de conocimientos que se relaciona fundamentalmente con tareas de administración, puesta en marcha, funcionamiento, mantenimiento y control de las tecnologías incorporadas a la producción. Las demandas relativas al desarrollo de la capacidad de investigación, en cambio, son escasas y esto explicaría la desatención y la irre-

40. Jorge Graciarena, "Las funciones de la universidad en el desarrollo latinoamericano", en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 8, No. 22, 1971.

gularidad con las que son incorporadas a la actividad universitaria, tanto desde el punto de vista curricular como de financiamiento<sup>41</sup>.

Con un mayor nivel de precisión, algunos estudios recientes<sup>42</sup> han establecido la distinción entre innovación tecnológica "mayor" —nuevos diseños o modificaciones de alcance muy amplio sobre los viejos— de la innovación tecnológica "menor" —adaptación y mejora de diseños ya establecidos. La vigencia de estos procesos se relaciona con el grado de heterogeneidad del aparato productivo y con las decisiones de la firma en cuanto a asignación de recursos; pero lo que aquí interesa fundamentalmente es reflexionar acerca del papel de la universidad en uno y otro contexto de innovación tecnológica.

La innovación tecnológica "mayor" tiene muy escasa vigencia en América Latina y el Caribe. Aún en los países de más alto desarrollo industrial (Argentina, México, Brasil por ejemplo) los equipos utilizados son de origen extranjero y el margen que queda para la actividad innovativa local es muy reducido. Desde este punto de vista, pues, son mínimos los requerimientos que desde el aparato productivo pueden plantearse para el desarrollo de actividades de investigación.

En cambio, diversos estudios empíricos a nivel de las firmas han demostrado que la actividad innovativa "menor" tiene, en contextos de alta heterogeneidad técnica, una significación considerable. Parecería que tanto la adaptación de los nuevos diseños a condiciones locales como el mantenimiento de equipos antiguos con niveles de productividad competitivos estimulan las decisiones empresariales en el sentido de asignar recursos significativos para las tareas de investigación. Por su naturaleza específica, este tipo de innovación se vincula estrechamente con la actividad y las decisiones de la firma, lo cual constituye, en este sentido, el factor más estimulante para su desarrollo. Sin embargo, al mismo tiempo que estimula los esfuerzos "domésticos", este factor se convierte en una barrera que impide la vinculación con otros ámbitos institucionales, tales como la universidad.

Planteado en estos términos, las modalidades de innovación tecnológica vigentes en la región parecen dejar un margen muy escaso para la vinculación con la universidad. Deducir de aquí que la preocupación por integrar orgánicamente la investigación científico-técnica al ámbito de la universidad carece de sustento puede constituir una conclusión apresurada.

Un estudio reciente de Jorge Vivas, que resume el estado del conocimiento sobre este tema y postula un marco de referencia para futuros análisis, señala que la expe-

41. Ver, por ejemplo, el financiamiento errático de la investigación en el caso panameño. Cf. Universidad de Panamá, *op. cit.* También, desde la perspectiva curricular, Guillermo de la Peña e I. Rosenbluth, "Posibilidades de una educación paralela", en G. Guevara Niebla, *op. cit.*

42. Jorge Katz y R. Cibotti, *Marco de referencia para un programa de investigación en temas de ciencia y tecnología en América Latina*, BID/CEPAL/BA 10, 1976. También R. Cibotti y J. Lucangeli, "El fenómeno tecnológico interno", en *Revista de CEPAL*, No. 11, 1980.

riencia de algunos países de la región permite inferir que: a) la estructura académica y la organización interna de las instituciones universitarias influye sustancialmente en la formación académica de los egresados; b) las características académicas de la formación universitaria tienen una incidencia significativa sobre las modalidades y dinámica de las actividades científico-tecnológicas que tienen lugar en el sector de la producción; y c) la estructura de la formación académica universitaria no necesariamente responde a los límites aparentes que establece la estructura de la demanda efectiva de conocimiento de las unidades de producción<sup>43</sup>.

Con estos parámetros, el estudio citado indica que en realidad existe una verdadera división del trabajo entre la universidad y las unidades de producción con respecto a la formación de recursos humanos. En dicha división, el aporte de la universidad radica básicamente en los componentes académicos de la formación profesional, que permiten luego una adaptación efectiva a los requerimientos cambiantes y heterogéneos del aparato productivo. Además, se ha podido establecer que la disponibilidad de recursos humanos con capacidad para la investigación constituye un incentivo importante para que las empresas encaren tareas de investigación y desarrollo que, de otra forma, no podrían desarrollarse.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que la formación académica misma —con independencia de los requerimientos del aparato productivo— plantea exigencias de investigación. Está ampliamente reconocido el hecho de que la contribución de la universidad al proceso de innovación tecnológica tiene al menos dos dimensiones diferentes; una, vinculada fundamentalmente con un eje didáctico, que consiste en la formación de personal con las capacidades (cognoscitivas y no cognoscitivas) necesarias para el desarrollo de actividades innovativas; otra, relativamente independiente de los requerimientos didácticos, implicaría la participación directa de la universidad en las tareas de innovación tecnológica. Ambos procesos tienen un grado de autonomía considerable ya que si bien es cierto que no se puede desarrollar la capacidad de innovación al margen del ejercicio mismo de dicha capacidad, una cosa es responder a las exigencias didácticas y otra es responder a exigencias de la producción. En un caso lo que importa es el valor del ejercicio innovador para el individuo en su proceso de aprendizaje y no en cuanto al desarrollo científico-técnico; es por eso que el "descubrimiento" —considerado desde una perspectiva pedagógica— no tiene necesariamente que constituir una novedad desde el punto de vista del conocimiento; basta con que lo sea para el sujeto que se está formando. En cambio, la novedad en el plano de la producción tiene necesariamente que permitir modificaciones en los procesos o productos desconocidas hasta ese momento.

Los requisitos de la formación académica constituyen, pues, uno de los aspectos básicos desde los cuales la universidad puede y debe encarar el fortalecimiento de su capacidad de investigación.

43. Jorge Vivas, "Marco de referencia para el estudio universidad-empresa en América Latina", en *Revista Colombiana de Educación*, Bogotá, No. 9, 1er semestre de 1982, pág. 56.

El riesgo de un desarrollo autónomo de la capacidad de investigación y de formación de investigadores por otra parte de la universidad consiste, como se sabe, en la migración de estos profesionales hacia los centros internacionales de producción científica. El drenaje de cerebros constituye una constante en los países dependientes y la literatura al respecto es amplia y conocida. Sin embargo, la solución de este problema no puede ser resuelta por la disminución de la calidad universitaria, sino por la modificación de los factores estructurales que impiden la absorción productiva de los científicos.

Asimismo, en este problema también están en juego las orientaciones de la enseñanza y la investigación, ya que resulta habitual que el elevamiento de la calidad sea medido por su adecuación a los parámetros internacionales y no por su aporte a la solución de los problemas del subdesarrollo.

