

---

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN  
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN PEDAGOGÍA**

Tesis

**CRISIS, REFORMAS Y MODERNIZACIONES DE LA UNIVERSIDAD  
EN AMÉRICA LATINA A FINES DEL SIGLO XX**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN PEDAGOGÍA

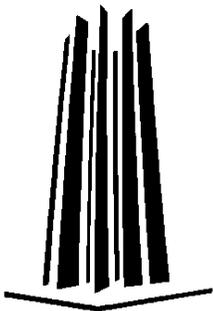
Presenta

**CÉSAR GARCÍA GARCÍA**

Tutor

Mtro. Enrique Cruz García

México, Verano del 2010





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

La gran pregunta que nos hemos venido haciendo se refiere al carácter de las transformaciones que supone la modernización: ¿acaso estamos frente a una modificación incremental que persigue adecuar el desarrollo de nuestro sistema universitario y sus instituciones a la lógica marcada por la evolución y el progreso de la sociedad; o, en sentido contrario, ¿se trata más bien de un momento de ruptura que marca la construcción de una universidad radicalmente diferente para atender condiciones sociales y económicas que poco tienen que ver con lo que sucedía en el pasado?

Eduardo Ibarra, *La Universidad en México hoy, gubernamentalidad y modernización*

Agradezco al Consejo Nacional  
de Ciencia y Tecnología (CONACYT)  
por la beca que me otorgó para los  
estudios de maestría y por ende para  
la realización de esta tesis.

## AGRADECIMIENTOS

La tesis es un proceso de desarrollo personal, sin embargo en el trayecto hay una infinidad de personas que intervienen. En ese sentido, agradezco la ayuda que me proporcionó mi querida amiga Doris Mariscal Ramirez en la entrega de documentos a la Facultad cuando yo me encontraba cerca del sureste pero lejos de la Ciudad de México. A sí mismo mi sincero agradecimiento a Esmeralda, mujer extraordinaria que me soportó en los momentos más difíciles de la tesis, me cuidó en momentos de enfermedad y me dió todo su apoyo y amor.

En la estructura de la tesis agradezco a: Evangelina Zepeda García, amiga con quien compartí el interés por la educación superior en Brasil y atenta lectora-revisora de mi tesis; al Mtro. Enrique Cruz García, tutor que no se cansó de proporcionarme materiales y revistas vía electrónica; a la Mtra. Frank, profesora que confió en mí y fue la primera persona que me otorgó su voto; a la Dra Pastrana, quien con un lenguaje afable dilucidó lo que era necesario mejorar en la tesis; a la Dra. Elsa, profesora comprometida con la educación y comprensiva del sujeto que elaboró la tesis; y por supuesto, el Dr. Eduwiges, profesor que más allá de su amplia carga de trabajo leyó la tesis con entusiasmo.

No puedo dejar de mencionar también a mis hermanos y a un grupo de amigos y amigas quienes me alentaron en el trayecto: Wilfrido, Manuel, Joel Hernández, Mario Quezada, Ricardo Abraham, César Zanabria, Fernando Francisco, Diego Atzayacatl, Raymundo, Daniel, Gloria Elisa, Nancy Galicia y Miriam Jocabed.

## CONTENIDO

<b><u>AGRADECIMIENTOS.....</u></b>	<b><u>5</u></b>
<b><u>INTRODUCCIÓN.....</u></b>	<b><u>9</u></b>
<b><u>CAPÍTULO PRIMERO.....</u></b>	<b><u>17</u></b>
<b><u>LA CRISIS DE LA UNIVERSIDAD Y SUS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA.....</u></b>	<b><u>17</u></b>
INTRODUCCIÓN.....	17
1.1 DARCY RIBEIRO Y LA IDEA DE UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA.....	17
1.2 LA REFORMA DE CÓRDOBA.....	19
1.3 CRISIS DE LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA.....	28
1.3.1 LA DEMOCRATIZACIÓN-MASIFICACIÓN DE LA UNIVERSIDAD.....	29
1.3.2 COMPOSICIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA/PRIVADA EN EL PERIODO 1960-1994.....	38
1.3.3 LA PRESIÓN DE LAS DICTADURAS MILITARES Y LA REFORMA UNIVERSITARIA.....	40
1.4 CRISIS ECONÓMICA Y DEUDA EXTERNA.....	53
CONCLUSIONES.....	55
<b><u>CAPÍTULO SEGUNDO.....</u></b>	<b><u>57</u></b>
<b><u>MARCO TEÓRICO-POLÍTICO PARA COMPRENDER LA TRANSFORMACIÓN DE LA UNIVERSIDAD VÍA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.....</u></b>	<b><u>57</u></b>
INTRODUCCIÓN.....	57
2.1 MARCO TEÓRICO PARA COMPRENDER LA TRANSFORMACIÓN DE LA UNIVERSIDAD EN AMÉRICA LATINA.....	57
2.2 ¿QUÉ ES EL ESTADO?.....	58
2.3 EL CARÁCTER PERMANENTE DE LA BUROCRACIA.....	59
2.4 LA ESTRUCTURA PURA DE DOMINACIÓN, LOS CUADROS ADMINISTRATIVOS.....	61
2.5 ¿QUÉ ES LA RACIONALIDAD?.....	63
2.6 PRINCIPIOS DEL CAMBIO DE PARADIGMA ADMINISTRATIVO ESTATAL, LA TECNOCRACIA...	66

<b>2.7 LA DISCIPLINA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SUS VARIANTES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GERENCIA PÚBLICA (MANAGEMENT).....</b>	<b>67</b>
2.7.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	69
2.7.2 LA GERENCIA PÚBLICA.....	72
<b>2.8 DOCTRINA NEOLIBERAL, NEOLIBERALISMO Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.....</b>	<b>77</b>
2.8.1 DOCTRINA NEOLIBERAL Y NEOLIBERALISMO.....	78
2.8.2 (SEMEJANZAS Y) DIFERENCIAS ENTRE NEOLIBERALISMO Y GERENCIA PÚBLICA.....	79
2.8.3 LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y EL CASO PARTICULAR DEL ESTADO MEXICANO.....	80
<b>2.9 MARCOS HISTÓRICO-POLÍTICO EN LOS CUALES SE CONSTRUYERON LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....</b>	<b>81</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>83</b>
<b><u>CAPÍTULO TERCERO.....</u></b>	<b><u>84</u></b>
<b><u>REFORMA Y MODERNIZACIÓN A LA UNIVERSIDAD MEXICANA ¿SOLUCIÓN A LA CRISIS?.....</u></b>	<b><u>84</u></b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>84</b>
<b>3.1 LA UNIVERSIDAD MEXICANA Y LA COMPOSICIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO (1950-1970).....</b>	<b>85</b>
3.1.1 LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA 1935-1959 Y 1959-1980.....	85
3.1.2 EXPANSIÓN Y MASIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	90
3.2 CONTEXTO POLÍTICO ECONÓMICO PARA LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.....	92
<b>3.3 LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA LA REFORMA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN LOS 80´ 95</b>	
<b>3.4 POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD EN LOS 90´ .....</b>	<b>98</b>
<b>3.5 COINCIDENCIAS ENTRE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS NACIONALES Y LAS RECOMENDACIONES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR POR ORGANISMOS INTERNACIONALES.....</b>	<b>101</b>
<b>3.6 REFORMAS UNIVERSITARIAS APROBADAS (Y NO APROBADAS) EN LOS 90´ .....</b>	<b>107</b>
3.6.1 CAMBIO DE RÉGIMEN DE GOBIERNO UNIVERSITARIO.....	111
3.6.2 MODERNIZACIÓN Y FLEXIBILIDAD ACADÉMICA.....	114

<b>3.7 REFORMA Y MODERNIZACIÓN A LA UNIVERSIDAD ¿SOLUCIÓN A LA CRISIS O EL ORIGEN DEL MALESTAR?.....</b>	<b>116</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>118</b>
<b><u>CONSIDERACIONES FINALES.....</u></b>	<b><u>121</u></b>
<b><u>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</u></b>	<b><u>125</u></b>
<b>REVISTAS.....</b>	<b>130</b>
<b>ARTÍCULOS EN INTERNET.....</b>	<b>132</b>

## INTRODUCCIÓN

La tesis de nuestro trabajo puede enunciarse de la siguiente manera: la transformación de la Universidad contemporánea no ha implicado en términos pedagógicos una mejora en la tarea de educar y formar. Las reformas y modernizaciones a la universidad en América Latina en las últimas dos décadas del siglo XX han puesto el acento en los cambios estructurales (políticas de diversificación, financiamiento, evaluación, calidad), pero no como centro los procesos de enseñanza-aprendizaje y de *formación* a partir de los cuales el sujeto se constituye en las distintas dimensiones de lo humano, es decir, en la esfera de la cultura, la moral y la ciencia.

La pertinencia de nuestro trabajo en el campo de la pedagogía radica en la crítica de una *racionalidad instrumental* que sólo considera que un conjunto de cambios estructurales conlleva a una mejora educativa de la Universidad. Para ello, hemos recurrido a la teoría crítica (Horkheimer, 1973, 2009) centrando el análisis en la función social y política de la universidad latinoamericana -fenómeno inédito en otras universidades del mundo- y en las políticas educativas imperantes en los últimos dos lustros.

El marco teórico que nos permite el estudio de la Universidad se deriva, en primera instancia, de la producción analítica del pensamiento latinoamericano que proviene de los estudios clásicos de Steger, 1974; Ribeiro, 1971; Brunner, 1990; y Tünnermann, 2005. Steger (1974) define a la Universidad Latinoamericana como *una institución educativa dependientista y colonialista respecto a occidente que surge entre los siglos XVI y XVII* en regiones como República Dominicana, México, Perú, Ecuador y otras regiones de América del Sur. Mientras Ribeiro (1971), y posteriormente Brunner (1990), definen a la Universidad Latinoamericana como una *copia* del modelo de universidad napoleónica instaurado a finales del siglo XIX en regiones como México, Chile, Ecuador, Colombia, Argentina etc. Finalmente, entre estas dos perspectivas, aparecen los trabajos de Carlos Tünnermann (2005) que al analizar la Reforma de Córdoba de 1918 da cuenta de una función inédita de la Universidad en nuestra región, la función de *crítica social*.

Un segundo componente del marco teórico para comprender los cambios estructurales de la Universidad Latinoamericana es la que proviene de la *teoría crítica de la modernidad*<sup>1</sup> desarrollada por Habermas (2008) en su intento de “iluminar las deficiencias y patologías (y sus vías de reconstrucción), del proyecto ilustrado”. Considerar ambas teorías nos ha provisto de una categoría analítica, *la Racionalidad instrumental*, que entendemos como “un conjunto de acciones racionales con arreglo a fines e intereses” (Weber, 2008) “orientada por reglas técnicas que descansan sobre un saber empírico analítico” (Habermas, 2001a:68).

La hechura de las políticas educativas para la universidad en la década de los 80 y 90 posee este carácter de la racionalidad instrumental instaurado en la modernización del Estado. Teóricamente, el Estado es una figura por antonomasia del proceso de racionalización, e históricamente, en la década de los 70' y 80' en América Latina el Estado cambió de paradigma administrativo y político. Pasó de un Estado burocrático-benefactor a un Estado neoliberal. El cambio de paradigma implicó una reforma estructural del Estado con principios tecnocráticos. ¿De qué manera nos sirve comprender esto? Pensamos sobre todo en el despliegue de la acción racional con arreglo a fines en las políticas educativas que le dieron *sentido* a las reformas y modernizaciones de la universidad pública.

Entonces, los tres conceptos ordenadores que guían nuestro estudio son: 1) *las políticas educativas* entendidas como “cursos-estrategias de acción producto de negociaciones / pactos entre actores; implementados por el gobierno en forma de reglamentos y programas gubernamentales (Aguilar, 1992a; 1992b): 2) *la reforma universitaria*, entendida como una serie

---

<sup>1</sup> Habermas dice “El análisis de la recepción de que fue objeto la teoría weberiana de la racionalización en la línea del pensamiento que va de Lukács a Adorno pone de manifiesto que en ella la racionalización social fue pensada siempre como cosificación de la conciencia” (Habermas, 2008:7). La propuesta de Habermas “es reformular las categorías en términos de la acción comunicativa, por un lado, y de la diferenciación de subsistemas regida por medios de control sistémico, por otro”. Para ello pasa revista a los padres fundadores de la sociología moderna (Mead, Durkheim, y Weber). Pero aún así Habermas acaba replanteando la teoría weberiana de la racionalización, sus problemas (sus deficiencias y sus patologías) y sus posibles alternativas (la acción comunicativa). Lo que tenemos de ese análisis es la centralidad de la Racionalidad en la vida moderna de las instituciones y que ésta nos sirve no sólo en términos teóricos, sino de su uso metodológico. En ese sentido ya Weber, definía su categoría de Racionalidad como *acción individual* y como *acción social* de tal manera que declaraba que ésta: “significa siempre para nosotros un comportamiento comprensible en relación con *objetos*, esto es un comportamiento especificado por un *sentido (subjetivo) poseído o mentado* Bien pudiera llamarse de forma más amplia el sentido del comportamiento, o sea cuando por comportamiento racional con relación a fines ha de entenderse aquel que se orienta exclusivamente hacia medios representados (*subjetivamente*) como adecuados para fines aprehendidos de manera (subjetivamente) unívoca” (Weber, 1997: 176).

de modificaciones o cambios<sup>2</sup> a la universidad pública perceptibles en el ámbito jurídico, político, e institucional (Rodríguez, 1998, 1999, 2005; Casanova, 2009); 3) *la modernización<sup>3</sup> universitaria* entendida como un proceso de cambio en el marco institucional de la Universidad en sus formas de financiamiento, administración y gobierno, en sus normas, lenguajes (como el de la competitividad, la evaluación y la acreditación), roles académicos (grupos de pares,

---

<sup>2</sup> Dice Hugo Casanova, siguiendo a Clark Burton, que el cambio es una categoría compleja y que en las universidades tiene diversas fuentes y modalidades. La dimensión política como fuente esencial del cambio y la reforma de las instituciones universitarias es la que más nos importa. “Es precisamente este segundo enfoque de reforma el que, a partir de la posguerra y durante las últimas décadas, prevalece tanto en México como en la mayoría de los sistemas universitarios para describir procesos de modernización y de innovación institucional” (Casanova, 2009: 22). Y en el que pueden reconocerse los siguientes rasgos: “su origen (promovidos o implantados por los gobiernos); por su contenido, (académico y político administrativo), 3) por su operación y difusión; por sus alcances y por su intencionalidad”. (Casanova, 2009).

<sup>3</sup> Dice Carlota Solé en *Acerca de la Modernización, la modernidad y el riesgo*, que la modernización es un concepto que tiene una larga tradición “La idea de modernización aparece en sus primeros análisis en el marco analítico del neoevolucionismo como un proceso hacia la meta de la modernidad según el modelo dicotómico: tradicional-moderno de cambio social” “Alternativamente, se concibe como un proceso inacabable de cambio que una sociedad experimenta”. La forma de estudio consiste en la construcción de un marco universal y el uso de ciertos indicadores que pretenden medir “*el proceso de cambio*”. Este enfoque, según Carlota Solé es funcionalista y está representado por los teóricos de la comunicación y los teóricos de la diferenciación. “Ambos establecen respectivamente dos tipos de indicadores, los sociodemográficos, y los estructurales, como principales determinantes definitorios de ese proceso de cambio. Las concepciones basadas en la comunicación consideran el proceso de la modernización desde el ángulo de los individuos (su modo de comportamiento) y del desarrollo de la *mass media*; desde las concepciones basadas en la diferenciación miden la estructura de una sociedad, en estrecha interrelación con índices (medibles) de crecimiento social y económico, como alfabetización, renta percapita y urbanización. Desde esta perspectiva, la modernización puede leerse “*a través de las transformaciones del comportamiento individual*” y en las instituciones sociales en la transformación del individuo y las instituciones. Los teóricos de la diferenciación, “proponen una descripción de la modernización en términos de la capacidad adaptativa de las sociedades con respecto al medio externo para sobrevivir”. Para estos autores, *la diferenciación* es el elemento estructural del cambio (social, cultural, político). “en virtud del proceso de diferenciación estructural, unidades fuertemente integradas se separan y realizan diferentes actividades o funciones,” de interdependencia o integración”. *La diferenciación* “afecta y transforma los roles tradicionales de la familia, quedando las actividades económicas y familiares separadas: afecta también al sistema de valores de una sociedad rompiéndose muchos lazos tradicionales,, a fin de establecer estructuras institucionales más diferenciadas. Finalmente “el proceso de modernización resultante del juego mutuo entre diferenciación e integración tiene en su desarrollo trastornos nacidos del conflicto entre las nuevas normas y actividades y funciones con las antiguas” Dice Carlota Solé que para uno de los representantes de la teoría de la diferenciación, “la modernización viene a equipararse con cambio institucional”. La autora ahonda en el estudio de la modernización de cuño marxista donde es necesario considerar en este proceso de cambio actores modernizantes no tradicionales como la élite, los gobiernos o la inteligencia, sino grupos sociales marginados (p.e. los indígenas). En nuestro caso el marco teórico que usamos para el uso del concepto de *modernización* es desde *la teoría crítica de la modernidad* de Habermas, que la entiende “como el incremento de la acción racional con arreglo a fines (1987: 68 y ss) en las sociedades modernas; es decir, el incremento de procesos de cambio en los marcos institucionales (normas sociales, lenguaje, roles sociales, comportamientos), la adquisición de nuevos sistemas valorales y comportamentales en el individuo.

evaluadores, profesores, tutores), comportamientos y en la adquisición de un nuevo sistema de valores (p.e. la excelencia y el éxito).

Con el uso de nuestras categorías analíticas y conceptos ordenadores pasamos a hacer nuestro encuadre espacio temporal. Para ello tomamos como contexto la región de América Latina y pasamos revista a cuatro países, Argentina, Brasil, Chile y México. Reconocemos que hacemos una generalidad y que con ello puede perderse la particularidad, pero aún así creemos que ganamos en comprensión sobre los procesos amplios que suceden en la región. La razón de considerar estos cuatro países obedece a determinados acontecimientos: la Reforma de Córdoba, punto de partida para pensar la Universidad Latinoamericana; la trascendencia de varias de las reformas y modernizaciones para configurar la educación superior; y la composición público/privado de la educación superior.

En el caso de nuestro encuadre histórico, hemos dividido el siglo XX en periodos, décadas y sexenios. Sin embargo, nuestra intención no es hacer una historia de las universidades en América Latina, ni un estudio de carácter comparativo. Hemos dividido la historia de la Universidad Latinoamericana en función de acontecimientos que cambiaron su rumbo, y por ello el punto de partida es la Reforma de Córdoba en Argentina y el estudio de la década que le siguió.