#### 5.4 La actividad de postgrado

Los estudios de postgrado constituyen una actividad que adquirió dinamismo y creciente importancia en las dos últimas décadas. Si bien se carece de diagnósticos precisos sobre las características y alcances de estos estudios, una investigación reciente basada en cuatro casos nacionales (México, Venezuela, Colombia y Brasil) puso de relieve una serie de rasgos significativos que permiten un adecuado esclarecimiento inicial del problema<sup>44</sup>.

Los aportes brindados por la investigación citada ponen de manifiesto que los estudios de postgrado en la región ofrecen las siguientes características;

- Existe una oferta muy heterogénea de cursos y programas, tanto en cantidad como en calidad. México, por ejemplo, contaba hasta hace poco tiempo con 1.179 cursos mientras Brasil disponía de 822, Venezuela 263, Colombia 276, Perú 114, Guatemala 29 y Costa Rica 16. Por otra parte, algunos países cuentan con cursos de doctorado, maestría y especialización mientras otros países carecen de doctorados y en algunos casos también se carece del curso de maestría.
  - Pese a esta diversidad, se aprecia en general una fuerte concentración geográfica e institucional. Desde el punto de vista geográfico, la oferta se concentra en las grandes ciudades y desde lo institucional, en las universidades, particularmente en las grandes universidades públicas nacionales. La Universidad Central de Venezuela, por ejemplo, concentra el 40,7 por ciento de los cursos que se ofrecen en el país; las universidades de San Pablo y Río de Janeiro concentran el 42,8 por ciento; en México, la UNAM y el IPN ofrecen el 31 por ciento de los cursos, etc.
  - Con excepción de los casos de Brasil y Cuba, se advierte una notoria falta de planificación de estas actividades, tanto en su articulación interna como en su vincula-
44. Doris Klubitschko y Susana Scholnik, *Los estudios de postgrado en América Latina: análisis de cuatro casos nacionales*, Unesco/CRESALC, Documento de Trabajo, 1979.

ción con los planes de desarrollo nacional o regional. No existe legislación que regule su funcionamiento y si bien se han realizado esfuerzos importantes de coordinación, aún es preciso avanzar sustancialmente en este aspecto.

La expansión cuantitativa de estos cursos no puede ser evaluada con precisión. Pablo Latapí estimó para 1978 una cifra de 33.743 alumnos, que puede ser aceptada como cifra aproximativa, aunque el ritmo de crecimiento es muy alto y en estos momentos esa cifra ya ha sido superada<sup>45</sup>. En términos generales, los alumnos se orientan con preferencia hacia las carreras profesionales clásicas: medicina, derecho, ingeniería, arquitectura, etc. En este aspecto, el problema más serio no está en los aspectos cuantitativos. Parecería que en el postgrado se repiten las modalidades del pregrado en cuanto a orientar la enseñanza hacia el ejercicio de actividades profesionales y no hacia el desarrollo de la capacidad de investigación y de docencia de alto nivel académico. También en este punto se advierten importantes diferencias nacionales e institucionales. En Brasil y México, por ejemplo, los cursos relativos a las áreas científico-técnicas tienen más importancia que en Colombia y Venezuela.

La carencia de estudios específicos sobre estos temas impide disponer de un conjunto de hipótesis explicativas de los factores que impulsan el desarrollo de los postgrados en la región y de su impacto real en el mercado del trabajo, en la investigación científica y en el conjunto de requerimientos del desarrollo social. Parecería, sin embargo, que es preciso considerar al menos las siguientes hipótesis de trabajo:

- En primer lugar, la influencia externa ha jugado y sigue jugando un rol muy importante en algunos países para determinar la estructura de las actividades de postgrado. Esta influencia se ha dado tanto a través de la asistencia directa de universidades extranjeras como a través de la acción de los graduados nacionales que cursaron sus estudios de postgraduación en el extranjero y que, al regresar, impulsan el desarrollo de los modelos externos. Como sostuvo E. Oteiza, se intentó en este caso aplicar la misma estrategia de la industrialización por sustitución de importaciones: producir localmente aquello que antes se compraba al extranjero<sup>46</sup>.
- En segundo lugar, es preciso considerar que la expansión del postgrado responde también a la dinámica general de la expansión educativa en un mercado de trabajo crecientemente rígido en la generación de nuevos puestos y en el cual se incrementan cada vez más los requisitos de credenciales formales. Desde este punto de vista, la posesión de las certificaciones de una maestría o un doctorado son un requisito cada vez más necesario para el acceso a determinados puestos, tendencia que se in-

45. Pablo Latapí, *Algunas tendencias de las universidades latinoamericanas. Problemas seleccionados y perspectivas*, Unesco/AIU, 1978.

46. Enrique Oteiza, "La evolución del postgrado y la educación superior en América Latina y el Caribe", en *Educación Superior*, Boletín de CRESALC, No. 8, enero-abril de 1982. Véase también Eugenio Méndez, "Problemas de educación superior: naturaleza y funciones de los programas de postgrado", en C.E.E., *op. cit.*

crementará en la medida que aumente la oferta de individuos postgraduados. En este sentido, algunos indicadores señalan que la mayor demanda de calificaciones de postgrado proviene del propio sistema educativo, que se convierte en el principal sector del mercado de trabajo para estos individuos<sup>47</sup>.

- En tercer lugar, y estrechamente vinculado al punto anterior, la expansión del postgrado está asociada al proceso de deterioro que se observa en la calidad de los estudios de pregrado. Al respecto, se ha señalado el riesgo que supone impulsar la creación de maestrías en el marco de universidades donde los estudios de licenciatura están poco consolidados: el postgrado atrae a los mejores docentes e investigadores, debilitando aún más la calidad del pregrado.
- En cuarto lugar, existen una serie de factores institucionales que impulsan el desarrollo del postgrado y que se asocian con la necesidad de prolongar los años de estudio para mantener altos niveles de excelencia acordes con la evolución de las disciplinas y la investigación a nivel internacional.

En este sentido, se ha señalado el peligro que un desbalance acentuado entre los requerimientos locales y el desarrollo científico internacional contribuya a formar profesionales que se vinculen mejor con la comunidad académica externa que con su propio medio, fortaleciendo así los factores de dependencia<sup>48</sup>.

### 5.5 La planificación de la enseñanza superior

El aumento de la matrícula y la diversificación creciente de las instituciones de enseñanza superior han generado un consenso muy amplio acerca de la importancia y la necesidad de incorporar más sistemáticamente las pautas de planeamiento a las políticas referidas a la enseñanza superior. Actualmente, la enseñanza superior abarca una gama muy heterogénea de establecimientos, diferenciados entre sí por su tamaño, orientaciones, recursos disponibles, localización, prestigio, etc., que absorben proporciones crecientes de población y que, en conjunto, gastan un porcentaje considerable del presupuesto público. Todo este proceso, como ya fue dicho, no estuvo generado por decisiones tomadas en virtud de una planificación racional y coherente con los requerimientos de un proceso de desarrollo social equilibrado. Al contrario, parecería que el nivel superior ha sido el sector más alejado de cualquier posibilidad planificada, dando lugar a la paradoja que la universidad produzca los recursos humanos y las

47. Una investigación reciente sobre los egresados de postgrado de la UNAM brinda los primeros elementos cuantitativos sobre estos problemas. Dicho estudio permite apreciar que el 54,4 por ciento de los encuestados se desempeña en instituciones públicas de investigación o de educación superior y que sólo el 15,8 por ciento se desempeña en el sector privado no académico. Ver S. Malo, J. Garst y G. Garza. *El egresado de postgrado de la UNAM*. México, Secretaría Ejecutiva del Consejo de Estudios de Postgrado, 1981.

48. D. Klubitschko y S. Scholnik, *op. cit.*

teorías capaces de impulsar la planificación y la racionalidad en todos los sectores de la sociedad, menos en la propia universidad.

Una de las explicaciones más habituales sobre las dificultades para impulsar la planificación de la enseñanza superior consiste en atribuir la responsabilidad de este problema a la tradición de autonomía universitaria que existe en la región.

El problema de la autonomía es complejo y no puede ser explicado al margen del contexto histórico en el cual surgió y se desarrolló. Sin embargo, es importante tener en cuenta que si bien algunas interpretaciones del concepto de autonomía universitaria pueden dar lugar a un fortalecimiento del aislamiento de la universidad con respecto a los requerimientos sociales, es preciso no perder de vista que la ruptura de la autonomía, en la mayor parte de los casos, tampoco ha garantizado una vinculación más racional entre universidad y sociedad.

La ruptura de la autonomía universitaria no es condición suficiente para el éxito de la planificación. Sin embargo, parece evidente que las condiciones actuales exigen revisar las concepciones clásicas de la autonomía, generando mecanismos que garanticen una coordinación adecuada en tres niveles diferentes: entre las diferentes instituciones del nivel superior, por un lado, entre la enseñanza superior y el resto del sistema educativo por el otro y, por último, entre la enseñanza superior y los requerimientos del desarrollo social. Este último aspecto, incluye varias dimensiones entre las cuales se destaca la coordinación relativa a la política científica y de investigación.

### 5.6 Los cambios curriculares y organizativos

Los planes de estudio y la estructura organizativa tradicional de las universidades latinoamericanas estuvieron, como se sabe, basados en el esquema cátedra-facultad. Las consecuencias de la aplicación de este modelo, tanto a nivel pedagógico como institucional, son conocidas: duplicación de costos, dificultades para el trabajo interdisciplinario, escasa posibilidad de incorporar la investigación y la orientación, ruptura de la unidad del conocimiento y de la idea misma de universidad, etc. Estos aspectos han sido objeto de serias críticas en los últimos años y se han efectuado intentos sistemáticos para superar la situación a través de la aplicación de modelos diferentes y alternativos.

La expansión cuantitativa de la matrícula, por otra parte, ha creado condiciones en las cuales la preocupación por diseñar modelos organizativos y pedagógicos aptos es una cuestión crucial ya que existe consenso en admitir que la expansión en el marco de los modelos tradicionales es uno de los factores que está provocando un notorio descenso en la calidad de la enseñanza superior.

La innovaciones intentadas apuntan en diversas direcciones: los planes de estudio, la estructura organizativa, la introducción de nuevas funciones y tareas, etc. Las orientaciones de estos cambios giran en torno a ciertos ejes básicos:

- La flexibilización de los planes de estudio, con el incremento de alternativas y opciones curriculares; introducción de carreras cortas y títulos intermedios; formulación de los planes en términos orientadores, de manera que incluyan objetivos, formas de evaluación, pautas metódicas, perfiles profesionales a los que apunta, etc. En esta misma línea, se inscriben los intentos de introducir nuevos diseños curriculares que faciliten los enfoques interdisciplinarios y el aprendizaje por módulos.
- La renovación de los métodos de enseñanza, superando los enfoques verbalistas tradicionales e introduciendo en forma sistemática la formación pedagógica de los docentes universitarios. Asociado a este problema, se realizan notorios esfuerzos para aumentar los niveles de dedicación docente y formalizar los parámetros de la carrera docente en la enseñanza superior.
- La vinculación más estrecha entre docencia e investigación.
- La introducción de modelos organizativos más aptos para los objetivos propuestos, especialmente la departamentalización, la creación de institutos y la introducción de ciclos propedéuticos generales.

Sin embargo, es notable la carencia de evaluaciones sobre el impacto de estas transformaciones en relación a los aspectos y objetivos que se pretenden modificar y obtener.

Algunas evidencias parciales plantean serias preocupaciones sobre algunos de estos problemas. En Panamá, por ejemplo, se introdujo un ciclo de orientación en el primer año de estudios, con el objetivo de facilitar el proceso de elección de carrera y evitar el fracaso en primer año. Sin embargo, los porcentajes de reingreso en primer año se están incrementando progresivamente: en 1978 dicho porcentaje fue del 10 por ciento, mientras en 1980 se había elevado al 36,6 por ciento<sup>49</sup>.

La departamentalización, adoptada como una fórmula organizativa apta para resolver los problemas de duplicación de cátedras y la atomización y feudalización del poder de las facultades, presenta problemas y riesgos propios. Un análisis reciente de la experiencia brasileña al respecto pone en evidencia que la departamentalización puede provocar un serio parcelamiento del proceso de formación y aprendizaje<sup>50</sup>. Por otra parte, al contrario de los objetivos propuestos, se estaría acentuando el divorcio entre enseñanza e investigación. Este riesgo ya fue señalado hace tiempo en relación a las dificultades de introducir la interdisciplina en un esquema departamentalizado<sup>51</sup>.

49. Universidad de Panamá, *op. cit.*

50. Demerval Saviani, "A estrutura do ensino na universidade brasileira", en ANDE, año 1, No. 5, 1982.

51. Carlos Tunnerman B., "La investigación en las universidades latinoamericanas", en *Universidades*, 2a serie, año XV, No. 61, 1975.

## 6. EL FUTURO INCIERTO Y EL VALOR DEL CONOCIMIENTO

En la América Latina y el Caribe, la prospectiva no es una actividad gratificante. El dinamismo de las últimas décadas ha superado, en algunos aspectos, las predicciones más optimistas efectuadas hace dos o tres décadas y ha mostrado —al mismo tiempo— una alarmante incapacidad para resolver algunos problemas básicos. Actualmente, es preciso enfrentar en forma simultánea las metas no cumplidas en el pasado y los nuevos desafíos que plantea el futuro. La subsistencia del analfabetismo y la penetración progresiva de la informática son, por ejemplo, una muestra elocuente de la coexistencia de problemas y tareas que responden a estadios de desarrollo heterogéneos.