El estudio de la universidad brasileña desde su origen -pero con mayor énfasis en la década de los 50 y 60- responde a periodos donde estuvo presente una acción política que buscó modernizar la universidad brasileña al adecuarla a la lógica de la ciencia y la tecnología, pero al mismo tiempo buscar minimizar la función de crítica social de esta institución. En el caso de la universidad chilena optamos por revisar su educación superior en una línea continua que va desde 1843 -año en que se funda la Universidad de Chile (U. de Chile)- hasta la década de los 80. Y en el caso de la universidad mexicana realizamos recortes históricos más precisos al revisar la composición de la educación superior en público y privado. Nos hemos ceñido a la descripción de las dos décadas donde se presentaron las reformas y las modernizaciones que actualmente experimentamos en la Universidad: la década de los 80 y los 90. Cabe mencionar que en ocasiones recurrimos a rangos de especificidad muy concretos al describir las políticas educativas por sexenios al hacer uso de sus respectivos planes nacionales de desarrollo (PND). Finalmente

hemos de aclarar que el límite de nuestro encuadre llega hasta el año 2000. La razón es básica, nuestro presente educativo es consecuencia de las últimas dos décadas del siglo XX.

Por último, creemos que es conveniente nombrar y explicar nuestra perspectiva metodológica y describir cómo la usamos. Pues bien, hemos recurrido a una metodología de carácter cualitativo, proveniente de la sociología comprensiva de Max Weber nombrada como *tipos ideales*. ¿Qué es esta metodología de los tipos ideales? Podríamos decir junto con Naishat que “El método científico consiste en la construcción de *tipos*. Investiga y expone todas las conexiones de sentido racionales, afectivamente condicionadas, del comportamiento que influyen en la acción, como “desviaciones” de un desarrollo de la misma “construido” como puramente racional con arreglo a fines” (en: Naishat, 2002: 151). Dicho de otra manera, los tipos ideales que intentan comprender el o los sentidos de una *acción racional con arreglo a fines*, son conceptos heurísticos que sirven para comprender la construcción de la realidad social.

La U. Latinoamericana, al menos y como aquí se presenta, es un *tipo ideal*, un constructo teórico, una categoría analítica, que no existe *per se*, sino que recoge las características generales de las instituciones educativas reales que le dan plena existencia en nuestra región. Es en ese sentido que hablamos de universidad argentina, universidad brasileña, universidad chilena, universidad mexicana con un alto sentido de abstracción, porque buscamos mayores niveles de comprensión con respecto a la construcción de las reformas y modernizaciones. Un segundo *tipo ideal* (o categoría analítica) es *la acción racional con arreglo a fines*, con la cual podemos leer la reforma y modernización del Estado, y la Reforma y Modernización de la Universidad Latinoamericana desplegada en determinadas políticas educativas. A lo largo de la tesis el lector podrá darse cuenta que del despliegue de *la acción racional con arreglo a fines* con la cual podemos leer la Reforma y Modernización de la Universidad es, como aparecen nuestros tres conceptos ordenadores descritos líneas atrás, política educativa, modernización educativa y reforma educativa.

Si hacemos un paréntesis cabe decir que Weber al describir su método de *los tipos ideales* (Weber, 1997, 2008) denotaba ya su tradición kantiana al usar un alto grado de abstracción conceptual. Claro que esto no siempre fue así, pues en algunas de sus primeras investigaciones -dos estudios agrarios de Alemania escritos entre 1884 y 1906- (Salles, 2005) nos deja ver una apertura con respecto al uso de distintas fuentes de información, archivos,

censos, trabajos de campo, experimentales, históricos, etc. (Salles, 2002). En nuestro caso, el uso de la metodología de los *tipos ideales* también maneja una suerte de informaciones donde no solo está la ubicación espacio-temporal, sino al mismo tiempo consideramos indicadores, números, cifras y estadísticas. Por ejemplo: en la sistematización de los años en que se crearon las primeras y últimas universidades públicas en América Latina antes y de las reformas y modernizaciones de los 80; en el estudio del número de jóvenes en la universidad a raíz de los movimientos de democratización de la universidad en Argentina (y el problema de la masificación); en la sistematización de los años en que se crearon las últimas universidades públicas; en el proceso de la Reforma y la Modernización de los 80; en la composición superior público/privada por región, como fue en el caso de Brasil y Chile; o en el crecimiento de la educación superior posterior a las reformas de los 80 y 90 como fue el caso de México.

Con la enunciación del marco teórico, el encuadre histórico temporal y la metodología empleada, es conveniente mencionar cuál es entonces el objetivo de nuestro trabajo. Bien podemos decir que es, explicar los componentes (político-económicos) que tuvieron mayor trascendencia en la transformación de la Universidad en las últimas dos décadas del siglo XX en América Latina.

Finalmente, si nosotros pensamos que la reforma y la modernización no significaron una mejora educativa, sino la agudización de su crisis y su malestar, entonces los supuestos de este trabajo pueden resumirse tal como sigue: i) la Modernización y Reforma de la Universidad Latinoamericana (vía las políticas de diversificación del financiamiento, de diversificación de las opciones educativas) significaron el rechazo a la idea de Universidad tal y como la conocíamos en su forma occidental y Latinoamericana; ii) La modernización y la Reforma a la Universidad (vía la política educativa de evaluación) se sustentan en la creencia de la construcción benéfica de mecanismos de regulación y control como la evaluación, la acreditación y la certificación, en las formas de conducir la Universidad.

Para dar sustento a estos supuestos, en el capítulo 1 tomamos como punto de partida el rechazo a la idea de Universidad en su forma occidental Latinoamericana en un marco de análisis que toca como tema la crítica a la originalidad (y actualidad). La conceptualización de lo que *es* la Universidad posee una pluralidad de sentidos, desde aquellas que la definen como una

institución dependentista del siglo XVI (Steger, 1974), hasta aquellas que la definen como un reducto o *copia* del modelo napoleónico (Ribeiro, 1971).

Lo que se encuentra en el capítulo 1 es que la Universidad Latinoamericana, es una institución educativa que aparece con nuevos rasgos a finales del siglo XIX y principios del siglo XX la crítica al conocimiento, sus métodos y usos; la búsqueda de autonomía con respecto a las formas de ocuparse de la enseñanza y el aprendizaje de las ciencias; la búsqueda de una forma identitaria; el cogobierno, así como la función inédita de crítica social (Tünnermann, 2005).

La Reforma de Córdoba de 1918 en Argentina, misma que se expandió por casi toda América Latina años después, le dio a la Universidad una función de crítica social y también marcó el inicio de los procesos de democratización de esta institución. En la primera mitad del siglo XX fue tal el grado de importancia de la Universidad que esta guardaba el patrimonio histórico-cultural de la nación (Didriksson, 2002a).

La Universidad en América Latina tenía *sentido* hasta la primera mitad del siglo XX, porque participaba en la construcción de la identidad nacional, representaba en elemento integrador social y culturalmente, mantenía la estabilidad social, y al mismo tiempo era parte del proyecto del desarrollo social, cultural y tecnológico de la nación. ¿Pero entonces, por qué el rechazo a la idea de Universidad Latinoamericana? hay algunas supuestos que explora el capítulo 1 mediante el eje conductor de las Reformas universitarias de Argentina, Brasil y Chile: el paso de la democratización a la masificación de la Universidad; el carácter político de esta institución y su minimización por las dictaduras militares; y finalmente el contexto de la crisis económica y la deuda externa en América Latina en los 80.

Si consideramos lo anterior, en los dos últimos componentes de la crisis de la Universidad está un marco político económico que contribuyó a transformar la Universidad en América Latina. Por ende, el capítulo 2 se avoca a estudiar el marco teórico-político para comprender la transformación de la universidad vía la modernización del Estado. El capítulo 2 estudia la composición del Estado (su parte burocrática y los cuadros administrativos) desde la sociología weberiana y desde la teoría de la racionalización. Es ahí donde consideramos que *la acción racional con arreglo a fines*, aparece como un incremento de procesos de cambio en los marcos institucionales, es decir en las normas, lenguajes, roles sociales, comportamientos y

sistemas valorales. Y es precisamente en la figura del Estado donde puede leerse *la acción racional con arreglo a fines* en su modernización y Reforma, en el paso del Estado (burocrático) benefactor o paternalista, al Estado (gerencial) de corte neoliberal. Finalmente lo que aparece en el capítulo 2 es un marco de análisis para dar sustento al estudio de las políticas educativas, la reforma y la modernización educativa que acabaron definiendo la transformación de la Universidad pública.

Para el capítulo 3 se analiza la Reforma y la Modernización universitaria de las últimas dos décadas del siglo XX, se analizan las políticas educativas tomando como caso específico, la universidad mexicana. En principio buscamos comprender la evolución de la universidad hasta el punto donde se encuentra su “masificación”, (misma que presenta una connotación despectiva de estratificación social y cultural) y donde interviene la composición público/privado de la educación.

La siguiente consideración en la historia de la transformación de la universidad mexicana pasa por la configuración del sistema de educación superior en los 70 donde recurrimos a principios de comparación y evolución histórica siguiendo los trabajos de García Guadilla (2000) y Didriksson (2002a), así como a los trabajos de Acosta (2005) en el tema de la evolución de la educación superior privada. La descripción del número de instituciones de educación superior nos sirve para comprender la década de los 70 y 80 y pensar que es errada la idea de que sólo el neoliberalismo trajo la privatización en México.

Bajo el estudio de *la acción racional con arreglo a fines*, el análisis de las políticas educativas de los 80 y 90 nos arroja una realidad crítica: las políticas educativas de diversificación del financiamiento, las políticas educativas de diversificación de la educación superior y las políticas de evaluación produjeron una transformación radical de la Universidad. Cuál fue el sentido de la Reforma y la Modernización de la Universidad en las dos últimas décadas del siglo XX, es la pregunta con la que cierra el capítulo.

## RESUMEN DE LA INVESTIGACIÓN

La Universidad Latinoamericana es una institución educativa que nace a finales del siglo XIX y principios del siglo XX con la influencia de la Reforma de Córdoba de 1918. La Reforma posibilitó la democratización de la educación superior y la asignación de una función inédita para la Universidad, *la función crítica*. Los posteriores Reformas y modernizaciones de la Universidad Latinoamericana se encontrarán marcados por intentos de cancelar su función crítica y adecuarlas/forzarlas a los modos de producción dominante.

Ya para la década de los 70' y 80' aparecerá un factor de primer orden que signará un cambio profundo de la Universidad Latinoamericana, *el valor social de la educación*. El valor social de la educación aparece en el deseo de ingreso y el ingreso a la Universidad, que se constituirán en el crecimiento de la matrícula estudiantil. Sin embargo el crecimiento de la matrícula estudiantil, no trajo como otrora, la democratización de la educación superior, sino su masificación. Esta no sólo radica en el ingreso de un amplio número de jóvenes a la Universidad, sino a la constitución del valor social y económico (más que cultural) que se le da a la educación mediante la obtención de los certificados. El crecimiento de la matrícula estudiantil y la disminución del financiamiento a la educación pública (cuyas causas van desde la crisis económica de los 80' hasta el cambio de paradigma del Estado) provocó, la instauración de políticas educativas de reforma y modernización.

En el caso particular de México, la Reforma y la modernización fueron una serie de cambios estructurales, políticas educativas de diversificación del financiamiento, diversificación de las opciones educativas y de políticas de evaluación y certificación para “intentar” mejorar la calidad de la educación superior. Estas políticas suscitadas en las últimas dos décadas del siglo XX trajeron una transformación profunda de la Universidad. Pero ¿la reforma y la modernización significaron una mejora *sustantiva* educativa y pedagógica para la Universidad? Las lecciones de la experiencia nos marcan que no.

## CAPÍTULO PRIMERO

### LA CRISIS DE LA UNIVERSIDAD Y SUS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA

#### Introducción

En 1971 Darcy Ribeiro definió a la Universidad Latinoamericana como una *copia* del modelo napoleónico. Las críticas a la Universidad que se han dado en las últimas dos o tres décadas parten de esa definición en aras de su necesaria *Modernización* al ajustar su tarea educativa a la función de investigación. ¿Pero acaso la Universidad Latinoamericana sólo se remitió a ser una copia del modelo napoleónico?

Desde nuestra perspectiva, la Universidad Latinoamericana es una institución educativa que aparece con nuevos rasgos a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, donde está presente: la crítica al conocimiento, sus métodos y usos, la búsqueda de autonomía con respecto a las formas de ocuparse de la enseñanza y el aprendizaje de las ciencias; la búsqueda de una forma identitaria; el cogobierno, así como la función de crítica social. La Reforma de Córdoba de 1918 nos permite pensar que la Universidad Latinoamericana se constituyó en una *imagen distinta de sí misma* al adquirir una función inédita de crítica social y democratización.

Sin embargo, la Reforma de Córdoba -y con ello la Universidad Latinoamericana-, “tiene su onda larga de expansión hasta la década de los setenta” (Didriksson, 2006:3) ¿a qué se debió entonces, el rechazo a esta institución educativa? La respuesta apunta a la necesidad de explicar la *crisis* de la Universidad; es decir el momento de ruptura/ tensión donde se origina el cambio. Nosotros consideramos que en el origen de la crisis de la universidad estuvieron presente tres factores: el paso de democratización a la masificación; las dictaduras militares en la modernización y reforma de la Universidad; y la crisis económica y la deuda externa de la región en los 80.

#### 1.1 Darcy Ribeiro y la idea de Universidad Latinoamericana

Regularmente se ha definido a la Universidad Latinoamericana en dos sentidos: primero, como *una institución educativa dependientista y colonialista respecto a Occidente que surge entre los siglos XVI y XVII* en regiones como República Dominicana, México, Perú, Ecuador y otras regiones de América del Sur (Steger, 1974); y segundo, como una *copia* del

modelo de universidad napoleónica instaurado en el siglo XIX en regiones como México, Chile, Ecuador, Colombia, Argentina (Ribeiro, 1971, Brunner, 1990).

Quienes piensan a la Universidad Latinoamericana como una copia del modelo napoleónico se basan, en su mayoría, en la obra clásica de Darcy Ribeiro *La Universidad Latinoamericana*. Esta obra, publicada en 1971, repercutió en la formas de pensar la Universidad en nuestra región, pero al mismo tiempo en su *Reforma*. ¿Cuál es el contenido de esta obra y por qué causó tanto revuelo? Para quienes aún estudian su influencia parten de algo sabido “En esta obra destaca los problemas de las universidades latinoamericanas, los modelos de universidades, la experiencia de la universidad de Brasilia, y profundiza más sobre la Universidad Latinoamericana en la segunda mitad del siglo XX, con las nuevas estructuras universitarias y una propuesta sobre la universidad posible hacia el futuro” (Ocampo, 2006:141).

Ribeiro, escribió “la Universidad republicana se estructuró de acuerdo al denominado modelo napoleónico. La expresión designa a la forma organizacional de la educación superior francesa durante el siglo XIX” (Ribeiro, 1971:34). Y continúa “Su núcleo básico estuvo formado por las escuelas autónomas de derecho, medicina, farmacia, letras y ciencias; separadamente se estructuraron la Escuela Politécnica, destinada a la formación de los cuadros técnicos y la Escuela Normal Superior, encargada de crear los educadores que actuarían como difusores, en toda la nación, de la nueva cultura erudita de base científica” (Ribeiro, 1971: 34). Es precisamente en ese texto donde aparece la definición que ha permeado en la comprensión de la Universidad, en el sentido de una copia del modelo napoleónico. Ribeiro, apuntó: “La nueva universidad se implantó como contraposición a la antigua; las inclinaciones nominalmente humanistas del pasado fueron sustituidas por un nuevo humanismo fundado en la ciencia, comprometido con la problemática nacional, con la defensa de los derechos humanos y empeñado en absorber y difundir el nuevo saber científico y tecnológico en que se basaba la revolución industrial” (Ribeiro, 1971:34).

Las adjetivaciones a lo largo de la obra de Ribeiro poseían varios sentidos con respecto a lo que era la Universidad, así las descripciones pasaban de un “estructurarse de acuerdo a...”, hasta descripciones más cerradas, “adoptar”, “implantar”, “copiar”. Como ejemplo de esta variación de sentidos podemos tomar el texto de *La Universidad peruana* (Ribeiro, 1974) donde escribió: “Hemos estudiado diversas universidades con miras a encontrar mejores formas de

conceptuar su objetivo, renovar sus estructuras y organizar sus servicios” (Ribeiro, 1974:12). En esta obra se nota que el objetivo es *Reformar* la Universidad Latinoamericana ante las problemáticas que tenía en la década de los 70, y que se supone devino de la copia del modelo napoleónico profesionalizante y no de investigación.

## 1.2 La Reforma de Córdoba

Darcy Ribeiro definió la Universidad Latinoamericana en función de la adopción de una estructura organizacional profesionalizante y aun cuando denotó la influencia de la Reforma de Córdoba de 1918 no alcanzó su perspectiva histórica para considerarla como un rasgo inédito diferenciador de otras universidades del mundo.

La Reforma de Córdoba de 1918 repercutió en casi toda América Latina. Años después de la Reforma esta se extendió en otros países como: Chile, Uruguay, Colombia, Guatemala, Ecuador, Bolivia, el Salvador, Cuba Paraguay, México, Puerto Rico, Brasil. ¿Cómo, y a raíz de qué, se dio esta Reforma universitaria que culminó con el nacimiento de la Universidad Latinoamericana? Desde nuestra perspectiva, la Reforma de Córdoba puede ser leída como a) una construcción histórico-social donde intervinieron procesos y actores sociales; b) y por ende, como el punto de partida de lo que fue, hasta hace dos o tres décadas, la Universidad Latinoamericana.

a) Entender la Reforma como *una construcción histórico-social* significa que no sólo fue un proceso de cambio institucional que se circunscribió exclusivamente a esa región, la Argentina, y a ese momento histórico (los 20 y los 30), la premisa es que la Universidad Latinoamericana nace de ahí al poseer bases pedagógicas, epistemológicas, sociales y culturales que se cristalizan en la Reforma universitaria. Entonces nuestra hipótesis es que la Universidad Latinoamericana nació de: la crítica del conocimiento, de sus contenidos y sus usos; de su autonomía con respecto a las formas de ocuparse de la enseñanza y el aprendizaje de las ciencias; así como de la búsqueda de una forma identitaria. Veamos cómo se fueron articulando cada uno de estos procesos que devinieron en la Reforma de Córdoba.

*La crítica del conocimiento.* Hasta el siglo XIX, la universidad hispanoamericana y los saberes sacros (la enseñanza de la teología, por ejemplo) se anquilosaron sin la posibilidad de la apertura y la crítica. El punto de partida fue hacia las maneras de enseñar y lo que se enseñaba, la

queja era con respecto a cómo la ciencia se daba fuera de las universidades hispanoamericanas; el contenido y el uso del conocimiento estaba en tela de juicio.

La misma defensa de la contrarreforma por parte de la universidad significó un rechazo a reflexionar sobre un *tiempo nuevo* donde las viejas legitimaciones tradicionales y religiosas empezaron a desencantarse. La postura de la universidad hispanoamericana significó un enfrentamiento con el afuera: el sabegr sacro, cobijado por la universidad, contra el saber secular, el saber de la ciencia que estaba fuera de la universidad. De ahí la certeza de Steger (1974), “la universidad hispo americana ya no tenía razón de ser” porque su entorno, el siglo XIX, era un mundo distinto, *moderno*.