Por otra parte, estas décadas han sido fecundas en propuestas planificadoras asentadas en el supuesto que el Estado era capaz de llevar a cabo estrategias coherentes basadas en el interés general de la sociedad. Sin embargo, en ciertos ámbitos los resultados han estado muy lejos de las expectativas y predicciones de los planificadores. El dinamismo está dado no tanto por la capacidad "técnica" del Estado sino por el poder relativo que los sectores sociales adquieren en el juego de fuerzas en pugna y por su capacidad para presionar sobre el Estado con propuestas específicas que traduzcan sus intereses y aspiraciones.

En este contexto, lo cierto es que se han derrumbado varios de los supuestos que alentaron las expectativas y propuestas políticas elaboradas durante las últimas décadas. Probablemente, el aspecto crucial que ha dejado de tener vigencia es la creencia según la cual el crecimiento traería aparejada la solución de los problemas más significativos del subdesarrollo. La evolución social ha demostrado, en cambio, que a pesar del ritmo sostenido de crecimiento operado en la región, subsisten —en algunos casos agudizados— los problemas más notorios de equidad social. Y la aspiración de obtener un orden social más justo no constituye un aspecto secundario en los procesos de desarrollo sino que, al contrario, es lo que otorga sentido a las expectativas y a los esfuerzos por el crecimiento.

Marshall Wolfe ha sintetizado elocuentemente esta situación: "Una sensación de oportunidades perdidas, de procesos de crecimiento que adquieren caracteres morbosos, de derroche de recursos humanos y naturales irremplazables, de contradicciones reprimidas, de necesidades urgentes de nuevos conceptos y estrategias, se hace cada vez más generalizada. Esto ocurre no sólo entre los sectores de opinión anticapitalista, que nunca aceptaron tales modelos o mitos, sino también entre los padres intelectuales de estos mismos modelos o mitos, quienes actualmente consideran que las divergencias entre las expectativas y las realidades no corresponden a ineficiencias y retrasos propios de todo período de transición, subsanables a través de un mayor crecimiento, sino

a características inherentes o incluso hasta a las propias fuentes del dinamismo de un 'capitalismo periférico' o de un estilo 'transnacional' de desarrollo"<sup>52</sup>.

Las últimas publicaciones de Raúl Prebisch<sup>53</sup> constituyen una muestra cabal del giro conceptual operado en la consideración de los problemas de desarrollo en América Latina; los diferentes intentos por definir un "nuevo modelo" de desarrollo muestran por su parte, la insatisfacción creciente con respecto a las pautas vigentes de desarrollo y la necesidad de generar modelos nuevos que atraigan y provoquen un consenso mínimo en cuanto a los fines que orientan las acciones sociales.

El futuro es, pues, un futuro incierto donde, si se mantienen las tendencias actuales a la concentración de la riqueza y de los beneficios del crecimiento, puede augurarse un fuerte aumento de las tensiones y los desequilibrios.

En este marco, ¿cuál será el papel de la educación y, más específicamente, de la educación superior? Lo cierto es que ya no es posible responder a este interrogante sobre la base del optimismo economicista de los años 60, donde la educación aparecía como una garantía de mayor productividad y mayor equidad en los ingresos. Actualmente, si bien su contribución al desarrollo social aparece como menos ambiciosa es, al mismo tiempo, mucho más compleja que lo previsto por los esquemas economicistas.

Es menos ambiciosa por cuanto ya no puede ser presentada con el optimismo característico de las propuestas tradicionales. Pero es más compleja, por cuanto sus contribuciones no afectan sólo la productividad a los ingresos sino también el consenso social, la participación, la creatividad, la estratificación social, etc., es decir todo el funcionamiento de la sociedad y no sólo ni principalmente, del aparato productivo.

Ante el futuro incierto y la definición de un papel social complejo, las líneas para orientar las acciones educativas en el futuro deberán combinar coherentemente lo deseable con lo técnicamente posible. En este aspecto, parecería preciso que en el futuro se produzca un acercamiento entre planificadores y críticos sociales. Los planificadores están en crisis frente a la escasa validez de sus predicciones y su debilidad para influir en las decisiones políticas de los Estados; sin embargo, conservan el mérito y la capacidad para buscar permanentemente el diseño de alternativas políticas específicas para los problemas del atraso y el subdesarrollo. Los críticos, en cambio, han mostrado su mayor lucidez en poner al descubierto las incongruencias y las irrationalidades del sistema social vigente, así como el diseño de utopías sociales atractivas. Sin embargo, suelen carecer de la preocupación por definir los caminos y las formas a través de las cuales puede lograrse concretamente el acceso a la utopía.

52. Marshall Wolfe, *Estilos de desarrollo y educación: un inventario de mitos, recomendaciones y posibilidades*, DEALC, Fichas/12, octubre de 1980.

53. Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL*, No. 1, 1er semestre 1976.

Por otra parte, parecería preciso que las propuestas de política educativa, en todos sus niveles, rescaten un aspecto que, por obvio, ha sido perdido de vista frecuentemente: el valor del conocimiento y del desarrollo intelectual. En este aspecto, la responsabilidad de la educación y del sistema educativo es muy grande, porque si bien no es la única agencia social que lo promueve, es la que potencialmente tiene las mayores posibilidades de hacerlo en forma democrática. Las críticas efectuadas en los últimos años acerca del carácter reproductor y conservador de la acción pedagógica, así como las críticas al academicismo tradicional de las universidades, hicieron perder de vista este problema. Sin embargo, la evolución cuantitativa reseñada en la primera parte de este trabajo puso en evidencia que, a pesar de todo, la educación se democratiza más que otras dimensiones de la estructura social como los ingresos y el poder político, por ejemplo. El acceso a la educación ya es una meta lograda por vastos sectores de población y si bien todavía resta mucho por hacer en este sentido, una preocupación fundamental consiste en lograr que el acceso **formal** se convierta en un acceso **real** al conocimiento y a los aprendizajes socialmente más significativos.