La universidad colonial fue acusada de escolástica, atrasada, y rutinaria, incluso conservadora, porque su conocimiento estuvo ligado a una estructura religiosa y colonialista del mundo. En ese sentido, es que se dio la clausura y/o *refundación* de las universidades en varias partes de América Latina como: México, Chile, Venezuela, Ecuador y Uruguay. De Ahí que Arocena escriba

por sobre la disolución o clausura de la Real y Pontificia Universidad de México (1867), se crean un conjunto de escuelas profesionales que formarán en 1910 la Universidad de México; en 1826 surgen, como reestructuraciones, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Central del Departamento del Ecuador; en 1849 culmina la instalación formal de la Universidad del Uruguay (2001).

Será precisamente con la refundación de las universidades donde el conocimiento se constituirá en una fuente de disputa. *La nueva* universidad tuvo como uno de sus fundamentos, la ciencia positiva y ello significó para su tiempo un logro. *La legitimidad* de la Universidad nace de una crítica al conocimiento anterior, tal y como se ve reflejado en la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), por Gabino Barreda en México, o en la fundación de la Universidad de Chile. La Universidad de Chile que funda Andrés Bello nos muestra en el siglo XIX un cambio a favor de la enseñanza de la ciencia positiva.

*La autonomía y la libertad de cátedra.* La autonomía y la libertad de cátedra fueron dos principios de la Universidad que existieron desde la Edad Media y se constituyeron como baluartes ante la intromisión de la Iglesia y (posteriormente) del Estado. Las expresiones más

consistentes de la libertad de cátedra se registran en la U. de Leiden, 1575 (Holanda), la U. de Gotinga, la U. de Halle, y la U. de Berlín, estas tres últimas de la actual Alemania.

Si nos avocamos al principio de la libertad de cátedra resulta que ésta tuvo una concepción particular en Alemania en el siglo XVII. Dice Dulce María Granja Castro “ya desde 1639 la universidad de Halle había establecido el principio de la libertad académica, piedra angular de la moderna vida universitaria y en 1734 la Universidad de Gotinga sustituyó la antigua lección, i.e., la interpretación de un libro de texto, por la moderna clase, esto es, la presentación sistemática de una disciplina” (Granja 2000:138). Disciplina que significó la organización del conocimiento por parte del profesor para la enseñanza del alumno. De ahí, que hayan estado dos conceptos que acompañaran a lo que hoy conocemos como libertad de cátedra: libertad de enseñar, *Lehrfreiheit* o lo que conocemos como “libertad académica” y libertad de aprender, *Lernfreiheit*. En ese sentido, es que se puede comprender la obra de Kant (1724-1924), *El Conflicto de las Facultades* donde escribe: “la facultad de filosofía debe ser libre de examinar y apreciar públicamente, a través de la fría razón, el origen y la posesión de un tal pretendido de una enseñanza” (Kant, 2002). Con ello el filósofo de Königsberg denotaba la necesidad de la libertad de cátedra fundada en la razón y la libertad. Un punto más que cabe resaltar de la influencia internacional del pensamiento alemán es la fundación de la U. de Humboldt, y el principio bajo el cual se erigió, la investigación.

Finalmente será en los inicios de la modernidad ilustrada, donde la libertad de cátedra obtenga gran parte del sentido por el que se funda la Universidad Latinoamericana, de tal manera que para el siglo XIX surja, a través de los pensadores y gobiernos liberales, una crítica a la tradición escolástica, a las formas de ocuparse de la enseñanza y el aprendizaje de los saberes escolásticos. Se trató entonces de una especie de libertad en las formas de ocuparse de la enseñanza y el aprendizaje de las ciencias, y por ende en la necesidad de una nueva didáctica y una nueva pedagogía. El punto es que no se podía enseñar y aprender de la misma manera con un cúmulo de saberes científicos y una realidad nueva.

A esto habría que sumarle el principio de la investigación. Dice Granja “las Universidades alemanas pusieron fin a la tradición escolástica de las universidades del sur de Europa e iniciaron una nueva tradición que hacía hincapié en la investigación como parte esencial de la instrucción universitaria” (Granja, 2000:138).

*La búsqueda de una forma identitaria.* La Universidad Latinoamericana posee características originarias que en el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX se encontraban articuladas a procesos sociales y culturales identitarios más amplios: la autoafirmación identitaria de Latinoamérica como forma de separación de la visión occidental. La forma de hacer reflexión propia sobre nuestro tiempo y nuestro espacio (una filosofía propia) sólo se lograría si cambiaban de manera conjunta las universidades hispanoamericanas que existían como vestigios del siglo XVI en este lugar. Esta autoafirmación identitaria la podemos encontrar desde Andrés Bello, fundador de la Universidad de Chile; José Vasconcelos, promotor de la Universidad mexicana y primer secretario de la Secretaría de Educación Pública (SEP); hasta Darcy Ribeiro, rector de la Universidad de Brasilia y consejero en la Reforma de varias universidades latinoamericanas como Uruguay, Venezuela, Perú, Chile.

Citemos como ejemplo la universidad de México. Dice Granja “la universidad nacional se esforzaba titánicamente desde tiempos de José Vasconcelos por la reconstrucción de la nación” (Granja, 2000: 69). Si Justo Sierra argumentó, la necesidad de una Universidad mexicana, “Vasconcelos exigía a la universidad acercarse a la realidad nacional y cifraba la independencia de la nación no en el poderío industrial o tecnológico, sino en su identidad. La nación no podía llegar a su madurez desconociendo o negando su pasado; necesitaba identificar sus raíces y aceptarlas” (Granja, 2000; 180). La universidad mexicana formó parte de la Universidad Latinoamericana que contribuyó a constituir un rasgo de lo *nacional*, en consecuencia la legitimidad de esta institución ya no descansaría en los principios eclesiásticos, sino en la legitimidad del Estado moderno educador

b) *La Reforma de Córdoba como punto de partida.* La Reforma que se dio en Argentina en 1918, fue un movimiento estudiantil que confluyó con la creación de la Federación Universitaria Argentina (FUA). Se trató de una juventud universitaria proveniente de Tucumán, Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, La Plata. Una juventud universitaria que “se levantó contra una régimen administrativo contra un método docente, contra un concepto de autoridad”, contra las formas de ocuparse de la enseñanza de la ciencia. De tal manera que en *El manifiesto de Córdoba* se lee

Las universidades han llegado a ser así fiel reflejo de las sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la

ciencia, frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático. [...] Los métodos docentes estaban viciados de un estrecho dogmatismo contribuyendo a mantener a la universidad apartada de la ciencia y de las disciplinas modernas<sup>4</sup>.

Según Carlos Tünnermann, los postulados reformistas podrían enlistarse de la siguiente manera:

- 1) Autonomía universitaria, en sus aspectos político, docente, administrativo y económico; autarquía financiera;
- 2) Elección de los cuerpos directivos y de las autoridades de la universidad por la propia comunidad universitaria y participación de sus elementos constitutivos, profesores, estudiantes, y graduados, en la composición de sus organismos de gobierno;
- 3) Concursos de oposición para la selección del profesorado y periodicidad de las cátedras;
- 4) Docencia libre;
- 5) Libertad de cátedra;
- 6) Gratuidad de la enseñanza;
- 7) Reorganización académica, creación de nuevas escuelas y modernización de los métodos de enseñanza. Docencia activa, mejoramiento de la formación cultural de los profesionales;
- 8) Asistencia social a los estudiantes. Democratización del ingreso a la universidad;
- 9) Vinculación con el sistema educativo nacional;
- 10) Extensión universitaria. Fortalecimiento de la función social de la universidad. Proyección al pueblo de la cultura universitaria y preocupación por los problemas nacionales;

---

<sup>4</sup> En <http://www.fmmeducacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1918universidad.htm>

11)Unidad latinoamericana, lucha contra las dictaduras y el imperialismo”.  
(Tünnermann, 2005).

¿Por qué la autonomía y el cogobierno eran de las primeras demandas y estatutos de lo que podemos llamar Universidad Latinoamericana? De acuerdo a la perspectiva del autor arriba citado

la reforma se propuso dos conquistas clave: la autonomía y el cogobierno universitario. Mediante la primera se trataba de lograr la mayor independencia posible para el quehacer universitario, sacudiendo las trabas que le imponían su supeditación a la Iglesia, el Gobierno y las clases dominantes de la sociedad. Mediante el segundo, se buscaba combatir el exclusivo control interno de la institución por una casta profesional cerrada y retrógrada. El reclamo de autonomía que históricamente podría justificarse como la recuperación por parte de la comunidad universitaria de antiguos privilegios medievales, tenía, sin embargo, un sentido más profundo se veía en ella el instrumento capaz de permitir a la universidad el desempeño de una función hasta entonces inédita: la de crítica social (Tünnermann, 2005).

Uno de los rasgos diferenciadores entre la universidad hispanoamericana con la Universidad Latinoamericana es precisamente la función de *crítica social*, o para decirlo de otra manera, la Universidad como conciencia de la sociedad. Y es aquí donde está una dimensión *pedagógica que considera a la universidad como un espacio que cumple una función ética-moral de conciencia crítica de la sociedad, una conciencia no sólo individual que la ubica en el plano de la ética y la estética, sino en conciencia colectiva que la ubica en el plano moral y de lo político.*

En ese sentido es que llama la atención cómo lo que sucedió con la Reforma de Córdoba se articula con lo que comenta Habermas en torno a su crítica a la *filosofía de la conciencia*. Habermas (2001a) le criticó a la filosofía de la conciencia pensar *la formación* solamente en términos ético -morales. Y el punto nodal es que existe la imperiosa necesidad de pensar en la diferenciación del sistema social moderno *la formación* en términos de proceso de constitución de *la conciencia* ética-política.

¿Por qué resulta importante el tema de *la formación* y *la función crítica* de la Universidad Latinoamericana? Creemos que esta relación es fundamental para comprender: por un lado, la conversión de estructuras internas (la formación ética estética) en estructuras externas (la conciencia política), es decir en procesos de acción <sup>5</sup> social; y por otro lado, la universidad como un espacio de formación propio de la región latinoamericana, es decir con sus particularidades sociales, históricas y políticas. En el caso de nuestra región, y tal y como se lee en la Reforma de Córdoba, *la función* de la Universidad posee diversos sentidos: promover la educación en todos los niveles; formar profesionales y en particular los cuadros del sector público; impulsar el cultivo de las disciplinas académicas; pero el punto nodal es que a todo ello también se le sumaba esta función inédita de *crítica social*.

Si consideramos esta función inédita bajo el contexto de la Reforma de Córdoba no es exagerada la afirmación que se hacía en ese entonces “la Universidad sin autonomía no es Universidad”. Esta razón era un claro ejemplo de la diferencia de la Universidad Latinoamericana con el modelo de universidad napoleónica que significaba un “cúmulo de escuelas profesionales” dependientes del Estado. Por eso dice Tünnermann (2005) insistentemente que la autonomía “fue el marco jurídico indispensable para que la Universidad pudiera asumir una nueva oposición”, y en efecto, se trató de una *nueva forma de relación* entre la Universidad la sociedad y el Estado.

Ahora bien, es cierto que bajo este principio básico se puedan constituir los *autonomismos*. Es decir, posicionamientos “revolucionarios” o “reaccionarios”. Veamos.

Según las circunstancias, la autonomía puede servir [a] propósitos revolucionarios o reaccionarios. Tras ella pueden escudarse tanto los que persiguen el adelanto de la sociedad como quienes propugnan su estancamiento. Se ha dado el caso de gobiernos progresistas que han encontrado su mayor foco de oposición en las universidades autónomas. Cabe decir, sin embargo, que cualquiera sea la naturaleza del gobierno siempre será muy útil para la sociedad la existencia de un centro de pensamiento

---

<sup>5</sup> Jürgen Habermas escribe “También Piaget y Freud introducen el <<mecanismo de aprendizaje>> que representa la conversión de las estructuras externas en internas (*verinnerlichung*), el primero en el sentido de una interiorización (*interiorisierung*), de esquemas de acción y el segundo en el sentido de una <<internalización>> (*internalisierung*)” (1987:19).

independiente, que sólo pueda darse en la universidad autónoma (Tünnermann 2005).

Pese a los peligros del “autonomismo”, la autonomía es necesaria como un centro de pensamiento independiente que dilucide mediante la crítica la desigualdad y las injusticias de la sociedad a la que pertenece. Entonces “la autonomía y el cogobierno representan las dos conquistas más caras de la Reforma y las que más han contribuido a diferenciar la Universidad Latinoamericana de sus congéneres de otras regiones del mundo” (Tünnermann, 2005).

Ahora bien, *el cogobierno* no sólo tuvo su relación directa con la autonomía, sino también con la octava demanda de la Reforma, *la asistencia social de estudiantes*. Dice Marcela Mollis que la particularidad de la Reforma universitaria, se refiere no sólo a la presencia creciente de los sectores medios en la universidad (los grupos no pertenecientes a las élites tradicionales) “sino fundamentalmente a la representatividad política que conquistaron en los cuerpos colegiados de gobierno de las universidades” (Mollis, 1995).

En el caso particular de las universidades argentinas “las demandas por la representatividad ampliada en el gobierno universitario, se expresaron a través de las voluntades conjuntas de la dirigencia estudiantil nacional, orientadas hacia la ruptura del monopolio que la “élite” conservadora “académica” ejercía en las decisiones político-administrativas universitarias. El comportamiento de las universidades nacionales durante esta segunda etapa, traducía vívidamente la íntima relación que existía entre la Universidad y los cambios sociales de su época. Los sectores recién llegados al gobierno –por la vía electoral (no fraudulenta) que instrumentó su representatividad en el poder político-, tenían la necesidad de conquistar los espacios institucionales en los que el Estado oligárquico había penetrado. El objetivo de la hegemonía política y el logro de la legitimidad de la “autoridad pública” de los nuevos actores gubernamentales “exigía” ganar las universidades” (Mollis, 1995).

Claro que a todo este movimiento de participación y representatividad estudiantil (la democratización de la universidad) también tuvo un entorno político favorable, sensible del presidente Hipólito Yrigoyen (1916-1922) que declaró ante la solicitud de la FUA<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> La solicitud de Reforma de las universidades argentinas por parte de la FUA puede leerse como sigue: “creemos que será conveniente garantizar en mejor forma la renovación de los hombres en los puestos directivos, para

La universidad de Buenos Aires, como la de Córdoba, La Plata, han recibido el saludable influjo de las nuevas ideas impuestas por el espíritu renovador argentino, de acuerdo con las exigencias y necesidades de la Nación en el orden de las instituciones de enseñanza superior...El régimen de su gobierno, los métodos y procedimientos docentes...están orientados por ese principio renovador. Ello es, por otra parte, propio de la nueva vida que vive la Nación que dejó de ser gobernada para gobernarse por sí misma. Podemos afirmar que en la hora del presente, la universidad argentina, despojada de sus viejos moldes, sin círculos privilegiados, ajena a los intereses creados, sin banderías, ni egoísmos...marchará hacia la consecución de sus atribuciones esenciales de institución autónoma, educadora y democrática. Intervienen concurrentemente en su constitución las tres entidades que forman el organismo universitario: las autoridades propiamente tales, los profesores de todas las categorías y denominaciones y los estudiantes, alma y vida del instituto...La febril y apasionada participación de la juventud en el noble afán reconstructivo de la reforma, que alarma a los retardatarios del progreso moral de la República, no es sino la realidad de la democracia universitaria (Mollis, 1995).

La conquista del *cogobierno* se logró con la participación cada vez más amplia de los actores sociales y un contexto político favorable. Pero hubo otra consecuencia directa de esta relación *cogobierno-asistencia social de estudiantes*: la ampliación de las posibilidades de aquellos sectores sociales que tradicionalmente no recibían educación superior. Nuevamente este punto lo ilustra bien Marcela Mollis bajo el concepto de *democratización*. Ella dice, “Entendemos por democratización de las universidades reformistas, la incorporación cuantitativa de aquellos sectores tradicionales tradicionalmente excluidos de los sectores mencionados” (Mollis, 1995). Incorporación cuantitativa tiene su símil con “la expansión de la matrícula” y la relación de ingreso-egreso. En función de ello, la autora explica:

---

liberar en la universidad de los círculos y los feudos. Auspiciamos también la docencia libre en su verdadero concepto, la vinculación de los graduados con la vida de la universidad, y el establecimiento de forma permanente y eficaz de la extensión universitaria... como institución integrante de la universidad misma, en absoluto inseparable de su importante función democrática” (Mollis, 1995).

Entre los años de 1906 y 1907, el total de matriculados de las universidades nacionales y provinciales fue de 62,100 con un promedio anual de inscritos de 5,175.

Entre los años de 1918 y 1930, el total de matriculados fue de 195,200, resultando el promedio anual de inscritos de 15,015. Comparando los cinco años anteriores y los cinco años posteriores al año de la Reforma Universitaria, las cifras son: entre 1913 y 1917 la matrícula total universitaria fue 32,500 estudiantes, con un promedio de 6,500 inscritos; entre 1918 y 1922, el total de matriculados fue 58,600, resultando el promedio anual de 11,720 inscritos. El crecimiento del promedio anual de inscritos fue del 80%. En la universidad de Buenos Aires los graduados del periodo de la pos reforma crecieron un 190% con respecto al periodo anterior; en la universidad de La Plata el crecimiento de los graduados fue del 504%. El aumento cuantitativo más notable del periodo se produjo al interior del subsistema universitario, especialmente durante el quinquenio que abarca el proceso de gestación y consolidación de la Reforma Universitaria (Mollis, 1995).

La autora cierra este punto haciendo referencia a la *democratización* cualitativa cuando la clase social, antes desfavorecida, es incluida en las formas de participación; es decir, en la representatividad política en los cuerpos colegiados. Finalmente con la Reforma de Córdoba aparecería en nuestra región una nueva Universidad, la Universidad Latinoamericana.

### 1.3 Crisis de la Universidad Latinoamericana

Si la Universidad Latinoamericana fue una imbricación de procesos sociales (la Reforma de Córdoba), culturales, y pedagógicos (el uso de nuevos métodos de enseñanza), que la constituyeron en una institución con una imagen distinta sí misma, la pregunta que cobra pertinencia es ¿por qué se intenta abandonar la idea de Universidad Latinoamericana? Al menos hasta donde hemos avanzado con el análisis de Ribeiro y Tünnermann este intento de abandono no se debe a su reducto como copia del modelo napoleónico -sobre todo porque la Universidad realizaba otras funciones sociales, culturales y científicas, aún cuando su fin no haya sido la investigación sino la enseñanza-, sino a su crisis, es decir, a *la constitución de un momento de ruptura y/o tensión donde se originó el cambio*.

La Universidad Latinoamericana constituida con la Reforma de Córdoba parece entrar en crisis en la segunda mitad del siglo XX. Dice Didriksson, que la Reforma de Córdoba “tiene su onda larga de expansión y agotamiento hasta la década de los setenta” (Didriksson, 2006:3) ¿A qué se debió entonces su agotamiento, de tal manera que hoy se debata su Reforma y Modernización? ¿A qué se debió esta crisis, que suponemos es de donde se origina la transformación<sup>7</sup> de la Universidad Contemporánea en América Latina? Al respecto hay varias respuestas que hunden su análisis en el presente. Nuestro supuesto es que la crisis se origina por tres elementos: el paso de la democratización a la masificación de la Universidad; la presencia de las dictaduras militares en las universidades de América Latina; así como la crisis económica y los pagos de la deuda externa en esta región.

### 1.3.1 La democratización-masificación de la Universidad

El primer elemento que está presente en la crisis de la Universidad Latinoamericana es, *el deseo* de ingreso y el ingreso de un amplio número de estudiantes. Este proceso trajo como consecuencia una concentración de estudiantes o democratización de la Universidad; y su contracara, la masificación de la Universidad. Ambos con significados imbricados, pero disímiles. Expliquemos cada uno de ellos.

*La democratización.* Si nos remitimos a la Relación Universidad-Reforma de Córdoba, los *actores sociales* de la Reforma de Córdoba pugnaron dos enmiendas que tuvieron eco en las universidades de América Latina: *la gratuidad de la enseñanza*, y *la Asistencia social a los estudiantes*, que se tradujeron en lo que bien podemos llamar el intento de democratizar el ingreso a la Universidad, según lo hemos explicado más arriba con Marcela Mollis.

---

<sup>7</sup> Didriksson da una serie de razones que describen esta transformación: “nuevos requerimientos de los mercados ocupaciones; incorporación de nuevos segmentos populares y de género, sobre todo de una fuerte feminización de estudiantes; regionalización y diversificación de su oferta; ampliación de sus ofertas de carrera, tanto en el pregrado como en el posgrado; consolidación de sus funciones relacionadas con la investigación científica; consolidación de sus plantillas académicas y profesionalización de sus docentes e investigadores; consolidación de un cuerpo profesional de administradores y políticos; concentración de recursos provenientes del erario público” (Cfr. Didriksson, 2006:11-12). El autor no ahonda en cada uno de los puntos y pone su interés en una Reforma de la Universidad Latinoamericana centrada en la innovación del conocimiento. Para los fines de este trabajo se consideran algunos elementos por él, pero se le da mayor énfasis a otros procesos histórico sociales.

Esta democratización *versus* concentración de estudiantes (considerando que también puede darse la relación democratización-cogobierno) continúa en décadas posteriores a la Reforma de Córdoba y fuera ya de la región de la Argentina. De tal manera que dice Didriksson “del 1.9% de personas de entre 20 y 24 años que estudiaban en la educación superior en la región de 1950, se brincó al 20.7 como promedio en 1994. Con lo cual la región entró de lleno al modelo de masificación de este nivel educativo, con todo y sus importantes diferencias subregionales y por país. En ese mismo año, la matrícula total de la educación superior en los 19 países de América Latina y el Caribe era de 7 millones, 405 mil 257 estudiantes, de lo cual el 68.5 % se localizaba en universidades de carácter público, el restante se encontraba estudiando en empresas privadas o de otro tipo de instituciones. El total en ese entonces era de 812.” (Didriksson, 2006:18).

¿La concentración de estudiantes/democratización llevó a la Universidad Latinoamericana a la *masificación*? Desde la perspectiva de Didriksson la respuesta parece ser afirmativa; pero hay una vaguedad en el término, así como una vaguedad de su ubicación en un momento histórico. Por ello consideremos precisar, dos indicadores: primero, el número de universidades en los distintos países de América Latina; y segundo, el momento histórico de la década de los 50<sup>8</sup>. Posterior a ello, podemos nuevamente preguntar si la concentración de estudiantes/democratización llevó a la Universidad Latinoamericana a su masificación. La precisión del número de universidades en los distintos países de América Latina se ha hecho recientemente por García Guadilla (2000). Ella ubicó hasta 1994 la existencia de 5 mil 438 IES, públicas y privadas. Dentro de esta clasificación están las universidades públicas más representativas de 19 países de América Latina y el Caribe desde los siglos XVI hasta el siglo XX. Ahora bien, si vemos el Cuadro Número 1 podemos observar el crecimiento de las universidades por cada región.

## Universidades públicas en América Latina hasta 1950

### Cuadro No 1

---

<sup>8</sup> Didriksson (2006) toma como indicador el momento histórico de 1950 a 1994 con el cual afirma que las macrouniversidades “entran de lleno al modelo de masificación”. Nosotros tomaremos el momento histórico de la fundación de la primera universidad en cada región de América Latina hasta la década de los 50’.

Países	Primera universidad (des)	Última Universidad creada hasta 1950	Número de universidades hasta 1950
	U. Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (1540)		
México		U. Autónoma del Carmen (1958)	31 universidades
	Universidad Nacional Autónoma de México (1551)		
	U. de Laubras (1908)		
Brasil	U. de Rio de Janeiro (1920)	U. Federal de Para (1957)	20 universidades
	U. de Sao Paulo (1934)		
Colombia	U. de Antioquia (1801)	U. Pedagógica de Colombia (1955)	18 universidades*
	U. de Córdoba (1613)		
Argentina	U. de Buenos Aires (1821)	U. del Rosario (1958)	9 universidades
Perú	U. de San Marcos (1551)	U. Nacional San Luis de Gonzaga (1955)	8 universidades
Bolivia	U. Mayor de Francisco Xavier (1664)	U. Juan Misael Saracho (1946)	7 universidades
Venezuela	U. Central de Venezuela (1721)	U. de Oriente (1958)	5 universidades
Ecuador	U. Central de Ecuador (1826)	U. Central de Loja (1869)	4 universidades
Cuba	U. de la Habana (1728)	U. de Oriente (1946) y U. Central de las Villas (1952)	3 universidades
Honduras	U. Nacional autónoma de Honduras (1847)	U. Pedagógica Nacional de san Francisco (1956)	2 universidades
Nicaragua	U. Nacional de Nicaragua-Managua (1812)	no se crea ninguna	2 universidades
Costa Rica	U. de Costa Rica (1941)		
El Salvador	U. de El Salvador (1941)		
Paraguay	U. de San Carlos (1676)		
República Dominicana	U. de Santo Domingo (1538)		
Uruguay	U. de la República (1849)		
Chile	U. de Chile (1842)	U. Estatal de Chile (1947)	2 universidades*

Elaboración propia con información de García Guadilla (2000).

Lo que puede deducirse del Cuadro Número 1 es que hasta la década de los 50 la llamada educación superior la componían, en su mayoría, las universidades nacionales de

carácter público. Salvo si mencionamos los casos de Colombia y Chile donde hemos colocado un asterisco. Colombia de 1801 y finales de la década de los 50 tenía 18 universidades públicas, pero un grueso de 15 universidades privadas que van desde aquellas que aparecieron en el siglo XVII, como la P. U. Javeriana (1622) hasta aquellas que se extienden a finales de la década de los 50, como la U. de Santiago de Cali (1958). El otro caso es la República de Chile que hasta la década de los 50 sólo tenía 2 universidades públicas (la U. de Chile, 1843 y la U. Técnica Estatal, 1947) y 6 universidades privadas.

Hecha esta precisión, insistimos, la llamada educación superior la componían, en su mayoría, las universidades nacionales de carácter público. Y bueno, si tomamos como indicador el número de universidades (públicas) en los distintos países de América Latina, tenemos que *éstas no crecieron exponencialmente* tal y como se ve en la tercera columna del Cuadro Número 1. El relativo alto crecimiento de las universidades nacionales respondió, como en el caso de Argentina y México, a la participación de sus principales actores sociales y necesidades (el número de habitantes). Y su poco o nulo crecimiento (como el caso de Costa Rica, o República Dominicana) a su composición/ número de habitantes, así como a las políticas educativas de sus respectivos gobiernos.

Otra consideración es que pese a la diferencia entre las universidades de la región Latinoamericana, la función e importancia es común: investigación, tradición y resguardo del patrimonio cultural. Y en este sentido es el acierto del trabajo de Axel Didriksson al definir las características e importancia, de lo que él llama macrouiversidades.

Dice Didriksson “Las macrouiversidades pueden definirse como un conjunto de prominentes y representativas universidades públicas ciertamente nacionales, pero que comparten caracteres comunes regionales: su historia similar (la española); su relación con sus respectivos gobiernos y sociedades; su presencia activa en los cambios sociales; y el número de estudiantes” (Cfr. Didriksson, 2002a; 2006). Y continúa: “de las 40 universidades públicas de entre los siglos XVI y XIX, y de la gran mayoría de las 60 que existen en el siglo XX, se localizan ya las más importantes macrouiversidades de América Latina y el Caribe” (Didriksson, 2002a:7). Con base en ese antecedente Didriksson define las características de las macrouiversidades de la siguiente manera:

1. **Por su tamaño**: desde una perspectiva general y comparada, las macrouiversidades de América Latina son instituciones creadas de más de 60 mil estudiantes, lo cual contrasta notablemente con cualquiera de las universidades que existen en el resto del mundo. [...] Debe mencionarse que la región cuenta con varias universidades que rebasan este indicador, y que llegan a sobrepasar los cien mil o los doscientos mil estudiantes. Tal es el caso, para mencionar las más destacadas, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y la Universidad de Buenos Aires (UBA). No obstante, también se presentan en la región, universidades que cuentan con todos los demás rasgos de una macrouiversidad, pero no cuentan con más de 60 mil estudiantes. [...]

2. **Por su complejidad**: las macrouiversidades que se caracterizan como tales, son instituciones complejas, esto es, porque mantienen una estructura organizacional que cubre el conjunto de las áreas del conocimiento moderno, las más variadas disciplinas en las más diversas de pregrado y en el posgrado. A diferencia de otro tipo de instituciones de educación superior, por ejemplo las de carácter tecnológico, las macrouiversidades abarcan no sólo las áreas del conocimiento moderno de la ciencia y la tecnología, sino también y de forma muy arraigada las ciencias sociales y las humanidades, las artes y la cultura, la historia y el futuro [...]

3. **Por sus tareas de investigación**: estas universidades características de la región tienen el mayor y el principal peso y calidad de la investigación científica que se realiza en América Latina y el Caribe. Todas las macrouiversidades concentran la mayor parte, en algunas áreas casi de la exclusividad de la actividad científica nacional, en gran parte también de la regional, amén de que concentran en grado mayúsculo la formación de posgraduados, particularmente de doctores e investigadores, a lo largo y ancho del continente.

4. **por el financiamiento público**: las macrouiversidades concentran, por las razones anteriores y por otras más, la mayor parte de los presupuestos nacionales orientados al sistema de educación superior y son, por lo tanto, todas ellas, de carácter público.

5. **Por el patrimonio histórico cultural**: las macrouiversidades tienen bajo su resguardo, protección y desarrollo un tremendo y muy importante patrimonio histórico y cultural, tanto tangible como intangible, que las hace únicas en el panorama regional, respecto a sus responsabilidades en relación con la identidad, con la preservación de monumentos y símbolos nacionales y regionales, y con la construcción de un futuro imaginario socialmente único (Didriksson, 2002a).

Si consideramos dos indicadores, número de universidades y tiempo (la década de los 50) la Universidad Latinoamericana *no estaba masificada* en los 50. La afirmación de la “masificación” de la Universidad, se hace sólo tomando en cuenta el crecimiento de *la matrícula estudiantil*, pero este indicador regularmente sólo se toma a partir de la década de los 50 a la década de los 90 (como lo hace el mismo Didriksson), donde ya había una composición (distinta) de la educación superior en pública y privada. Lo que nos lleva a una conclusión: la educación superior público-privada llevó al fenómeno de la masificación, lo cual implica plantear dos preguntas: ¿qué se va a entender por masificación de la universidad? y si la composición de la educación superior público/privada llevó a la democratización.

Desde nuestra perspectiva, la composición de la educación superior público/privada no llevó a procesos de democratización, sobre todo considerando, que en las formas de gobierno universitario (privado y posteriormente público) se fueron debilitando sistemáticamente (en otros casos prácticamente inexistentes) las acciones de los principales sujetos sociales (estudiantes y docentes). Finalmente los procesos de inclusión-exclusión en la configuración de la educación superior público/privado se hace más grande en la medida de quién puede pagar y por ende tener acceso a un tipo universidad en el abanico de posibilidades de educación superior privada que se generan. Hay varios elementos que nos hacen suponer que la composición de la educación superior público/privada no lleva a procesos de democratización. Y el estudio de esta composición resulta obligado sobre todo si pretendemos explorar eso que hoy se llama, *masificación*. Para entender qué es la masificación recurriremos por principio a la teoría de la racionalización de la educación y las perspectivas pedagógicas para dar un cierre con el caso de la Universidad Latinoamericana.

*La masificación.* Desde una perspectiva pedagógica la masificación de la Universidad es una expresión despectiva que encontramos a finales del siglo XIX en la intelectualidad

universitaria alemana (Nietzsche, 2000) para criticar y definir un desencanto cultural (Bonvecchio, 2000), por el abandono de la *formación o bildung*. En este sentido la masificación significará en las sociedades modernas el crecimiento del valor de uso, es decir, la adquisición de un *valor social* de la educación.

Podemos decir, desde la teoría pedagógica y desde la historia occidental de la educación, que demanda social y valor social no fueron elementos nodales en la educación y sus instituciones (la escuela o la Universidad). No siempre el valor de la educación fue productivo, pero en la sociedad moderna-capitalista es su principal rasgo. Esta va a ser la principal tesis de *la teoría de la racionalización de la educación* (Weber, 1986). El valor social de la educación va a depender del nivel de desarrollo de la sociedad; es decir de su *función* en la escala productiva, social y cultural.

Bajo la teoría de la racionalización esto significa: el desencanto del mundo (anterior), a raíz de la pérdida de viejas legitimaciones no racionales; la conformación del especialista, es decir el nacimiento de la intelectualización; y la configuración de la educación como *medio*, es decir, su carácter meramente instrumental. Max Weber, con el nombre de *La racionalización de la educación y la instrucción*, describe por qué la educación es un tema concomitante en el avance de la dominación de la estructura burocrática<sup>9</sup> y la influencia del racionalismo de la vida moderna en la cultura y en la sociedad capitalista. Su explicación no sólo es con respecto al nacimiento del espíritu capitalista, sino a la progresiva diferenciación de los sistemas sociales (entre ellas, la división intelectual del trabajo).

En la diferenciación de los sistemas sociales aparece el progreso de la estructura de dominación burocrática, misma que “da un gran impulso al desarrollo de un realismo racional y del tipo de personalidad del experto profesional” (Weber, 1986:226). En la conformación de la sociedad moderna capitalista, ¿el experto profesional, el especialista, sabe más? La respuesta es no. La sociedad moderna-capitalista ha devenido, o ha sido lo que es, precisamente o gracias a ese nivel de especialización, a ese proceso de intelectualización. Max Weber lo explica de esta manera

---

<sup>9</sup> La estructura de dominación burocrática la explicamos en el capítulo 2 bajo el estudio del Estado moderno.

¿Significa, por ejemplo que todos los que estamos sentados en esta sala poseemos mayores conocimientos sobre las condiciones de vida en que existimos que un indio americano o un hotentote? Dificilmente. Excepto en el caso del físico, los que viajan en un autobús no tienen ni idea de cómo logra moverse el vehículo. Y no necesitan saberlo; les basta saber que pueden <<contar>> con el comportamiento del autobús, y orientan su conducta de acuerdo con dichas expectativas; pero no saben nada de los requisitos necesarios para producir dicho vehículo de modo que funcione. El salvaje sabe muchísimo más sobre sus herramientas. [...]El salvaje sabe lo que hace para obtener sus alimentos cotidianos y qué instituciones le sirven en esta actividad. En consecuencia, la intelectualización y racionalización creciente *no* indican un mayor conocimiento general de las condiciones en que vivimos (Weber, 1986: 92).

Uno de los significados de la racionalización de la educación, es entonces su parcelamiento o intelectualización (la racionalización intelectual); es decir, “el conocimiento o convicción de que, de desearlo, *podríamos* descubrirlo en cualquier momento. Por tanto, significan que, en lo esencial, no intervienen fuerzas misteriosas incalculables, sino que, en principio podemos controlar todas las cosas mediante el cálculo. Ello supone un desencantamiento del mundo” (Weber, 1986: 92).

Pero a todo esto hay otro sentido que posee la racionalización de la educación, y este es *su carácter instrumental*. Esto trajo tres consecuencias: primero, pensar la educación universitaria en términos de *uso* de la educación: ser un *medio* y no un fin *per se*; segundo, la constitución del desencanto educativo en la medida en que la educación aumenta y pierde su valor; y finalmente, una consecuencia catastrófica para la universidad, su malestar.

Parte de las consecuencias de la racionalización de la educación es la configuración de ésta en un *medio*; es decir, pensar el uso de la educación (como cosa u objeto) con fines de obtener un certificado que conlleve al individuo (generalmente un joven estudiante) a ocupar un puesto distinto y mejor en la escala social. De esta manera, frente a las preguntas ¿por qué cada vez más jóvenes *desean* tener estudios superiores, o sea encaminan sus acciones para estar en la Universidad?, ¿a qué obedece el crecimiento de estudiantes en las universidades?, ¿acaso los integrantes de la sociedad, en este caso los jóvenes, están cada vez más ávidos de educación superior?, la respuesta es una: la conducción de una acción *racional con arreglo a fines e*

*intereses*: el *fin* de ir a la Universidad se ha constituido en la búsqueda irrestricta de obtener un certificado que sirva para escalar socialmente.

La racionalización de la educación ha permitido el avance (progreso o desarrollo) de la sociedad moderna, pero también ha traído más consecuencias. En primera instancia, la constitución de la educación como *sistema*; o sea la creación de instituciones de educación más especializadas (los institutos), al mismo tiempo que la creación de sistemas de exámenes más sofisticados. En ese sentido es que dice Weber “Las instituciones educacionales del continente europeo, sobre todo las instituciones de enseñanza superior –las universidades y también las academias técnicas, escuelas empresariales, escuelas superiores, y otros centros de grado medio-, se ven dominadas o influidas por la exigencia del tipo de <<educación>> que produce un sistema de exámenes especiales y la pericia instruida cada vez más indispensable para la burocracia moderna” (Weber, 1986:226). El concepto de enseñanza superior, que posteriormente se ubicará como Instituciones de Educación Superior refleja la complejidad, la organización, normalización de la educación como parte de un sistema desarrollado por la dominación de la estructura burocrática racional (el Estado).

La racionalización de la educación produce un sistema especial de exámenes, para generar determinado tipo de *instrucción* experta. Claro que la racionalización educativa, recibe un influjo directo de una acción racional más amplia, la Racionalidad moderna, en una de sus variantes, la burocratización. Weber escribe al respecto:

La burocratización del capitalismo, con su demanda de técnicos, empleados, etc. Con una instrucción experta, ha introducido exámenes en todo el mundo. Sobre todo, este proceso recibe un impulso adicional gracias al prestigio social de los certificados educacionales adquiridos por medio de estos exámenes especializados. Ello sucede tanto más cuando la patente educacional se canjea por ventajas económicas. En la actualidad, el certificado de educación se está convirtiendo en lo que la prueba de legitimidad fue en el pasado [...] (Weber, 1986: 228).

La crítica de Weber en este sentido es dura: “Cuando oímos clamar en todas partes en favor de la introducción de *curriculums* regulares y exámenes especiales, desde luego el motivo no es una <<sed de educación>> repentinamente avivada, sino el deseo de limitar la oferta para

esas posiciones y su monopolización por parte de los titulares de certificados educacionales” (Weber, 1986: 228).