### 6.1 La democratización de la enseñanza superior y de la enseñanza básica

Las perspectivas de la democratización externa de la enseñanza superior en América Latina y el Caribe presentan diversos problemas. En primer lugar, es preciso destacar que ya se advierten síntomas de agotamiento en el ritmo de expansión de la enseñanza superior. Las universidades están adoptando medidas restrictivas para el ingreso y las demandas sociales son rechazadas o canalizadas hacia alternativas diferentes a la universidad. En Chile, por ejemplo, la matrícula universitaria descendió de 146.451 alumnos en 1973 a 95.925 en 1981. Este descenso se efectuó a través del rechazo a un alto porcentaje de aspirantes; en 1979, la proporción de vacantes por candidatos presentados fue de 1 sobre 11,5 y en las universidades más importantes la proporción era de 16 postulantes por vacante ofrecida<sup>54</sup>. Sin embargo, en la mayor parte de los países de la región, la democratización externa de la enseñanza superior encuentra su límite más importante en el incumplimiento de la universalización de la enseñanza básica y en la significativa exclusión que se opera en la escuela primaria y en los primeros años de la secundaria. Esta estructura supone que ya la propia demanda de educación superior tiene un carácter poco democrático, dado que los candidatos se concentran en los estratos sociales medios y altos. La democratización del acceso a la enseñanza superior supone, como requisito, la democratización de la enseñanza básica.

Sobre esta base, la legitimidad de las políticas de acceso a la enseñanza superior se asienta en los criterios democráticos del conjunto de la política educativa. Dicho en otros términos, no es posible juzgar el carácter de una política de acceso a la enseñanza superior en forma aislada del conjunto de la política educativa y del conjunto de las políticas sociales.

En este aspecto, es evidente que el futuro próximo se caracterizará por fuertes tensiones y conflictos. Las demandas sociales por acceso se mantendrán, ya sea por la

54. Véase Ernesto Schiefelbein, *La investigación sobre la universidad chilena en 1977-1981*, Santiago, FLACSO, 1982.

mera presión demográfica, por el aumento de la eficiencia en la enseñanza media, por la falta de empleos, que convierte a la enseñanza en una suerte de "antesala" cada vez más larga para entrar al aparato productivo, etc. En este marco será preciso poner más que nunca el acento en el carácter democrático de la política educativa en su conjunto y no para la enseñanza superior aisladamente. El riesgo de aumentar la polarización social otorgando cada vez más posibilidades a los que ya consiguieron un acceso prolongado, postergando la meta de la educación básica universal es un riesgo previsible que será necesario evitar.

Por otra parte, la democratización de la enseñanza básica no es una tarea ajena a la enseñanza superior.

Como se sabe, la responsabilidad de la formación docente para la enseñanza básica recae fundamentalmente en la enseñanza superior. La cantidad y la calidad de los recursos humanos necesarios para esta tarea deben ser provistos ya sea a través de la universidad o de establecimientos no universitarios. En este aspecto, los diagnósticos sobre el tema coinciden en señalar las notorias deficiencias que existen en la formación docente con respecto a los requerimientos del desempeño en sectores populares, especialmente los marginales urbanos y rurales<sup>55</sup>. La responsabilidad de la enseñanza superior en este problema es muy significativa y cabe preguntarse si las carencias señaladas son solamente atribuibles a deficiencias en los procesos de formación docente o pertenecen también a carencias en el cuerpo mismo de las ciencias de la educación. Dicho en otros términos: ¿las respuestas a los problemas de aprendizaje de los niños marginales no se enseñan en los cursos de formación docente solamente porque sus currículos están desactualizados y sus profesores mal formados o también porque esas respuestas no están todavía formuladas con precisión y sistematicidad desde las propias ciencias de la educación? Es indudable que existen graves y bien conocidas deficiencias en la formación de los maestros y profesores. Sin embargo, es hora de enfrentar seriamente el problema de la falta de respuesta científica a los problemas de aprendizaje que presentan los niños de áreas marginales: bilingüismo, desnutrición, códigos culturales diferentes, etc.<sup>56</sup>. En este punto es donde la enseñanza superior, particularmente los centros dedicados a formación e investigación en áreas como la psicología, la pedagogía, la antropología, la didáctica, etc., tienen un vasto campo de acción y responsabilidad.

## 6.2 La diferenciación y la homogeneización de la enseñanza superior

Una de las principales tendencias que muestra la enseñanza superior en América Latina y el Caribe es la creciente diferenciación interna. Si bien aparentemente la mayor parte de la matrícula se encuentra en la universidad, esta homogeneidad tiene un fuerte carácter formal y aparente, ya que la estratificación interna de los establecimientos

55. Juan Carlos Tedesco, *Características y necesidades educativas de los niños, jóvenes y adultos en las poblaciones menos favorecidas*, Santiago de Chile, OREALC, marzo de 1982.

56. Ver, por ejemplo, el número especial sobre *Educação e marginalidade na América Latina*, de Cuadernos de Pesquisa, Sao Paulo, agosto de 1982, No. 42.

tos universitarios es un hecho que tiende a generalizarse en la mayor parte de los países.

El conflicto radica en que la diferenciación responde por un lado a un proceso estructural (aparición de nuevas funciones sociales, nuevos requerimientos del aparato productivo, etc.) y, por el otro, a un intento de mantener el monopolio y el control de ciertos ámbitos de formación de élites, en determinadas instituciones. De esta forma, la diversificación permitiría satisfacer las demandas sociales sin poner en crisis el sistema de estratificación social.

El riesgo de esta tendencia es crear un conjunto desarticulado de instituciones, fuertemente segmentado por el origen social de los alumnos, que responda más a criterios de reproducción social que a las necesidades del proceso de desarrollo.

La alternativa no consiste en volver al sistema de universidad única, sino en articular bases comunes al conjunto de las instituciones de enseñanza superior, que se apoyen en ciertos patrones básicos de calidad de la enseñanza. Sea cual sea la formación ofrecida —profesiones liberales, formación docente, científico-técnica, etc.— la homogeneidad debería asentarse en la alta calidad académica de los estudios definida no sólo por patrones tecnocráticos o por su relación con la frontera internacional del conocimiento, sino fundamentalmente por su adecuación a los requerimientos de un proceso de desarrollo autónomo y socialmente equitativo por un lado, y por su adecuación a las condiciones de aprendizaje de los alumnos por otro.

Definida de esta manera, la calidad de la enseñanza puede romper el dilema con el cual tendieron a enfrentarse los enfoques reformistas en el pasado: alta calidad asociada al elitismo o masificación asociada al descenso en la excelencia académica.

## 6.3 Calidad de la enseñanza y pedagogía de la enseñanza superior

El problema de la calidad de la enseñanza superior, señalado en el punto anterior como el concepto clave a través del cual puede ganarse la homogeneidad de las instituciones diversificadas, se constituye cada vez más en un problema pedagógico. Tradicionalmente, la enseñanza superior estuvo alejada de preocupaciones de este tipo. A pesar del bajo rendimiento, de la larga duración real de las carreras, etc., existió una notoria despreocupación por las condiciones del proceso pedagógico. Las consideraciones habituales frente a estos problemas aludían casi exclusivamente a los factores externos al trabajo pedagógico: la baja proporción de profesores con dedicación exclusiva y la alta proporción de alumnos que comparten el estudio con algún trabajo remunerado. Sin duda, estos aspectos son muy relevantes y continúan siendo factores que es preciso atender con políticas específicas de becas, créditos, etc. Sin embargo, la situación actual y la previsible en un futuro próximo obliga a plantear el problema pedagógico de la enseñanza superior en una forma mucho más amplia ya que las condiciones en las que tiene lugar el proceso de enseñanza-aprendizaje se han modificado notoriamente: existe una gran diversidad de instituciones; se ha producido el acceso masi-

vo de alumnos-cuyo origen sociocultural no es el de las élites tradicionales y, además, las exigencias actuales de la formación (alta calidad académica y compromiso social) no pueden satisfacerse sin respuestas pedagógicas adecuadas, tanto en el plano del diseño curricular como en el de las metodologías de enseñanza-aprendizaje.

En estos aspectos, la diversidad de situaciones nacionales e institucionales aconseja evitar las soluciones uniformes. Sin embargo, será preciso profundizar las líneas que ya han comenzado a desarrollarse en la región, particularmente las referidas a la organización institucional, los diseños curriculares y la formación docente. Desde este punto de vista, es necesario evitar los planteos formalistas a través de los cuales se supone que la modificación de la estructura organizativa es condición suficiente para el cumplimiento de los objetivos propuestos. Las modificaciones organizativas son imprescindibles, pero sin una política sistemática destinada al desarrollo de las **actitudes** compatibles con los nuevos modelos organizativos, los cambios quedarán reducidos a meras formas externas que, en su interior, mantendrán las pautas anteriores.

El problema de las actitudes constituye un aspecto central en relación a la formación docente para la enseñanza superior. Al respecto, es preciso tener en cuenta que ya no es posible ejercer la docencia en el nivel superior de la enseñanza sin los elementos básicos de manejo pedagógico que imponen las nuevas circunstancias. Las respuestas pedagógicas deberían tener en cuenta diversos factores: las condiciones de los alumnos (origen sociocultural, dedicación al estudio, etc.); las condiciones de trabajo (equipamiento, plantel docente, etc.); el desarrollo de la disciplina científica específica, los objetivos de la acción pedagógica, que superan el manejo de información e incluyen el desarrollo en los alumnos de la capacidad para resolver problemas, buscar información autónomamente, comprometerse socialmente en la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales etc.

Todos estos factores obligan a que la enseñanza superior apele al uso de alternativas pedagógicas nuevas. En consecuencia, los profesores deben ser formados para este uso, ya que a diferencia de los métodos tradicionales, el riesgo que se presenta en el futuro es que los profesores deberán enseñar a través de metodologías que no se aplicaron con ellos.

En la búsqueda de alternativas pedagógicas existe y existirá agudizadamente en el futuro, la presión por encontrar fórmulas de acción económicamente atractivas. No cabe duda que este criterio, dada la escasez de recursos disponibles, es un criterio socialmente legítimo. Sin embargo, también en este caso es preciso realizar serios esfuerzos de evaluación acerca de la efectiva contribución de algunas alternativas tecnológicas para garantizar un buen aprendizaje a bajo costo. También en términos de innovaciones pedagógicas existe el riesgo de adoptar acríticamente las soluciones de los países avanzados, sin analizar seriamente si responden o no a los problemas locales. En todo este vasto campo de acciones, la enseñanza superior puede apelar a los recursos humanos que ella está formando masivamente: los especialistas en educación y pedagogía. La contribución de las ciencias de la educación a la pedagogía del nivel terciario abarca un amplio aspecto de cuestiones todavía incipientemente desarrolladas: la in-

corporación de la práctica y el entrenamiento profesional en la enseñanza universitaria, el diseño de nuevas formas metódicas de enseñanza, aprendizaje y evaluación, el perfeccionamiento y la formación en el manejo de técnicas específicas como los seminarios, laboratorios, tutorías, etc., la introducción de la interdisciplina de los diseños curriculares, las reformas a los planes de estudio, etc.<sup>57</sup>.

#### 6.4 Posibilidad y necesidad de la planificación de la enseñanza superior

Las tendencias más visibles en el comportamiento de la enseñanza superior en los últimos años no pueden atribuirse a los propósitos explícitos de los planes diseñados para este nivel. Como ya se vio en la primera parte de este estudio, las dificultades para introducir las pautas de la planificación educativa en el nivel superior han sido muy significativas. Por un lado, resulta difícil superar el tradicional aislamiento de la universidad con respecto al resto del sistema educativo y al aparato productivo, en virtud de la vigencia de los principios de autonomía universitaria. Por el otro, las demandas sociales han superado los intentos planificadores y dinamizaron el crecimiento y la diversificación de este nivel más en virtud de criterios sociopolíticos que de criterios derivados de la adecuación racional a las posibilidades de la estructura social.

Este panorama abre interrogantes y desafíos muy importantes para el futuro. Dadas estas circunstancias, la planificación es cada vez más necesaria y, al mismo tiempo, más difícil. A medida que la diversificación y el crecimiento "espontáneos" aumentan, es cada vez más dificultoso y más necesario a la vez introducir criterios de racionalidad. En este sentido, el riesgo más visible es que los segmentos incontrolables —las universidades autónomas, masivas, contestarias, etc.—queden fuera de las propuestas planificadoras, sufriendo carencias de recursos y un proceso de deterioro progresivo de su calidad, mientras por otro lado, las nuevas instituciones aparecerán cada vez más como instituciones donde la posibilidad de planificación está asociada a su escaso margen de autonomía y al verticalismo desde el punto de vista del gobierno interno.

En torno a este problema, las variables políticas tienen un peso fundamental. Está en juego el problema de la participación, de la libertad crítica, de la conexión entre universidad y fuerzas sociales, etc. En ese sentido, las alternativas futuras presentan tanta heterogeneidad como la existente en el ámbito de los regímenes políticos nacionales. Sin embargo, es posible señalar algunos aspectos que pueden considerarse de validez general.

En primer lugar, es evidente que la planificación de la enseñanza superior se impone por encima de cualquier consideración de autonomía. En este sentido, son insostenibles los intentos de mantener un concepto de autonomía basado en el aislamiento de la universidad con respecto a sus compromisos con el resto de la sociedad. Pero la con-

57. Unesco, Documento de Trabajo. Reunión Regional de Expertos de América Latina y el Caribe sobre el cometido de los profesores de ciencias de la educación en el mejoramiento de la formación del personal docente de todos los niveles y del sistema de educación en su conjunto, ED-82/CONF. 627/4, octubre de 1982.

trapartida de este fenómeno consiste en señalar que los criterios de planificación educativa deben incluir también la posibilidad del cuestionamiento crítico, del desarrollo del pensamiento creativo, innovador, etc.

Esta exigencia está vinculada no sólo a la legitimidad de la actividad crítica en sí misma, sino a los requerimientos propios de la actividad planificadora. Ante la perspectiva de un futuro incierto y cambios científico-técnicos que se producen a gran velocidad, las propuestas planificadoras no pueden ignorar el aporte de las perspectivas innovadoras y críticas.