Con el incremento de procesos de racionalización (los exámenes especializados, y la instrucción de expertos), los certificados adquieren un valor no sólo simbólico (culturalmente hablando), -por ejemplo, el prestigio- sino un valor económico que se mantiene en tanto pertenece a un número limitado de personas. Irónicamente “los costes <<intelectuales>> de los certificados educacionales siempre son reducidos, y éstos no aumentan al ir creciendo el volumen de estos certificados, sino que más bien tienden a disminuir” (Weber, 1986: 229). El tema de la devaluación de los certificados académicos no sólo guarda una estrecha relación con los procesos de exclusión de la estructura de la sociedad capitalista, sino con la masificación, y por ende con el desencanto de la educación y el malestar de la Universidad.

Finalmente, el tema de la masificación de la Universidad en América Latina es un adjetivo reciente que sólo aparece en la segunda mitad del siglo XX teniendo como origen el valor social y la demanda social de la educación y por ende de la composición de la educación público/privada de la educación superior..

### **1.3.2 Composición de la Educación Superior pública/privada en el periodo 1960-1994**

Habría que considerar la composición de la Educación Superior público-privada como un elemento que permite explicar la masificación de la Universidad y no sólo el indicador del número de estudiantes en las universidades<sup>10</sup>. La composición de la Educación Superior público/privada se presenta en América Latina con distintas variaciones históricas, como es el caso de Colombia (su primera universidad privada fue la P. U. Javeriana, 1622), el caso de Chile (su primera universidad privada fue la U. Católica de Chile, 1898) y Brasil (su primera universidad privada es la U. de Ribeirao prieto, 1928). Pero su periodo de expansión tiene

---

<sup>10</sup> Ya en la década de los 80’ Brunner (2007:58) se preguntaba ¿A qué factores se halla asociada la expansión de la matrícula universitaria? A lo cual respondía con la enunciación de tres fenómenos: “la incorporación de la mujer a la enseñanza superior; la diversificación de la educación superior y la regionalización de la matrícula”. Por cuestiones de claridad consideramos conveniente diferenciar históricamente los procesos que acompañaron la masificación: la composición de la educación superior en público/privada que se da entre los 50’ y los 80;’ y la diversificación de la educación superior, que se da en las últimas dos décadas del siglo XX.

elementos más comunes que se dan entre la década de los 60' y 80', en ese sentido el Cuadro Número 2 es bastante ilustrativo.

### Universidades creadas en América Latina en el periodo 1960-1994

**Cuadro No 2**

País	Periodo de expansion	No de universidades privadas	No de universidades públicas
Argentina	60'	33	28
Bolivia	80'	23	5
Brasil	60'	51	47
Chile	80'	52	15
Colombia	60'	31*	17
Costa Rica	80'	20	3
Cuba	s/e	No tiene	4
Ecuador	70'	10	11
El Salvador	70' y 80'	40**	1 (U. militar, 1988)
Guatemala	60'	4***	s/e
Honduras	70'	4	s/e
México	80'	168****	45
Nicaragua	90'	7	2
Panamá	80'-90'	12	2
Paraguay	90'	12	2
Perú	60'	24	20
República Dominicana	70'	15	s/e
Uruguay	s/e	1	s/e
Venezuela	80'	13	12

\*sin/especificar

\*\*4 s/e

\*\*\* 1 s/e

\*\*\*\* Para el periodo de expansión de la educación superior público/privada en México ver el capítulo número 3. La información que aquí se vierte es hasta 1999 y se extrae de la OCDE, (2006:13)

Elaboración propia con información de Garcia Guadilla (2000), Acosta (2005) y la OCDE (2006).

Los casos que saltan a la vista en el periodo de expansión de la Educación superior y por ende, de masificación de la universidad en América Latina son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, El Salvador, Perú, República Dominicana y Venezuela. ¿Tuvo algo que ver la dictadura militar en este proceso de expansión de la Educación Superior y masificación de la Universidad privada? Si bien no en toda la región y con los mismos rasgos, hay indicios que así lo demuestran. Argentina tuvo un golpe militar en 1976-1983; Chile en

1973-1990; Bolivia, 1971-1978; Ecuador 1972-1978; Colombia, 1953-1958; El Salvador, 1931-1979; Perú, 1968-1980; Venezuela, 1952-1958. En la composición de la Educación Superior público/privado estuvo presente las dictaduras militares de la región. El punto es que si bien era necesario que la universidad latinoamericana fuera más progresista, se intentó cancelar la función crítica, la politización de la Universidad al imponer determinada idea de desarrollo en la modernización y reformas de la universidad, para dar cuenta de ello, consideremos las experiencias de Brasil y Chile, como los casos más ilustrativos.

### 1.3.3 La presión de las dictaduras militares y la Reforma universitaria

Una de las características de la Universidad Latinoamericana es su *politización*. En el caso de la Argentina, las universidades vivieron un proceso de democratización con variantes que se expresaron en el cogobierno y el acceso a las clases sociales anteriormente excluidas. Las formas de organización y participación (acción social) fueron designadas bajo el concepto de politización, y éstas fueron canceladas durante gobiernos dictatoriales. Como ya vimos anteriormente en Argentina, posterior a la Reforma de Córdoba y posterior al gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922), la *politización* de la Universidad fue cancelada por el gobierno militar en 1930, considerando a las universidades “anárquicas” y peligrosas, emprendiendo acciones de encarcelamiento a estudiantes y profesores.

En otras regiones de América Latina, las universidades nacionales de los 50' y 60' se constituyeron en espacios políticos<sup>11</sup> desde donde se generaron “movimientos estudiantiles<sup>12</sup>” ligados a movimientos sociales más amplios. Este punto llevó a la Universidad Latinoamericana a configurar como uno de sus fines la transformación más amplia de la sociedad al pugnar, en aquellos años de los 60' por “la revolución”. Y en efecto, los 60' fue una época de revuelta, pero también de represión, de tal manera que América Latina experimentó distintos regímenes

---

<sup>11</sup> Históricamente es comprobable que la Universidad es una de las instituciones más politizadas de la sociedad. La universidad es un espacio político, “aún cuando predomine el mito de la neutralidad política e ideológica de las instituciones de educación superior”. (Ordorika, 2001:92).

<sup>12</sup> “Los movimientos estudiantiles nos muestran distintas causas: los estudiantes están involucrados en los antecedentes de la independencia de los diferentes países latinoamericanos (Soto, Negri), resisten reformas no deseadas (Castañeda, Mancebo), se organizan contra gobiernos dictatoriales (Carbajal, Rein, Pedroza) se ocupan de asuntos internos de sus centros de estudio (Pérez Puente), etcétera”. (Marsiske, 1999:16-17).

militares, sobre todo a raíz del problema de la Guerra Fría entre el bloque soviético y los Estados Unidos, y la influencia de este último país en las formas de gobernar.

Lo que tuvimos en aquellos años, entonces fue que los regímenes militares apaciguaron los movimientos sociales e intentaron apaciguar los movimientos estudiantiles de las Universidades nacionales.

Las universidades fueron así, los ejemplos en donde se presentaron los acontecimientos de clausura y cierres de universidades por los distintos regímenes militares, o bien en donde se inició la radicalización de movimientos políticos y sociales de gran envergadura en Venezuela, en Uruguay, en Chile, en Argentina, en Cuba, en Bolivia, en Perú, en Brasil y en México, por mencionar algunos casos excepcionales (Didriksson, 2006:11).

La huella de la Reforma y la modernización de la Universidad Latinoamericana, al menos como se registra en décadas posteriores a los 50' entonces adquirirá un rasgo peculiar: la imposición de la fuerza y una visión hegemónica e instrumental. Como ejemplo, tomemos las experiencias de Brasil y la República de Chile en la reforma y modernización de su universidad.

#### **1.3.3.1 La universidad brasileña: modernización y dictadura**

Brasil se diferencia de los demás países de América Latina tanto por quienes los colonizaron (Portugal), su lenguaje (el portugués), así como por su presencia tardía de la Universidad: “la Universidad no aparece ahí sino hasta las primeras décadas del siglo XX” (Campos, 2002:24). En la *vieja república* (1889-1930) la primera universidad que se funda es la U. de Río de Janeiro en 1920, con motivo de conmemorar el centenario de la independencia de Brasil (1922). Posteriormente, en 1934 se crea la U. de Sao Paulo. Esta institución es considerada un parte aguas en el sistema brasileño de educación superior dado que contó, entre otras cosas, con profesores investigadores extranjeros, principalmente de Europa.

En ese mismo periodo denominado como la *nueva República* (1930-1964) “fueron creadas 22 universidades federales, de entre las más importantes la de Sao Paulo en 1934, 9 universidades religiosas, la primera de ellas creada en 1946, la Universidad Católica de Río de Janeiro, 8 católicas y una presbiteriana” (Campos, 2002: 30). En Brasil en foros académicos

como la Reunión de sociedades brasileñas para el progreso de la ciencia (SBPC), así como revistas especializadas, profesores e investigadores universitarios defendían una “modernización institucional”, siguiendo dos ejemplos: el modelo de universidad investigadora humboldtiana o el modelo de universidad norteamericana. En ese marco es que se entiende la creación de la U. de Brasilia.

Esta institución llama particularmente la atención porque, como dice Campos, “con la transferencia de capital de Río de Janeiro para Brasilia fue creada en 1961, la universidad de Brasilia, cuyos principales objetivos eran el desenvolvimiento de una cultura y una tecnología nacional ligadas al proyecto desarrollista. Eso fue la primera universidad brasileña que no fue creada a partir de aglutinaciones de facultades pre-existentes; su estructura era integrada, flexible y moderna y se contrapunteaba a las universidades segmentadas en cursos profesionalizantes. Siguiendo un modelo norteamericano, organizándose en forma de fundaciones y de departamentos que sustituirían las cátedras” (Campos, 2002:32, 33).

Si la República Antigua dio como fruto la creación de la U. en Brasil a principios del siglo XX, y la Nueva República la expansión de un número significativo de universidades públicas y religiosas, la década de los 60 marcó el periodo de la *modernización* de la Universidad. En la década de los 60 la universidad brasileña no fue clausurada, tuvo un proceso de Modernización que significó varias acciones: su diversificación; su despolitización; su americanización; y finalmente, su proceso de *Reforma* universitaria.

*La diversificación.* La diversificación de la universidad brasileña tiene una de sus primeras expresiones en 1961. Si bien es cierto que “Durante la segunda mitad de los cuarenta y toda de los cincuenta, en el auge de la República Populista el gobierno federal desarrolló una política de estatización de establecimientos de enseñanza superior estatales y privados, en un proceso que llevó a la creación de las 37 universidades existentes en la actualidad” (Cuhna, 1995:6) También es cierto que “En 1961, en un momento de grave crisis política, se promulgó la *Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional*, con acentuadas tendencias privatistas, asegurando subsidios públicos a los establecimientos de enseñanza privados, como también la presencia de sus representantes en los consejos de educación. La primera providencia del consejo Federal de Educación fue terminar con el proceso de “federalización” de las universidades” (Cuhna, 1995:7).

Hasta la década de los 60 la primera universidad privada del país era la U. Católica de Río de Janeiro (1946), lo cual indica que en menos de una década (la de los 60) aparecen, según lo que comentábamos líneas atrás, 8 universidades, una de ellas presbiteriana. El punto de quiebre en esta primera *diversificación* de la educación superior, es la Ley que se crea en 1961 a partir de lo cual se intenta terminar con el proceso de federalización de la universidad, lo que implicaba una toma de postura por parte del gobierno brasileño respecto a la educación “pública”, y al carácter *político* de las universidades y su adopción de una Racionalidad pragmática proveniente de la visión norteamericana. Esto puede parecer poco cierto si consideramos el Cuadro Número 2 de esta tesis, tenemos que Brasil de 1960 a 1994 crea un total de 47 universidades públicas nuevas. Pero el punto es que en ese mismo periodo tiene ya *una gran expansión de educación superior privada* con 51 universidades, eso sin incluir las Instituciones de Educación superior (IES) distintas a las Universidades convencionales.

*La despolitización.* En la época de 1964-1985 la *modernización* de la universidad brasileña, estuvo marcada por la dictadura militar. Particularmente las universidades públicas, que habían constituido en su seno un carácter político. Dice Campos “después de tomado el poder por los militares, en 1964, las universidades pasaron a ser objeto de una injerencia directa del gobierno federal: fue apartado un grande número de profesores, principalmente de la Universidad de Brasilia; también fueron creadas las Asesorías de Información de instituciones federales de Enseñanza superior, con la intención de cohibir las actividades de carácter subversivo, tanto de profesores como de alumnos” (Campos, 2002:33).

En este mismo sentido comenta Lampert, “la Reforma universitaria, implícitamente intentaba bajo control las actividades políticas de los estudiantes y el control de la reorganización universitaria, es decir, el mantenimiento de la realidad socioeconómica y la cooperación en la viabilidad del proyecto económico y político de los detentores del poder, a partir del golpe militar de 1964. Así la tradición liberal de la universidad es interrumpida. Surge la universidad tecnocrática. Con base en el autoritarismo el poder pasa a ser ejercido por los militares y tecnócratas, y las actividades universitarias son controladas por ellos” (Lampert, 2005:87). Finalmente, la despolitización de la universidad brasileña significó la nulificación de los actores universitarios (profesores y estudiantes) en la participación de la ansiada modernización institucional que se había discutido en distintos medios académicos.

*La americanización de la universidad brasileña.* Podemos llamar de esta manera a la adecuación de esta institución educativa a un modelo de desarrollo productivo. La ansiada modernización institucional de la Universidad, en un lapso muy breve y bajo el régimen de la dictadura, se constituyó en un proceso de cambio impositivo que se presentó cuando la ideología de la clase empresarial y burocrática brasileña modificó la Universidad bajo el argumento de su necesaria *actualidad*, es decir, ligar la universidad brasileña al modelo de producción en un marco más amplio, la modernización económica.

¿Cuáles son los rasgos de la americanización de la universidad en Brasil? Podemos decir que se trató de ajustar *las acciones o fines* de la universidad (sintetizados en la función educativa con tres variantes: docencia, investigación y difusión de la cultura) en términos de *la acción racional con arreglo a fines instrumentales*, (la Racionalidad instrumental). Desde la Racionalidad instrumental se apuntaló desde 1961, la existencia (y después la expansión) de la educación superior privada. El sustrato racional fue la consideración pragmática-anglosajona: “cada individuo debe hacerse cargo de los costes de su educación”. Parte del ocultamiento y del éxito de la Racionalidad instrumental fue apoyar uno de las funciones sustantivas de la Universidad (la investigación, como variante de la ciencia) anhelado por distintos sectores, pero con un sentido distinto que estaba enmarcado en la modernización económica capitalista y sus respectivos efectos colaterales.

*La instauración de la Reforma universitaria.* En Brasil la Reforma universitaria se dio en 1968 con la creación de la nueva Ley de Reforma Universitaria (Ley No 5540/68), ésta significó, por un lado, la creación de un conjunto de mecanismos o funciones clasificatorias y de evaluación; y por otro, la creación de un sistema que segmentó y expandió el sistema de enseñanza superior en Brasil.

La creación (o más bien aplicación) de un conjunto de mecanismos racionales clasificatorios y de evaluación en la educación superior brasileña se presentó con un cambio nodal entre la década de los 60 y la década de los 80. Dice Rocha “A finales de los años setenta, la función de la evaluación deja de ser un instrumento para generar información sobre los programas implementados, y se convierte en una herramienta para planear el presupuesto del Estado. El gerencialismo (término utilizado para designar un nuevo modelo de administración pública, tomado de la expresión inglesa *new public management*) (Guerrero, 2004) introdujo el

concepto de evaluación para reorganizar la distribución de los recursos presupuestales del Estado (especialmente en el Reino Unido, Noruega y los Países Bajos). Ese cambio ocurrió debido a la crisis económica que estaban enfrentando la mayoría de los países en Europa” (Rocha, 2008:8). Comenta Campos en este mismo sentido

Después de largos años de penumbra –en los cuales la reforma universitaria era debatida exclusivamente en los cerrados gabinetes de la burocracia estatal-, se inició en 1968 una nueva discusión. El Congreso Nacional aprobó una ley de Reforma Universitaria (Ley No 5540/68) que creaba los departamentos, los sistemas de créditos, la clasificación vestibular, los cursos de corta duración, el ciclo básico dentro de otras innovaciones. A partir de ahí los departamentos sustituirían las antiguas cátedras, pasando, de las respectivas jefaturas a las de carácter rotativo. El examen vestibular, por primera vez, dejó de ser eliminatorio, asumiendo una función clasificatoria” (2002:33).

En cuanto a la segmentación y la expansión de la enseñanza superior en Brasil tenemos que considerar que sus raíces se hunden en: la crisis política de 1961; la contracción de la federalización de las universidades; la creación de éstas por parte del Estado; y la cesión de instituciones educativas a particulares (principalmente a la Iglesia Católica). Pero el año de 1968 es nodal en la segmentación y la expansión de la enseñanza superior, dado que es ahí donde el Estado brasileño instaura políticas educativas que ‘restringe’, a partir de mecanismos clasificatorios (exámenes, pruebas, evaluaciones, etc.) el ingreso a la Universidad pública, y fomenta, o crea un terreno fértil para las universidades privadas.

En ese sentido, la Reforma de la universidad que se extiende hasta la década de los 80 trajo como una de sus consecuencias más notorias que más de la mitad de alumnos “de tercer grado estuvieran matriculados en establecimientos aislados de enseñanza superior, siendo 86% en facultades privadas”. Nuevamente dice Campos, “en el año de 1981 Brasil contaba con 65 universidades siete de las cuales con más de 20,000 alumnos. En ese mismo año un número de establecimientos aislados de enseñanza superior excedía a ochocientos, doscientos cincuenta de aquellos con menos de 300 alumnos. Como las nuevas facultades aisladas no eran centro de actividades de investigación, se dedicaron exclusivamente a la enseñanza.” (2002:34). Brasil, de 1960 a 1990 tiene 47 universidades públicas. Y en ese mismo periodo tiene una gran expansión

de educación superior privada con 51 universidades. Ambos sistemas y periodos sin incluir las IES. Finalmente la experiencia no sería única pues este mismo proceso de modernización y Reforma universitaria se daría en la República de Chile y bajo un régimen de gobierno similar al de Brasil.

### **1.3.3.2 La Reforma universitaria en Chile (1981): diversificación y privatización**

*La Reforma* de la universidad chilena nos permite avizorar que ésta no fue sólo un proceso de cambio institucional que intentó ampliar la oferta educativa ante una mayor demanda, sino la expresión sistemática de la privatización de la Educación<sup>13</sup> Superior; proceso que se ha expandido por el resto de América latina y el mundo (Albatch, 2002) y que se sustenta de manera medular en una Racionalidad instrumental.