En segundo lugar, la planificación debería desarrollar intensivamente la evaluación de las experiencias de innovación que se lleven a cabo en la enseñanza superior. En este aspecto, es preciso contar con elementos serios que permitan avalar las decisiones de cambio, evitando que los nuevos intentos terminen produciendo los mismos productos y procesos que se pretendía modificar.

En tercer lugar, la planificación de la enseñanza superior debe responder a criterios cada vez más complejos, que derivan de las necesidades de articulación interna del propio nivel superior, del nivel superior con el resto del sistema educativo y con los requerimientos económicos, políticos, sociales y culturales de la sociedad. Esta complejización plantea la necesidad de enfoques interdisciplinarios y participativos en el propio proceso de planificación.

### 6.5 Las perspectivas socioprofesionales

Las tendencias recientes y los pronósticos más habituales sobre las perspectivas que se presentan desde el punto de vista de la relación entre formación profesional y requerimientos del aparato productivo, suelen adoptar un tono catastrofista. Los elementos que avalan los pronósticos de esta naturaleza se basan en la relación entre la expansión cuantitativa de la enseñanza y la rigidez creciente del mercado de empleo. Este fenómeno está dando lugar a una subutilización cada vez mayor de las capacidades individuales y una devaluación creciente de los años de estudio en el mercado del trabajo. Si estas tendencias continuasen sin modificaciones, las perspectivas serían las de un conflicto creciente derivado de la insatisfacción de los egresados por la incapacidad estructural de absorberlos productivamente.

La aparición de la tecnología electrónica computadorizada ha agregado nuevos elementos a esta situación. Según algunos autores, ya no se trataría sólo de un desajuste cuantitativo sino también de desajustes cualitativos profundos, derivados de la redefinición de la formación profesional. Steger, por ejemplo, ha sostenido que "La estructura profesionalizante de nuestros sistemas educativos no corresponde más a esta nueva situación. Las perspectivas profesionales han cambiado profundamente mientras que el acceso al sistema educativo sigue todavía a las exigencias profesionales de la situación anterior". (. . .) "El cuadro estimativo de las consecuencias de todo esto es el siguiente: 1) reducción en cifras absolutas de los puestos de trabajo; 2) semidesaparición

de los puestos de trabajo para trabajadores poco calificados o sin calificación; 3) estancamiento del número de los trabajadores y empleados de alto nivel; 4) aumento progresivo de las exigencias profesionales para los empleados de altísimo nivel. Desaparece la alianza entre crecimiento-progreso tecnológico y empleo"<sup>58</sup>.

La peculiaridad del caso latinoamericano frente a los pronósticos de este tipo consiste en que debería enfrentar simultáneamente el problema de la marginalidad social de los que se encuentran por debajo de la línea de subsistencia y el problema de la marginalidad "moderna", derivada de la automatización y computadorización creciente del sector formal de la economía.

Las contradicciones generadas por este tipo de tendencias impiden suponer que el equilibrio pueda ser conservado indefinidamente. En algunos países, la crisis planteada por estas contradicciones derivó temporariamente en la alternativa de sostener la vigencia del estilo de desarrollo dependiente sobre la base de "congelar" el proceso social mediante fuertes controles autoritarios y la exclusión del acceso a la universidad<sup>59</sup>. Opciones de este tipo, sin embargo, sólo logran resolver el dilema transitoriamente y a un costo social muy alto.

En otros países, en cambio, la respuesta a este fenómeno ha consistido en un incremento de la diferenciación interna, de manera tal que los nuevos requerimientos planteados por el desarrollo tecnológico son cubiertos por determinadas instituciones, mientras que el proceso de devaluación y obsolescencia queda radicado en el resto de las instituciones de enseñanza superior.

Esta alternativa, además de ser socialmente segmentadora, implica un notable derroche y desperdicio de recursos humanos y económicos. Por otra parte, posterga el problema pero no lo resuelve.

El agotamiento de estas alternativas plantea, en cambio, la necesidad de definir estilos de desarrollo que permitan englobar el progreso científico-técnico en proyectos socialmente capaces de incorporar en sus beneficios al conjunto de la población. El problema, pues, no está en la tecnología sino en la política y en la sociedad. Para la mayor parte de los analistas de estas cuestiones, la población afectada por la situación de subutilización y desajuste entre formación y empleo estaría más inclinada a demandar cambios profundos en los estilos de desarrollo vigentes que a exigir modificaciones realistas en los sistemas de enseñanza.

De allí que las perspectivas de cambio en el estilo de desarrollo, ampliamente analizadas en las últimas reuniones internacionales, están centradas en objetivos sociales

58. Hanns Albert Steger, "Aspectos socio-económicos de las perspectivas profesionales en el futuro", en *Deslinde*, UNAM, No. 116, agosto de 1979.

59. Véase, por ejemplo, José Joaquín Brunner, *Ideologías universitarias y cambios en la universidad chilena*, Santiago, FLACSO, Documento de Trabajo No. 117, junio de 1981. Del mismo autor, *Tendencias de cambio en el sistema de educación superior, Chile 1973-1982*, Santiago, FLACSO, Documento de Trabajo No. 152, julio de 1982.

(participación en los beneficios del crecimiento, desarrollo endógeno, respeto a la diversidad cultural, etc.). En este sentido, la expansión de la matrícula no puede ser concebida como un desajuste disfuncional ni tampoco se puede seguir esperando de ella los atributos que otorgaba en el pasado. Si bien todavía América Latina necesita formar sistemáticamente a su población teniendo en cuenta los requerimientos de recursos humanos que plantean los procesos de desarrollo, no es posible seguir pensando que en el futuro la educación seguirá cumpliendo el papel socialmente diferenciador que cumplía en el pasado. La expansión educativa en el marco de una economía con altos índices de producción y ahorro de mano de obra tendrá funciones ligadas cada vez más al logro de una sociedad participativa y democrática.

### 6.6 Los dilemas de la investigación científica

La necesidad de impulsar la capacidad de investigación en todos los campos y el papel de la universidad en dicho proceso, sea a través de la formación de investigadores o a través del desarrollo de sus propios programas de investigación, es una perspectiva clara para el futuro de la enseñanza superior y sobre la cual insisten todas las recomendaciones de los organismos competentes.

El dilema, sin embargo, consiste en cómo superar las alternativas del pasado. Dichas alternativas han girado en torno a dos opciones: a) subordinación estrecha a las demandas del aparato productivo, que neutraliza o distorsiona los impulsos hacia la investigación por el carácter dependiente que caracteriza a la innovación tecnológica y b) autonomía con respecto a los requerimientos locales donde se favorece una formación académica de alto nivel que estimule la migración al exterior y fortalece los vínculos de dependencia y atraso.