Chile llama particularmente la atención porque fue uno de los primeros países latinoamericanos que adoptó en los „70 una Racionalidad estatal tecnocrática, y una *nueva forma* de relación con la educación superior. Esa *nueva forma* de relación tiene distintos rasgos, pero hay uno que adquiere centralidad: el predominio de la educación superior privada. En otro momento hemos descrito históricamente las características de las universidades públicas y privadas en Chile atravesadas por instancias de certificación nacionales e internacionales a la hora de buscar la calidad y de intentar construir su prestigio. Lo que haremos ahora es dar cuenta de los principales rasgos de la *Reforma* de la universidad en Chile a partir de la década de los 80.

En Chile las universidades más antiguas se remontan al siglo XIX. Ahí surgió la U. (nacional) de Chile, la U. Católica de Chile, y la primera Escuela de Artes y oficios, hoy U. de Santiago. Posteriormente, a principios del siglo XX, se crean la U. de S. Concepción y la U. de Valparaíso, y el grueso de las universidades, así como institutos y centros de estudio que se darán sobre todo en las últimas dos décadas del siglo XX. La U. de Chile se fundó en 1842, mismo año

---

<sup>13</sup> Escribe Esquivel, “México, Brasil y Chile son los tres países de América latina más destacados por sus modelos de educación superior. Aunque los dos primeros parecen tener mayor influencia en el resto del continente, Chile es el primero en reformar el sistema universitario en la década de 1980 y orientarlo según las políticas de privatización y acreditación de la calidad educativa” (Esquivel, 2007:41). Según este trabajo, en efecto, Chile inicia en los 80’ las políticas de privatización; pero las primeras expresiones de reforma y modernización se encuentran en Brasil, dos décadas antes, los 60’.

en que se le otorgó su autonomía. Esta institución tuvo como característica fundamental su carácter público porque era “parte integral del aparato de Estado” (Levy, 1995:158) a la hora de configurar las políticas educativas.

La Universidad de Chile tiene raíces de la Universidad colonial, su influencia del modelo de universidad napoleónica (y un personaje clave en su creación, el venezolano Andrés Bello) así como su influencia de la Reforma de Córdoba de 1918. La U. de Chile históricamente jugó un papel central en la creación de las posteriores universidades durante la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, la configuración de las universidades en esta región fue muy particular hasta la década de los 80. Según el Cuadro No 3 que nos presenta Levy, entre 1942 y 1980, sólo había dos universidades públicas y el grueso de las universidades era privadas de carácter confesional (católicas).

### Evolución del sistema universitario en Chile, 1842-1980

Cuadro No 3

Universidad	Año	Tipo jurídico
Universidad de Chile (UCH)	1842	Público –secular
Universidad Católica de Chile (UC)	1888	Privado –católico
Universidad de Concepción	1919	Privado- secular
Universidad Católica de Valparaíso	1928	Privado-católico
Universidad técnica Francisco Santa María (UTSM)	1931	Privado-secular
Universidad Técnica Estatal	1947	Público-secular
Universidad Austral	1954	Privado-secular
Universidad del Norte	1956	Privado-católico

Levy (1995:166).

La U. de Chile y la U. de Santiago son las únicas dos universidades *públicas* entre el periodo de 1842 y 1980 el resto de las universidades que aparecen en ese mismo periodo son *privadas*. ¿Qué hace entonces pensar que la privatización en Chile comenzó en la década de los 80 y con la dictadura de Augusto Pinochet? Si consideramos el Cuadro Número. 3 tenemos que

en Chile después de la Reforma universitaria de 1981 sólo se forman 15 Universidades públicas entre 1981 y 1995: U. de Santiago, U. de Valparaíso, U. Antofagasta, U. de la Serena, del Bío Bío, la Frontera, de Magallanes, de Talca, de Atacama, de Temuco, Arturo Prat, Metropolitana de Cs de la Ed, U. de Playa Ancha de Cs de la Ed, U. Tecnológica metropolitana, U. de los Lagos. Mientras que el número de universidades privadas de la década de 1981 a 1994 es de 52. Si a ello le sumamos IES nos da un aproximado de 300 instituciones de educación superior privadas.

Consideremos que en efecto ya existían universidades privadas antes de la década de los 80, pero el punto medular es que *las políticas educativas* que se despliegan con la dictadura militar colocan como centro el proceso de privatización de la educación superior. En sentido estricto, la privatización no consistió en vender las universidades públicas al sector privado, que eran sólo dos en la década de los 80', sino restringir "la función social y pública" de estas universidades, limitando el ingreso, segmentándolas y cobrando cuotas.

Entonces el proceso de privatización de la educación consistió en el diseño de ésta como un *servicio* que se puede comprar y vender, y no un *derecho público inalienable*. Con la privatización se creó un escenario propicio que fomentó la educación superior en manos de los particulares (no sólo la Iglesia, sino la clase empresarial). Finalmente, otra de sus expresiones consistió en considerar que el Estado no tiene responsabilidad en el financiamiento de las universidades públicas, y por ende, quien debe hacerse responsable es *el propio individuo*. Ello explica entonces cómo la dictadura militar y la clase empresarial pretendían la modernización y Reforma, pero de la Universidad pública.

Históricamente la contracara de la U. de Chile era la U. Católica de Chile, y ésta tenía una postura con vaivenes políticos entre el conservadurismo y la derecha, entre la tradición y una posición reformista. Y sucede que a principios de la década de los 60, su posición de modernización, fue patrocinado por Estados Unidos, la fundación Ford, Rockefeller y la conexión con los Economistas de la Universidad de Chicago "y de la influencia de figuras tan controvertidas como Milton Friedman y Arnold Herberger" (Levy, 1995:210). Resulta que a partir de los 60', bajo el escenario de la guerra fría y la mirada de los Estados Unidos, la U. Católica de Chile tenía ideas *modernizadoras*, pero no tanto para sí misma (o sea, para su organización académica, curricular etc.), sino para la Universidad pública. En ese sentido, es que el sistema de educación superior se va a reformar en 1980 cuando hay un escenario *ad hoc*.

El Decreto de Ley 3541 marca el nacimiento del actual sistema de educación superior en Chile. El decreto consiste en que el presidente de la República tiene todas las facultades para modificar la Constitución. Posterior a ello, un conjunto de expertos, que fueron formados (educados) en las universidades norteamericanas, diseñaron lo que posteriormente aparecerían como Decretos con Fuerza de Ley (DFL) que transformarían la educación superior en Chile. Dice Esquivel “la dictadura militar chilena en 1980 reforma la Constitución Política. Entre el fin de ese año y el principio del año siguiente, emite veintisiete decretos con fuerza de ley para crear el actual sistema de educación superior, ampliado, piramidal, diversificado, compuesto en la base por los centros de formación técnica, pertenecientes al sector privado, en el medio por los institutos profesionales, públicos y privados, y en la cúspide por las universidades, instituciones de “excelencia académica” pertenecientes a ambos sectores sociales” (Esquivel, 2007:48).

Analicemos sólo los 4 primeros Decretos con Fuerza de Ley (DFL) que se crean en 1980 y que denotan los rasgos de la Reforma Universitaria: su segmentación, diversificación, despolitización, financiamiento y calidad.

“El Decreto con Fuerza de ley núm. 1 (DFL 1) autoriza al Ministerio de Educación Pública (MINEDUC) para establecer las normas que regirán a las universidades, fijar sus funciones (docencia, investigación y difusión de la cultura), (*Diario oficial*, Santiago de Chile, enero 3 de 1981), decretar su autonomía, su libertad de enseñanza, autorizarle la exclusividad curricular de doce carreras y el otorgamiento de los grados académicos y los títulos profesionales correspondientes, y regular la creación y disolución de este tipo de establecimientos” (Esquivel 2007:48).

En el caso de las universidades públicas, la relación de éstas con el Estado a partir de la figura del Ministerio Nacional de Educación (MINEDUC), colocó a las universidades en la pérdida del sentido de *la autonomía*. La declaración jurídica de autonomía universitaria entendida como <<la capacidad de gobernarse en materia de administración, financiamiento y docencia>> se ve violentada al ser supeditada la Universidad a los procesos de escrutinio y control provenientes del MINEDUC, ello incluye el hacer partícipes a las universidades en las políticas educativas de calidad que se implementaron desde el mismo Ministerio y no desde la Universidad, al menos no desde la Universidad pública.

Un segundo golpe artero a la universidad pública por parte de la junta de gobierno fue precisamente al definir “la exclusividad curricular de doce carreras”. Con ello, la junta de gobierno militar “aceleró la caída de la institución del liderazgo del sistema. La legislación posterior llevó en 1981 a que la UCH [Universidad de Chile] perdiera más de la mitad de sus 24 facultades” (Levy, 1995:210). Sin embargo, lo que más se exalta de la Reforma universitaria de 1980 fue su logro de “ampliar” la educación superior. Pero en la explicación de la ampliación de la educación superior se omite el proceso, es decir, que las nuevas universidades públicas (las filiales) nacieron de las ya existentes por motivos de desarticular *políticamente* a la Universidad pública y por motivos de “seguridad nacional”.

La diversificación versus segmentación de la educación superior consistió en que las universidades públicas clásicas fueron desarticuladas, tanto en el número de carreras que podían ofrecer (sólo doce); las volvieron dependientes del Estado a través del MINEDUC, y finalmente, con la creación de nuevas universidades (las filiales) a partir de las distintas facultades que componían la U. de Chile, se cortó de tajo la politización de la Universidad. Salvaguardando con ello, “el interés nacional”. Finalmente en la diversificación *versus* ampliación de la educación superior, aumentaron las IES privadas, “Las instituciones de educación superior (IES) privadas encuentran “nichos” de su clientela, o en el caso contrario, se fusionan o las instituciones son absorbidas por empresas boyantes, bancos y otros negocios en función de la plusvalía” (Esquivel, 2007: 49).

Si pasamos al análisis del Decreto con Fuerza de Ley número 2, tenemos que “El DFL2 obliga aquel año a los rectores de las universidades “tradicionales” o autónomas a presentar al Presidente de la República, en el plazo de 90 días, un programa de restructuración de sus respectivas instituciones para “racionalizar” el número de alumnos, además de una propuesta que contemple la división consecuente de estas instituciones, si es el caso, y sus respectivos estatutos” (Esquivel, 2007:49).

En cuanto al Decreto con Fuerza de Ley número 3 tenemos que “el DFL3 dispone poco después normas sobre las remuneraciones universitarias. En lo esencial, en concordancia con la pujanza el sector privado y la recesión de 1981-1985, decreta que las percepciones económicas del personal universitario sean fijadas libremente por cada corporación, de acuerdo a sus respectivos estatutos orgánicos” (Esquivel, 2007:50). La historia de la diferenciación económica

y laboral nos dará cuenta de la perversión de la ingeniería tecnocrática de esta ley, la cual consiste en reconfigurar la condición económica, académica y laboral de los profesores e investigadores. A estos actores sociales se les segmentó inmiscuyéndolos en procesos de búsqueda de estímulos y valores académicos competitivos e individualistas (Cfr. Esquivel, 2004).

Finalmente, “El DFL4 fija luego el nuevo sistema de financiamiento oficial, compuesto por el aporte fiscal directo (AFD) y el aporte fiscal indirecto (AFI)” (Esquivel, 2007:50). Que básicamente operó así: “*a*) la asignación de fondos públicos para instituciones públicas; a las que destina cada año el aporte fiscal directo (AFD), y según los méritos institucionales y académicos, el aporte fiscal indirecto (AFI); *b*) el presupuesto mixto o bisectorial (subsidio público e ingresos propios) para las universidades privadas autónomas, a las que les aplica el mismo esquema de estímulos anterior (AFD y AFI), *c*) el financiamiento propio para las universidades particulares heterónomas (en proceso de licenciamiento)” (Esquivel, 2007:45).

El Estado chileno, en los primeros años de la Reforma continuó con el financiamiento de la educación superior universitaria, sin embargo, la lógica sobre la cual se despliega la Reforma esconde que quien se hace cargo de la educación (las universidades particulares) “ofrece” un servicio, dado que la lógica sobre la que se edifican las universidades privadas no tradicionales (es decir, las confesionales), son de corte empresarial, al mismo tiempo al hacerse cargo de la educación la universidad privada, el individuo que solicita educación superior tiene que pagar *por algo que es un servicio y no un derecho*.

De esa manera encontramos en los mismos DCF el imperativo de pagar cuotas de los individuos por recibir educación. Y frente a las críticas sobre la des-responsabilidad del Estado en materia de financiamiento a la educación superior, la política educativa se canaliza a *sectores estratégicos*, en este caso, el financiamiento directo ya no es hacia las universidades, al menos como había sido en el pasado, sino hacia los individuos, pero aparece una pequeña variante: el financiamiento que se le da a los individuos es un préstamo, un crédito. Dice Esquivel “A partir de 1982, el crédito fiscal universitario para pago total de matrículas lo otorga el Estado a aquellos aspirantes cuya solicitud sea justificada, cobrando sólo el 1% de interés al año. La obligación de pago es exigible transcurridos dos años a partir de que el beneficiario termina la carrera esté o no en posesión del título profesional” (Esquivel, 2007:51). Al menos en este punto, hay elementos para dar cuenta que de fondo el problema no es lo que aporta el individuo (sea el estudiante

directo y/o su familia) para solucionar las necesidades de la institución donde va a estudiar, sino la lógica sobre la cual se edificó la Reforma misma: “cada individuo debe hacerse cargo de los costes de su educación”.

Un último punto que transforma la idea de Universidad, tal y como la conocíamos desde la Reforma de Córdoba de 1918: el tema de la calidad. La calidad es un concepto económico que surge en el periodo de la segunda guerra mundial y se trata de: “hacer las cosas al menor precio y con calidad” (Lampert, 2005:97). Este concepto posteriormente es introducido en la educación. La literatura que hay sobre el tema de la calidad en la Universidad Latinoamericana se remonta a Brasil en la década de los 50’ y 60’ con conceptos que en ese país y en otros más son ya un discurso educativo: universidad de excelencia, control de calidad, control total, la pedagogía de la calidad total, etc.

En el caso de la República de Chile, el tema de la calidad aparece de manera sistemática en la década de los 80’ y es llevado a cabo por el gobierno militar, para ser más específico, por el MINEDUC y por organismos e instrumentos afines. “A comienzos de la década de 1990, el MINEDUC asume la política de mejoramiento de la calidad de la educación superior y pone en marcha el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP)” (Esquivel, 2007:53). De ahí hasta la década del 2000 se han extendido estos procesos ligados a estancias de evaluación y certificación.

Los elementos mencionados reflejan la necesidad de actualizar la Universidad mediante la investigación (el caso de Brasil), la implementación de procesos de calidad educativa, y/o la creación de instancias y organismos evaluadores (caso de Chile), esto da cuenta de los rasgos de una transformación amplia de la Universidad que se sigue en América Latina.

#### **1.4 Crisis económica y deuda externa**

Un rumbo económico político que se siguió en América Latina y que definió la década de los 80 fue la crisis económica y los problemas de pago de la deuda externa. Las acciones que siguieron los distintos gobiernos (militares o democráticos) para esta región son conocidos como “neoliberales” y consistieron básicamente en una serie de ajustes estructurales de las funciones que otrora realizaba el Estado. Las nuevas funciones del Estado se remitieron exclusivamente a

una cuestión técnica-administrativa y no política: bajo esos preceptos se optó por des-burocratizar el Estado, traducéndose estas acciones en la privatización (leído aquí si como venta) de las empresas públicas (comunicaciones, transportes, bancos), y cediendo terreno a la “eficiencia” de la mano invisible del mercado.

Otras de sus expresiones del Estado “con rostro humano”, que es ya distinto al Estado paternalista fue la canalización de recursos económicos (los programas sociales, como SOLIDARIDAD en México) a sectores estratégicos con el fin de impactar de manera directa en el combate a la pobreza económica, social, educativa. En términos de educación superior, el binomio crisis económica y problemas de pago de la deuda externa tuvieron dos expresiones en las políticas educativas, que ya no eran tan nuevas porque estaban en fase germinal desde los 60, pero que sin duda se acentuaron, nos referimos en este caso a: a) la diversificación de recursos; y b) la búsqueda de una ansiada excelencia. Didriksson lo apunta así:

Desde el plano del financiamiento del Estado, la contracción derivada de la crisis de los ochenta, impulsó políticas denominadas de “diversificación de recursos”, que caminaron paralelas a la baja de los subsidios gubernamentales, a la programación de estímulos sectoriales e individualizados a las plantas académicas, y la búsqueda de una ansiada “excelencia” que justificara la necesidad del servicio educativo y de investigación desde la perspectiva de una optimización de los gastos (Didriksson, 2006:21).

A estas alturas queda ya por sentado que la disminución del financiamiento fue una constante en los 80'; sin embargo, la suma de la búsqueda de la calidad parece una incoherencia. Pero he aquí la lógica que hemos encontrado en función de revisar la Reforma universitaria en la República de Chile: i) la disminución del financiamiento no es consecuencia de la mala calidad de la educación, ese tema no aparece en la historia de la Universidad moderna, al menos como se encuentra en la Reforma de Córdoba de 1918 sobre la cual se erigieron las universidades latinoamericanas modernas; ii) la relación de la Reforma universitaria de los 60' y 80' con la Calidad, aparece con la acción racional de este principio: *hacer más* docencia, investigación, *con menos* financiamiento, recursos humanos, burocracia, tradición, herencia. A esto último se le llama “optimización de recursos”.

Finalmente, lo que si puede reconocerse, en los 80' es que “la agenda de las macrouiversidades empezó a cambiar de forma significativa. De la insistencia en los temas de atención a la demanda social, del crecimiento, de la descentralización o de la planeación se pasó, en el lapso de dos décadas, a la insistencia en temas como la evaluación y la acreditación, el uso y manejo de la contracción financiera y a los programas de recursos extraordinarios condicionados, a la competitividad, al cobro de colegiaturas, y al incremento de los recursos propios, a la internalización y a la intervención de los organismos financieros internacionales” (Didriksson, 2006: 21-22). En este sentido, es que cabe estudiar la presencia y el financiamiento de organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI); pero esto lo haremos en el capítulo tercero cuando veamos en los 90' sus políticas educativas y sus recomendaciones.

## Conclusiones

La Reforma de Córdoba configuró la idea de la Universidad Latinoamericana bajo principios como autonomía, cogobierno y democratización. ¿Qué llevó a la Universidad Latinoamericana a *su crisis* y por ende, a la necesidad de reformas y modernizaciones que se produjeron en décadas posteriores a los 50'? Hemos encontrado dos hallazgos.

Primer hallazgo. *El paso de la democratización a la masificación*. En la primera mitad del siglo XX la democratización de la universidad Latinoamericana significó la apertura de esta institución educativa a los sectores sociales medios y su participación política en ella (el cogobierno). Sin embargo, la apertura de la universidad y el crecimiento en el número de instituciones de educación superior, décadas después, no generó mayor democratización, sino su masificación; es decir, el aumento del valor social de la educación (los certificados), pero no un aumento y mejora en las oportunidades sociales (Brunner, 2007). Algo de lo que se añade a lo anterior es que la masificación empezó a ser un problema (político) de difícil gobernabilidad de las universidades públicas, así como un problema estructural de financiamiento y calidad educativa.

Hemos de comentar que no hay suficientes datos de que la masificación de la universidad en América Latina haya sido un problema de *formación* cultural, como fue el caso de la universidad en Europa, sobre todo en Alemania a finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Sin embargo, lo que si deducimos es que la masificación de la universidad pública en América Latina y sobre todo después de la segunda mitad del siglo XX, se volvió un concepto despectivo social y culturalmente, sobre todo si consideramos como contraste la masificación de la educación básica donde hubo un gran consenso entre sociedad, gobiernos y organismos internacionales.

*Segundo hallazgo*, el sentido político que adquiriría la Universidad Latinoamericana da cuenta no sólo de “los acontecimientos de clausura y cierre de universidades por distintos regímenes militares” (Didriksson, 2006:11), sino que parte de la modernización y la reforma de ésta fue en aras de rechazar su politización. Por ejemplo, la reforma y modernización universitaria en Brasil en la época de 1964-1985 evidencia cómo la universidades públicas brasileñas fueron controladas por los gobiernos militares (Lampert, 2005) y se diversifica la educación superior (Cuhna, 1995:7). Un segundo ejemplo se encuentra en la década de los 80

cuando la universidad pública chilena fue desarticulada políticamente “al autorizarle la exclusividad curricular de doce carreras” (DFL 1) (Esquivel, 2007:48). Los motivos, según la dictadura militar eran de “seguridad nacional”.

Finalmente, un elemento que no puede obviarse en la crisis de la Universidad Latinoamericana, es la crisis económica de la región en la década de los 80. El rumbo político económico que se siguió en aquellos años fue la modificación de las funciones del Estado y con ello, un cambio de relación con la universidad y esta con respecto a sus fines.



## CAPÍTULO SEGUNDO

### MARCO TEÓRICO-POLÍTICO PARA COMPRENDER LA TRANSFORMACIÓN DE LA UNIVERSIDAD VÍA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

#### Introducción

A partir de los 80 uno de los componentes de la transformación de la Universidad Contemporánea en América Latina fue el cambio de paradigma político-administrativo que adoptó el Estado latinoamericano en su *modernización* (o reforma estructural).

En la dimensión administrativa, el Estado pasó de una estructura burocrática a los principios de la tecnocracia (la racionalidad instrumental) y la gerencia pública o *management*. En la dimensión política adoptó, la doctrina neoliberal, o sea, un conjunto de preceptos económicos neoclásicos que respondieron, como alternativa, a la crisis económica y el endeudamiento de los países latinoamericanos. Las características de lo que se entendió como neoliberalismo fueron: la desregulación de las funciones estatales, la privatización y la apertura de mercados (la globalización económica). Finalmente, estos fueron los marcos político-económicos en los cuales se construyeron las políticas educativas con la cual acabó transformándose la Universidad en la región en las últimas dos décadas del siglo XX.

#### 2.1 Marco teórico para comprender la transformación de la Universidad en América Latina

La crisis, o el *momento de ruptura y tensión* de la Universidad Latinoamericana, se encuentra a partir de la segunda mitad del siglo XX. Pero su malestar se da a partir de de la Reforma estructural del Estado y de la modificación de la relación entre éste y la Educación Superior. Nuestro supuesto es que las políticas educativas del Estado se orientaron por principios tecnocráticos y por teorías económicas para enfrentar la crisis política y económica a través de la adopción de un modelo administrativo gerencial y neoliberal, y con ello el Estado *reorientó* las funciones de la Universidad.

En función de lo anterior, conviene considerar un marco teórico que nos permita comprender cuáles son los componentes del Estado, cómo es que se llegó a la necesidad de su reforma estructural en América Latina, y por ende, cuáles fueron sus expresiones en las políticas de educación superior a través de las reformas y modernizaciones de la década de los 80' y 90'.

## 2.2 ¿Qué es el Estado?

Para poder estudiar el Estado intentaremos construir un marco teórico de análisis, derivado de la sociología weberiana. Por ende intentaremos comprender sus componentes (la burocracia y su cuadro administrativo) y posteriormente ahondar en sus rasgos (la legitimidad racional y las formas de dominación).

En una conferencia pronunciada en la universidad de Múnich en 1918 titulada *La política como vocación* Weber decía: "...en la actualidad, debemos decir que un Estado es una comunidad humana que se atribuye (con éxito) *el monopolio del uso legítimo de la fuerza* dentro de un territorio dado. Observen que el <<territorio>> es una de las características del Estado. En el momento presente, el derecho a emplear la fuerza física se adscribe específicamente a otras instituciones o individuos sólo en la medida en que el Estado lo permite. Se considera el Estado como la única fuente del <<derecho>> a hacer uso de la violencia." (Weber, 1986:10).

Según Weber, el Estado moderno, es "el uso legítimo de la fuerza por una comunidad humana" de lo que resulta el monopolio de la fuerza y la dominación. ¿Pero qué significa aquí la legitimidad? En *Economía y Sociedad*, el autor lo entiende como un *tipo de credibilidad* al explicar de manera detallada diversas formas de legitimidad (tradicional, carismática y racional) en función de diversos tipos de dominación. Ahora bien, se entiende por dominación a "la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)" (Weber, 2008:170). La dominación es una *probabilidad de encontrar obediencia o sumisión voluntaria* ante una autoridad legítima, en este caso puramente racional con arreglo a fines. "No es por tanto, toda especie de probabilidad de ejercer "poder" o "influjo" sobre otros hombres" (2008: 170).

El punto no es el ejercicio de una clase de poder o influjo, *sino* de encontrar obediencia, ante una autoridad legítima, una estructura racional. Es por eso que "No toda dominación se

sirve del medio económico. Y *todavía menos* tiene toda dominación fines económicos. Pero toda dominación sobre una pluralidad de hombres requiere de un modo normal (no absolutamente siempre) un *cuadro* administrativo” (2008: 170). En un sentido parecido decía Michel Foucault que la idea de lo normal y los procesos de normalización estaban atravesados por el poder.

Finalmente, dos elementos estarán presentes a la hora de comprender el Estado moderno: *la burocracia*, entendida como conjunto de leyes, normas y reglas estatuidas; y *el cuadro administrativo*, entendido como una actividad dirigida a la consecución de determinados fines; ambas expresiones por antonomasia de la *estructura racional*. Pero expliquemos estos dos elementos a detalle.

### 2.3 El carácter permanente de la Burocracia

En *Qué es la burocracia* Weber se avoca a describir lo que considera es la burocracia de la siguiente manera:

I.-Existe el principio de zonas jurisdiccionales fijas y oficiales, generalmente organizadas por normas, esto es, por leyes o regulaciones administrativas.

1.-Las actividades regulares requeridas para los fines de la estructura requeridas para los fines de la estructura burocráticamente gobernada se distribuyen en modo fijo, como deberes oficiales.

2. La autoridad que da las órdenes necesarias para el relevo de esos deberes está distribuida de forma estable y se halla estrictamente delimitada por normas referentes a los medios coercitivos, físicos, sacerdotales o de otro tipo, que pueden ponerse a disposición de los funcionarios.

3.-Se adoptan medidas metódicas para asegurar el cumplimiento regular y continuo de esos deberes y para la ejecución de los correspondientes derechos; sólo se emplean personas que posean las calificaciones generalmente reguladas para servir”. (Weber, 1986: 167).

Ese conjunto de normas, leyes, o regulaciones administrativas en el gobierno público y legal (El Estado moderno), se le llama “autoridad burocrática”. Y ese conjunto de normas o leyes

en la economía privada (cuya figura emblemática es la empresa), se le llama “administración” burocrática. Weber aporta más elementos para comprender la burocracia del Estado moderno mediante estas características:

II.- Los principios de jerarquía de cargos y de niveles de autoridad graduada suponen un sistema de sobre y subordinación firmemente organizado, en el cual existe una supervisión de los funcionarios inferiores por los superiores”

III.- La administración del cargo moderno se basa en documentos escritos (<<archivos>>), los cuales se conservan en forma original o como proyectos”. Por tanto, existe un tipo de personal de funcionarios subalternos y escribas de todo tipo

IV.- La administración de un cargo [...] presupone una preparación profunda y experta. Esto se aplica cada vez más al ejecutivo moderno y al empleado de las empresas privadas, del mismo modo que se aplica al funcionario público.

V. Cuando el cargo se halla en pleno desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda su capacidad de trabajo, independientemente del hecho de que su tiempo obligatorio en el despacho se halle firmemente delimitado.

VI.- La administración del cargo sigue normas generales, más o menos exhaustivas, y que pueden aprenderse. El conocimiento de estas normas representa un saber técnico especial que posee el funcionario. Comprende la jurisprudencia, o la administración pública, o de empresas. [...] (Weber, 1986, 170)

2. la posición del funcionario “El funcionario político [...] no es considerado el servidor personal de un gobernante” (Weber, 1986:171); “goza de una clara estima social” (Weber, 1986: 172); el funcionario “es nombrado por una autoridad superior”; “presupone una ocupación vitalicia, o sea goza de derechos de pertenencia y de cierta seguridad laboral; recibe una compensación pecuniaria, o sea, recibe “un sueldo normalmente establecido, y la seguridad de una pensión para la vejez. El sueldo no se calcula, como un salario, en términos del trabajo realizado, sino de acuerdo con el <<status>>, esto es, de acuerdo el tipo de función (<<la categoría>>) y, además, posiblemente con la duración del servicio”. (Weber, 1986: 177); el funcionario espera realizar una <<carrera>> dentro del orden jerárquico del servicio público.

Pasa de las posiciones inferiores, menos importantes y peor pagadas, a las superiores” (Weber, 1986: 177).

3.-presuposiciones y causas de la burocracia: “el desarrollo de la economía monetaria “[...] en la medida en que se trata de compensar pecuniariamente a los funcionarios” (Weber, 1986:178).

4.-la evolución cuantitativa de los recursos naturales, el ejercicio del poder militar, los medios de comunicación y 5.- la evolución cualitativa de las tareas administrativas, sobre todo la cultura, se pasa de la elaboración de la justicia hasta la educación.

6.-Las ventajas técnicas de la organización burocrática: “su superioridad meramente técnica sobre otras formas de organización” (Weber, 1986: 191): precisión, rapidez, certeza, conocimiento de los archivos, discreción, estricta subordinación, reducción de fricciones y de costes materiales y personales” (Weber, 1986: 191).

El análisis weberiano sobre la burocracia es bastante extenso, pues pasa del estudio de sus causas, evolución cuantitativa y cualitativa, ventajas técnicas, su articulación efectiva con el derecho, su carácter permanente, sus consecuencias económicas y sociales, así como sus etapas de desarrollo. No nos detendremos a enunciar detalladamente dichas características, nos basta saber que la presencia de la burocracia sigue conservando su continuidad mediante la puesta en práctica de las normas, reglas y principios estatuidos que constituyen a la estructura racional burocrática.

## 2.4 La estructura pura de dominación, los cuadros administrativos

Sintetizando, el Estado es el uso legítimo de la fuerza por parte de una comunidad humana y uno de los componentes del Estado es la burocracia; es decir, un conjunto de reglas y normas racionales. Hasta aquí la composición *del Estado-burocrático* en la forma habitual meramente “administrativa” y funcional. Sin embargo, lo que queremos resaltar de todo esto es que lo administrativo también toca dos dimensiones. La primera, que es aquella que se entiende como “*una actividad dirigida* a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos, por parte de un grupo de hombres cuya obediencia se espera” (Weber, 1986: 170). Y la segunda, que se entiende como “un conjunto de normas aplicadas a la empresa”.

Bien podemos empezar por preguntarnos ¿Por qué históricamente resultó necesario un cuadro administrativo? parte de la respuesta apunta a *la necesidad* de las formas de administrar y organizar los recursos naturales territoriales, aún en las distintas formas de gobierno (monárquicas, plutocráticas, democráticas, etc.). La otra parte de la respuesta descansa en su forma de *dominación administrativa racional*. Según Weber, la dominación *legal* es la estructura pura de dominación del cuadro administrativo, sobre todo porque ésta descansa en la validez de las siguientes ideas entrelazadas entre sí:

1.- Que todo derecho “pactado” u “otorgado” puede ser *estatuido* de modo racional – racional con arreglo a fines con arreglo a valores (o ambas cosas)-, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito de poder de la asociación (en los territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes para la asociación.

2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de *reglas* abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que tienen la aprobación o por lo menos carecen de las ordenaciones de la asociación.

3. Que el soberano legal típico, “la persona puesta a la cabeza”, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.

[...]

4 Que –tal como se expresa habitualmente- el que obedece sólo lo hace en *cuanto miembro de la asociación* y sólo obedece “al derecho”. [...]

5.-En relación con el número tres domina la idea de que los miembros de la asociación, en tanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obedecen a aquel orden impersonal; y que sólo están obligados a la obediencia dentro de la *competencia* limitada, racional y objetiva, a él otorgada por dicho orden. [...] (Weber, 2008:173,174)

Para decirlo de forma más clara, en el Estado burocrático, *la dominación* no se encuentra ni en el soberano ni en los funcionarios, sino en la estructura racional (la simulación de adhesión en nada modifica la legitimidad de la dominación). Para el caso de la *administración pública* en el Estado burocrático significa que no es sólo un conjunto de reglas y normas que se deben seguir, sino que la administración pública se encuentra atravesada por principios de dominación y control. ¿Esto es distinto en el cambio de paradigma administrativo al modernizar al Estado Latinoamericano a finales de la década de los 80'? Desde la sociología comprensiva, la teoría crítica y la teoría de la Racionalidad comunicativa el sustrato de la estructura administrativa del Estado burocrático es el mismo, la racionalidad.

## 2.5 ¿Qué es la Racionalidad?

El pensamiento griego (p. e. Aristóteles) y casi toda la filosofía moderna (Descartes, Kant, Hobbes, Maquiavelo, Hegel, Nietzsche, por mencionar algunos) tuvieron como preocupación la *razón* del hombre como *medio* o como *fin*. Pero ha sido Max Weber, uno de los primeros pensadores que colocó el elemento de la razón en una *función social* de dominación, bajo el concepto de *Racionalidad*.

Max Weber, utilizó el concepto de Racionalidad en varios sentidos y también para analizar distintas cosas: la religión protestante (ética y ahorro), el derecho racional, la música, la sociedad capitalista occidental, y el Estado moderno. Ahora bien el concepto de Racionalidad que más nos interesa aquí es aquel que se entiende como *una acción racional con arreglo a fines*. Considerando que a su vez existen cuatro clases de acción racional que definen al sistema social: con arreglo a tradiciones; con arreglo a valores; con arreglo a fines; y con arreglo a intereses (Weber, 2008; Naishtat, 2002; Salles, 2002, 2005). Esto es lo que le permitió a Weber teórica y metodológicamente rebasar la clásica dicotomía de la filosofía moderna de la relación entre sujeto objeto para situar una dimensión *subjetiva* racional del sujeto en un marco institucional *objetivo* más amplio, el sistema social moderno (la sociedad).

Desde los estudios de Weber, hasta los estudios actuales de Habermas, los procesos de administración, planeación del sistema social moderno no están desarticulados de *la dominación* y *el control*. Hace casi 100 años Weber evidenció la dominación mediante la centralidad de la

Racionalidad en nuestras vidas mediante la ampliación del saber empírico en el sistema social, a lo cual llamó racionalización. Dice Habermas que bajo el concepto de *racionalización* "...intenta aprehender las repercusiones que el progreso científico-técnico tiene en el marco institucional de las sociedades que se encuentran en un proceso de <<modernización>> (Habermas, 2001a:66). Pero "La <<racionalización>> de Max Weber no es solamente un proceso a largo plazo de la mutación de las estructuras racionales, sino a la vez <<racionalización>> en el sentido de Freud: el verdadero motivo, el mantenimiento del dominio objetivamente caduco, queda oculto por la invocación de imperativos técnicos" (Habermas, 2001a:58).

Este proceso de racionalización donde se intenta dominar y manipular no sólo las cosas, sino las personas también fue denunciado Horkheimer (1973, 2003), y posteriormente por Marcuse (1985) mediante la crítica a las construcciones teóricas de la ciencia y su metodología, dado que no sólo se trata de un dominio de la naturaleza, sino de un dominio del universo simbólico y de la naturaleza humana. Contemporáneamente, Habermas ha continuado este trabajo, mostrándonos a detalle la continuidad de la dominación y el control mediante el avance de la Racionalidad instrumental en el marco institucional de la sociedad. Él dice: voy a entender la acción racional con arreglo a fines o bien la acción instrumental de la siguiente manera:

la acción instrumental se orienta por *reglas técnicas* que descansa sobre el saber empírico. Esas reglas implican en cada caso pronósticos sobre supuestos observables, ya sean físicos o sociales; estos pronósticos pueden ser verdaderos o falsos. El comportamiento de la elección racional se orienta de acuerdo con *estrategias* que descansan en un saber analítico. Implican deducciones de reglas de preferencias (sistemas de valores) y máximas generales; estos enunciados pueden estar bien deducidos o mal deducidos. La acción racional con respecto a fines realiza fines definidos bajo condiciones dadas. Pero mientras la acción instrumental organiza medios que resultan adecuados o inadecuados según criterios de un control eficiente de la realidad, la acción estratégica solamente depende de la valoración correcta de las alternativas del comportamiento posible, que sólo pueden obtenerse por medio de una deducción hecha con el auxilio de valores y máximas (Habermas, 2001a:68).

La parte *sui generis* de Habermas es que, por un lado, intenta contribuir teóricamente a una nueva forma de Racionalidad comunicativa (Habermas, 1987, 2001b), pero por otro da cuenta, con un nuevo arsenal teórico metodológico, de la Racionalidad instrumental, tal y como se muestra en el Cuadro Número 4.

### Racionalidad comunicativa y Racionalidad instrumental

Cuadro No 4

	Marco institucional: interacción simbólicamente mediada	Sistemas de acción racional con respecto a fines (instrumental y estratégica)
Reglas orientadoras de la acción	Normas sociales	Reglas técnicas
Niveles de definición	Lenguaje ordinario intersubjetivamente compartido	Lenguaje libre de contexto
Tipos de definición	Expectativas recíprocas de comportamiento	Pronósticos condicionados; imperativos condicionados
Mecanismos de adquisición	Internalización de roles	Aprendizaje de habilidades y cualificaciones
Función del tipo de acción social	Mantenimiento de instituciones (conformidad con las normas por medio del reforzamiento recíproco)	Solución de problemas (consecución de fines definida en relación fin-medio)
Sanciones cuando se viola una regla	Castigo basado en sanciones convencionales (fracaso frente a la autoridad)	Ineficacia: fracaso frente a la realidad
<<racionalización>>	Emancipación, individuación, extensión de la comunicación libre de dominio	Aumento de las fuerzas productivas; extensión del poder de disposición técnica.

Tomado de Habermas (2001a:70).

Si detenemos nuestra mirada en la tercera columna podemos darnos cuenta lo que Habermas analizó en 1967 (año en que publica su artículo titulado *ciencia y técnica como ideología* en homenaje a Herbert Marcuse), es la centralidad de la Racionalidad instrumental en el marco (normativo y fáctico) institucional de la sociedad no sólo moderna, sino contemporánea, pero ya no con las mismas características que aparecían en la estructura burocrática. Por ende, la centralidad de la Racionalidad instrumental ha tenido otros nombres en su despliegue como

*racionalización y modernización*. De tal manera que no podemos entender aquí entonces la *racionalización* como “una gavilla de procesos acumulativos” (Habermas, 1989), y la modernización como un cambio externo necesario y de mejora, sino como *el despliegue de la acción racional con arreglo a fines* en el sistema social.