Desde un punto de vista teórico, la opción que se presenta para el futuro consiste en lograr una alta capacidad de investigación adecuada a los requerimientos de un proceso de desarrollo autónomo.

Sin embargo, estas alternativas y opciones constituyen los puntos extremos de un espectro muy amplio de posibilidades y de recorridos posibles. En realidad, tanto si se analizan casos nacionales como si se toman las diferentes áreas del conocimiento, la situación es compleja y variada. Los estudios de casos llevados a cabo en el proyecto CINDA<sup>60</sup> ponen de relieve que la universidad puede prestar servicios de investigación y asesoría muy valorados por los sectores productivos. Otros estudios, como el ya citado sobre los ingenieros químicos en México, constituyen una muestra de los límites que impone el aparato productivo dependiente al desarrollo de la investigación y la producción autónomas. La dotación de recursos económicos, señalada frecuentemente como uno de los límites más serios para la implementación de una política efectiva de investigación, no es una condición suficiente para resolver el problema. Es preciso un uso

60. Véase, por ejemplo, Proyecto PNUD/ Unesco/CINDA. *Universidad y sector productivo; políticas y mecanismos de vinculación*, Informe Final, septiembre de 1979.

racional de los recursos y, fundamentalmente, un uso al servicio efectivo de los requerimientos sociales.

Desde el punto de vista institucional, la universidad está dejando poco a poco de tener el monopolio de la actividad científica. La diversificación y segmentación señalada en los puntos anteriores está acompañada, en este aspecto, por el surgimiento de una multiplicidad de centros e institutos privados u oficiales, que suplen las deficiencias de la universidad o la complementan, obligando de esta forma a una tarea de coordinación cada vez más necesaria y compleja.

Con respecto a la formación de investigadores, las diferencias nacionales son muy significativas. Los estudios de postgrado tienen un desarrollo muy heterogéneo y será preciso introducir pautas de planificación que regulen la expansión y el contenido de estos estudios de acuerdo a metas nacionales de investigación y desarrollo.

Pero el problema central que se presenta en el futuro próximo gira en torno a los saltos científico-técnicos que se están produciendo a nivel internacional. Existe un consenso generalizado en reconocer que el desarrollo de la computadorización y la informática representa un salto cualitativo importante en este aspecto. Si esto es así, no resulta aventurado predecir un notable aumento en las distancias que separan a los países avanzados de los restantes, con la particularidad que resultará cada vez más difícil aspirar a pertenecer al segmento tecnológico de los países desarrollados. A la distinción tradicional entre tecnología intensiva en mano de obra y tecnología intensiva de capital se agregó ahora la tecnología intensiva en información y conocimientos, donde el factor más importante es, precisamente, la investigación científico-técnica.

Los costos de investigación y desarrollo en este campo son muy altos y la tendencia a la concentración ya se expresa de manera manifiesta. Además, la transferencia de tecnología es sumamente dificultosa, debido a los secretos comerciales, las reglamentaciones internacionales y la falta de condiciones locales para recibirla. En este sentido, se han señalado dos aspectos importantes: por un lado, la importancia de participar en el **proceso de innovación** antes que en acceso a los productos y, por el otro, el desplazamiento que se está operando desde los equipamientos centrados en la maquinaria individual hacia los **sistemas** de producción, que tiene un fuerte impacto en los requerimientos de calificaciones del personal de ingeniería.

El riesgo, en este caso, ha sido señalado con claridad: "...esta ciencia y esta tecnología han sido cada vez más controladas por organizaciones corporativas que no necesariamente aseguran usos socialmente valiosos de la tecnología y no reparan en las desventajas económicas que puede experimentar el Tercer Mundo. Además, la tecnología como tal tiene un concepto organizacional incorporado y su diseño satisface necesidades, habilidades y formas sociales no hallables a menudo en el Tercer Mundo"<sup>61</sup>.

61. Juan F. Rada, "La revolución de la micro-electrónica: efectos en el Tercer Mundo", en *Crítica y Utopía*, Buenos Aires, No. 7, julio de 1982.

Frente a estos desafíos la América Latina y el Caribe —en forma desigual— ha mostrado una incipiente capacidad de reacción que será preciso impulsar con políticas públicas definidas. En dichas políticas, el aspecto **regional** parece tener una importancia crucial, ya que no existe a nivel exclusivamente nacional ni masa crítica, ni capacidad financiera ni mercado que haga viable este tipo de desarrollo tecnológico<sup>62</sup>.

Además, será preciso un fuerte estímulo a la investigación en ciencias sociales, que permita prever y fundamentar políticas tendientes a salvaguardar la identidad cultural frente a las consecuencias del desarrollo de la informática<sup>63</sup>. Así como la tecnología tiende a concentrarse, también se concentrará el monopolio y el control de la información. Este aspecto del futuro tiene consecuencias sociales todavía incipientemente previstas. Sin embargo, existen suficientes elementos de juicio como para destacar la necesidad de llevar a cabo políticas destinadas a resguardar la autonomía cultural.

En este sentido, también será preciso evitar que la autonomía cultural se transforme en exclusión del desarrollo científico. El desarrollo para los países del Tercer Mundo y para América Latina y el Caribe en particular consiste en lograr la fórmula que les permita participar de la revolución científico-técnica como protagonistas y no como meros espectadores y consumidores.

## COLECCION CIEC

El Secretariado de la CIEC ha publicado hasta el momento los siguientes libros en su colección central:

- No. 1 Metodología para la Pedagogía Liberadora.**  
(Agotado).
- No. 2 Problemática Actual de la Juventud.**
- No. 3 Hacia una Pedagogía basada en los Medios de Comunicación Social.**  
Francisco Gutiérrez Pérez.  
(Agotado).
- No. 4 El Laico Educador Cristiano.**  
Imagen y misión en el contexto educativo de América Latina.
- No. 5 La Escuela Cristiana Frente al Desafío del Mundo en Cambio.**
- No. 6 La Formación de la Mujer en el Mundo Actual.**
- No. 7 La Educación No Formal Frente a la Educación Formal.**  
**Educación y Evangelización.**  
Aportes a Puebla.
- No. 8 La Teología de la Liberación y el Educador Cristiano.**  
Jaime Calderón Manrique.
- No. 9 Metodología de una Educación en y para la Justicia.**  
(Agotado).
- No. 10 Año 2.000: Pedagogía de Valores Etico-sociales para nuestros Pueblos. Conclusiones.**  
(2da. Edición).

62. Juan F. Rada, *El impacto de la tecnología microelectrónica y de la información. Estudios de caso en América Latina* (reproducido para el Primer Seminario Latinoamericano sobre el Impacto Socio-económico de la micro-electrónica en América Latina), Buenos Aires, FLACSO, diciembre de 1981.

63. Al respecto, pueden verse los artículos presentados en el número especial dedicado a *Tele-mática y Sociedad*, en *Crítica y Utopía*, No. 7, julio de 1982.