Finalmente en la *modernización* del Estado, el cambio de paradigma administrativo (la administración pública), por otra nueva (la gerencia pública), no implica tan solo una mejora al seguir un conjunto de principios, “apolíticos”; es decir puramente técnicos, instrumentales y estratégicos. En la modernización administrativa del Estado la política no desaparece, está presente como disputa por el poder, y como procesos de dominación y control (en el sentido explicado por Weber). En ese sentido, cabe la diferenciación que hace Guerrero “Cuando existen instituciones y grupos políticos que hacen la *policy* que la burocracia implementa, entonces su función es administrativa. Cuando la burocracia participa en la hechura de la *policy* que ella misma implementa, entonces su función es política” (2003: 118). Entonces nuestro propósito se amplía al intentar comprender los principios que definieron los cambios de la administración pública por la adopción de la gerencia pública. Ello para dar cuenta del sentido de la modernización del Estado, y por ende, del despliegue de sus políticas educativas para la universidad pública y la Educación Superior.

## **2.6 Principios del cambio de paradigma administrativo estatal, la tecnocracia**

Uno de los principios que definieron los rasgos del cambio de paradigma (administrativo-burocrático) del Estado moderno fue la tecnocracia. La tecnocracia es un concepto de la ingeniería social norteamericana que aparece entre 1920 y 1930, que propone controlar la vida económica, no por la política, sino por la ingeniería (Mayol, 2006). La tecnocracia puede ser definida como la búsqueda de un mayor grado de racionalidad orientada por los principios y los usos de la ciencia y la técnica (la eficiencia y la eficacia) en la conducción administrativa, política y económica de la sociedad. Los supuestos (o principios) que se derivan de esta podrían resumirse básicamente de la siguiente manera: la sociedad es un sistema regido solamente por principios técnicos; la dirección del Estado es proporcionado por disciplinas científicas cuyas conclusiones son extraídas por la comprobación y la experiencia, o por la

deducción, y por ende, son válidas y aplicables a distintos sistemas independientemente de su contexto: la ortodoxia de la economía y la flexibilidad de la administración.

Desde la perspectiva de la tecnocracia, la sociedad no es un sistema social constituido por actores sociales -como la definiría por ejemplo Touraine (1994, 1995, 1997)-, sino una unidad sistémica que puede ser planificable y programable. Su gran logro consistió en preponderar para la acción de las instituciones sociales no sólo la consecución de las normas y reglas, sino de la constitución de un orden superior de la acción racional con arreglo a fines, *la planificación* (Habermas, 2001a:53). Esto porque supuestamente -y como lo critica Habermas- la planificación “tiende a la instauración, mejora o ampliación de los sistemas de acción mismos” (Habermas, 2001a:53). En cuanto a la definición y función del Estado, se consideró que éste es un sistema cuyo funcionamiento óptimo no debe ser político, sino técnico (neutral), evitando con ello toda discrepancia en la toma de decisiones (apolíticas).

Según la tecnocracia la dirección del Estado sólo puede estar sustentada en las disciplinas cuya científicidad es comprobable, y que por tanto son válidas y aplicables a distintos sistemas, (salud, educación, seguridad). De esa manera su aparejamiento perfecto con la disciplina de la administración y la doctrina política económica de corte neoliberal (la economía neoclásica).

## **2.7 La disciplina de la administración y sus variantes: administración pública y gerencia pública (*management*)**

En la historia de la administración hay varios caminos que se han construido. Dos de ellos que hasta hace poco estaban muy definidos: la administración en el Estado (la burocracia); y la administración en la empresa capitalista (la gerencia). El punto es que ambas eran (y son) formas de administrar, pero *con fines* distintos. El primero con fines públicos y comunes, el segundo con fines económicos e individuales.

La disciplina de la administración, en ese sentido, ha ahondado sus sistemas de explicación sobre la naturaleza de las instituciones tomando como arquetipo social la empresa. Y en ese sentido es que mencionamos algunos de los saberes que se produjeron al interior o fueron cobijados por la disciplina de la administración y que sirvieron para debatir y rebatir la

administración en el Estado y favorecer el manejo gerencial: la teoría de la toma de decisiones y la teoría de la elección racional.

*La teoría de la toma de decisiones.* Esta teoría se fundamenta en una forma de saber analítico (el cual puede ser falso o verdadero), y se asume que “las decisiones” poseen estas características:

- a) un problema bien definido,
- b) una gama completa de alternativas a tomar en consideración,
- c) información básica completa,
- d) información completa sobre las consecuencias de cada alternativa,
- e) información completa sobre los valores y preferencias de cada ciudadano,
- f) todo el tiempo y recursos (Mayol, 2006: 65).

La fundamentación epistemológica de la toma de decisiones es un saber empírico (la experiencia de otros contextos) y el uso de la ciencia positiva (los datos, las estadísticas, las encuestas, los cuestionarios). Pero en la teoría de la toma de decisiones hay más de una contradicción. “Las decisiones técnicas dependen de un contexto estable y de que el problema a resolver pueda ser aislado de ese contexto. Las soluciones prácticas dependen de las particularidades inmediatas que definen el problema. Ser práctico significa responder a las demandas hechas en una situación determinada con sus inestabilidades. Ser técnico significa utilizar una técnica generalizable. Ser práctico significa utilizar habilidades ordinarias, pero ya no sobre cierta clase de problema general, sino sobre problemas específicos, únicos y contextualmente determinados. En consecuencia, ser práctico y ser técnico pueden ser dos clases muy distintas de empresas. Entonces, la aplicación de una lógica técnica al tratamiento de decisiones fuertemente contextuales, puede ser considerado-incluso desde la teoría de la toma de decisiones- inadecuado. Y, por cierto, las decisiones políticas son contextuales” (Mayol, 2006: 66). Sin duda, a la teoría de la toma de decisiones, con su pretendida visión técnica, le hace falta en cuestiones de política algunas pequeñas dosis de dialéctica, es decir, que la realidad no es inmutable sino que se mueve y cambia.

*Teoría de la elección racional (rational choice).* Esta teoría está constituida por un cúmulo de saberes que considera al individuo como un ser “racional”, esto es en cuanto está provisto de una capacidad de deliberación y búsqueda de fines e intereses propios. Aquí el individuo es un ser egoísta cuya acción racional es con arreglo a intereses o con arreglo a *determinados* fines (económicos-instrumentales). La teoría de la elección racional “considera al individuo un maximizador en el sentido que se parte de la premisa de que los individuos se comportan y toman sus decisiones únicamente en consideración a sus intereses personales, buscando optimizar los beneficios de sus decisiones. El sujeto pasa a ser algo así como un gerente de su vida, donde evalúa recursos posibles y fines a conseguir. El sujeto es limitado a su racionalidad instrumental” (Mayol, 2006:159).

### 2.7.1 La administración pública

La búsqueda de un mayor grado de racionalidad orientada por los principios de la ciencia y la técnica aparecerán a finales de la década de los 80’, en el caso de América Latina, bajo el paradigma administrativo gerencial en la conducción del Estado. Esto es lo que se conocerá como el cambio de la administración pública a la adopción de la gerencia pública. Pero, ¿cuáles son los rasgos de la administración pública?, ¿cuáles son las diferencias entre la administración pública y la gerencia pública?, ¿por qué se cambió de un paradigma a otro?

Lo que tenemos es que la administración es una actividad que históricamente sirvió para controlar-ordenar los recursos naturales, humanos, militares y de gobierno. Y en la medida en que se consolida la sociedad y el Estado moderno la administración adquiere dos fases: la administración burocrática con un sentido de actividad *técnica-política* (la administración pública); y la administración como una actividad *técnica-productiva* y que será encarnada bajo la figura de la empresa.

Ahora bien, para entender el paso del sentido de la administración burocrática (técnico-política), a una actividad *meramente* técnica (la gerencia pública) que *esconde* su dimensión político-económica, tenemos que comprender las particularidades con las que se presenta en nuestra región, América Latina. En ese sentido, es que resulta pertinente la explicación de Omar Guerrero al considerar la etapa concluida de la Segunda Guerra Mundial y los programas de

asistencia administrativa de las Naciones Unidas en las regiones subdesarrolladas desde 1948. Él dice:

El programa de las Naciones Unidas en materia de administración pública nació en diciembre de 1948, si bien sus actividades arrancaron dos años después por medio de un programa de becas y del nombramiento de los primeros expertos para asesorar a los gobiernos de los países subdesarrollados. Su objeto ha sido contribuir a que dichos países resuelvan los problemas administrativos con referencia inmediata y directa al desarrollo económico y social. El programa consistió en acciones de cooperación técnica, apoyo a las actividades regionales, y trabajos de investigación e intercambio de información sobre los problemas de la administración pública relacionados con el desarrollo del país” (Guerrero, 2003: 50).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) crea el Instituto Internacional de Administración Pública, que asesora altos funcionarios públicos, “pero también realizaron esta labor el gobierno de los Estados Unidos de América a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional y la Fundación Ford. Hasta finales de 1960, esta última asistencia significó la transmisión no sólo de técnicas administrativas, sino de sistemas y doctrinas de donde ellas emanaban” (Guerrero, 2003: 66). Según Omar Guerrero, la historia administrativa de los países latinoamericanos era la dependencia administrativa, el colonialismo, y el subdesarrollo. Con tales características la administración pública de los países latinoamericanos era una “copia fiel” de la administración anglosajona.

Aún así, el sentido de la administración anglosajona poseía el sentido que hemos comentado de administración pública, su importancia radicaba lejos ya de las actividades ligadas a la guerra y al dominio de los recursos naturales que otrora realizaba el Estado, ahora se trataba de de una actividad más compleja y urgente “establecer las funciones dedicadas a la obtención y asignación de recursos financieros, principalmente la fijación y reanudación de impuestos, la movilización de recursos y la adjudicación de esos recursos para las distintas necesidades públicas” (Guerrero, 2003: 69).

Sin embargo,

En los decenios de 1960 y 1970 brotaron varios factores negativos que obraron adversamente contra la administración del Estado en los países subdesarrollados, destacando principalmente la influencia nociva de la inestabilidad política, y el deterioro del medio interno y externo del desarrollo económico, tal y como fue observado en un ritmo de crecimiento más lento, así como el aumento de la inflación y desempleo, que le produjeron graves problemas administrativos y financieros. Particularmente aumentó la incertidumbre en el sector externo, que requirió medidas de ajuste a corto plazo, y desapareció el énfasis que gozaban antaño los esfuerzos de planificación y hechura de *policy* a largo plazo (Guerrero, 2003: 87)

Finalmente en el periodo de 1960 y 1980 se radicaron muchas causas negativas: i) los países buscaron objetivos de desarrollo, pero sin información fidedigna para aplicar las *policies*; la insuficiencia de personal administrativo calificado debido a carencias en las instituciones educativas; un desfase estructural entre lo que se hacía y lo que estaba sucediendo; los modelos teóricos generales preparados por instituciones internacionales o por organismos nacionales en y para los países subdesarrollados no sirvieron para esclarecer las tendencias futuras de la administración, aun así se extrapolaron los modelos administrativos de los países desarrollados. Lo que tuvimos fue lo siguiente:

algunas de las tendencias previstas para la década de 1980 efectivamente se corroboraron, y otras no, pero el hecho esencial es que efectivamente la administración pública continuó enfrentando serios problemas. A fines de la década de 1980 las dificultades más visibles eran las referentes al dinero, las finanzas y el gobierno, así como el creciente endeudamiento de muchos países subdesarrollados, ocasionándoles una apreciable disminución de los fondos disponibles para afrontar los crecientes gastos públicos (Guerrero, 2003:93).

En conclusión, ¿por qué se cambió un paradigma administrativo burocrático a otro paradigma administrativo de conducción o *management*? Básicamente por tres razones: la primera de orden económico, los países de América Latina tenían serios problemas con la escasez de recursos financieros. Con la adopción de un nuevo modelo de administración se pensó en reducir el déficit presupuestal y la deuda pública; la segunda es de orden político, había una gran

inestabilidad política en torno a los gobiernos. Pensamos tanto en las dictaduras militares<sup>14</sup> como en la pérdida de credibilidad en la política; y tercero, que es de orden racional. El paradigma de la administración pública, en su dimensión técnico-burocrática se caracterizó por su lentitud, su poca eficiencia y eficacia. En contraste la gerencia pública fue apuntalada por teorías como la *elección racional* y técnicas instrumentales empresariales como *toma de decisiones*.

En otro ámbito tendríamos que sumar al declive de la administración pública: la presión internacional de organismos económicos y de asesoría, como la Organización para el Desarrollo Económico en 1995 y el Banco Mundial en 1997. Los nombres de las publicaciones son de por sí reveladores: en el caso de la OCDE, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*; en el caso del Banco Mundial, *El Estado en un mundo de transformación*. Estos dos organismos internacionales, a los cuales se le sumaron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), presionaron externamente para la adopción de una doctrina económica neoliberal, que consistió, en uno de sus rasgos, en un cambio del papel del Estado en la economía. Finalmente podríamos anexar como corolario a lo anterior, el proceso de integración económica a escala mundial (la globalización), o por bloques económicos (la regionalización).

### 2.7.2 La gerencia pública

La gerencia está construida de manera opuesta a la administración pública. El sentido anglosajón de *management* denota la confrontación con el sentido latino de *police*. En la primera hay un sentido de *conducción de manejo* gerencial (empresarial) con respecto a las acciones (o funciones) del Estado. Mientras que en la segunda hay una *dimensión política* en las funciones del Estado como garante de los bienes públicos comunes; a ello se le ubica como *políticas públicas*.

Uno de los soportes de la gerencia pública es este enfrentamiento con la *police*, al reducirla a una función técnica burocrática; otra de sus características es su articulación perfecta con la economía neoliberal. ¿Cómo la gerencia pública adquirió este sentido, esta articulación perfecta con la economía? La respuesta es que la gerencia pública ni proviene de los intentos de

---

<sup>14</sup> Hubo golpes militares en Brasil y Bolivia en 1964, luego en Argentina 1966 y 1976, y finalmente en Uruguay y Chile en 1973.

la tecnocracia por controlar la sociedad, ni proviene en sentido estricto de la disciplina de la administración, sino directamente del pensamiento económico neoclásico.

Dice Omar Guerrero que el origen de la gerencia pública “se encuentra en el pensamiento económico neoclásico de la escuela Austríaca. Dos de sus inspiradores principales son Ludwing Von Mises y Friedrich Von Hayeck. A esta corriente de pensamiento hay que añadir la opción pública (*public choise*) de la Escuela de Virginia, representada por economistas estadounidenses destacados, como James Buchanan. Lleva por nombre la vos gerencia “management”, pero no es la gerencia su fundamento sino la empresa mercantil” (Guerrero, 2004:1).

En ese sentido, la gerencia pública o *management* “no ha brotado en sentido estricto de la administración, “no ha brotado de la tradición establecida por Frederik Taylor, Henry Fayol, y Oliver Shledon, mundialmente conocido como movimiento de manejo científico” (Guerrero, 2004:2). En todo caso la gerencia pública está mucho más cerca del pensamiento de Peter Drucker, hoy en día el tratadista más reconocido de la administración en el mundo privado.

Dice Omar Guerrero que a finales de la década de los 80’ la gerencia pública se instaura como paradigma en la conducción de los países latinoamericanos, por el fracaso técnico y de desarrollo de la administración pública. En ese sentido, él explica que:

La nueva gerencia pública emergió en el seno de un contexto caracterizado por seis rasgos prominentes: en primer lugar, la nueva gerencia pública aparece como propuesta de solución para los problemas de *productividad* de los gobiernos, donde destaca el esfuerzo en pro de servicios públicos superiores y menos costosos. En segundo lugar, domina su tendencia a la *mercantilización*, es decir la transferencia de los servicios públicos desde el nicho de la burocracia, hacia el mecanismo del mercado. En tercer lugar, se considera *la orientación del cliente*, pues habida cuenta del imperio mundial del mercado, los ciudadanos se ciñen a la condición de consumidores dejados en la libertad de escoger proveedores. En cuarto lugar, repunta el ejercicio de los procesos de descentralización de la responsabilidad de los gerentes públicos, estrechándose los marcos legales y ensanchándose los márgenes discrecionales. En quinto lugar se releva la pureza gerencial del nuevo manejo

público, el cual para ser apartado del contagio político, personifica la provisión de servicios públicos y es separado de los procesos gubernamentales propiamente hablando. Se distingue propiamente la *policy* y el suministro de servicios. Finalmente se establece la rendición de cuentas por resultados, es decir, la búsqueda de una relación positiva entre insumos y productos (Guerrero, 2003:20-21).

Y resulta que en la década de 1980, el contexto de América Latina fue sumamente fértil para la instauración de la gerencia pública. Económicamente los países latinoamericanos tenían problemas con su desarrollo económico y el pago de la deuda externa. Política y socialmente, la inestabilidad y la pérdida de credibilidad de los gobiernos había sido una constante.

En este contexto, la gerencia pública significó, en una de sus fases progresistas, repensar (innovar) las funciones del Estado. En ese sentido, la gerencia pública apareció (o fue presentada por los expertos, los tecnócratas) como una propuesta de solución en la “conducción” científica y técnica del Estado. De entrada, se trató de destacar los principios de la eficiencia y la eficacia. Esta fórmula que provino ya del periodo de la posguerra consistió en lo siguiente: *hacer más y mejores cosas* o acciones públicas al menor costo, a lo cual se le llamó con el binomio eficiencia y eficacia. Claro que para hacerlo no sólo pasó por el proceso anterior, pues para el logro de determinados fines (en este caso de desarrollo), fue necesaria la transferencia de los servicios públicos (p.e. salud, educación, seguridad social, etc.) al mercado. Este proceso es lo que conocimos como, privatización.

Aunado a lo anterior, también tenemos que decir que la gerencia pública cargó con un discurso técnico y mercantil. Se implementó un nuevo lenguaje donde se sustituyó del sistema político social al ciudadano por la orientación al cliente. Bajo el principio de la libertad de elección (netamente egoísta) el ciudadano fue rebajado al ámbito de consumidor para elegir a sus proveedores.

Posterior a ello, aparece en el corpus de la gerencia pública el ejercicio de los procesos de descentralización de la responsabilidad de los gerentes públicos. ¿De qué se trata esto? Básicamente “la gerencia pública adaptó a la administración los mecanismos de actuación cercanos a la metodología del sector privado”. Es decir, el gerente público como nuevo conductor no tiene -como era el caso del funcionario público en la burocracia de Weber- ningún deber o

compromiso con “la estructura burocrática”. Esto puede parecer un elemento subjetivo menor, pero no lo es. El funcionario público (o burócrata) es fiel a la estructura burocrática a la cual pertenece, independientemente de la forma en que haya llegado, por su carisma o por su carrera dentro de la estructura burocrática. La apuesta de la gerencia pública es que el gerente público abandone la idea de que la estructura burocrática y el personal son de su propiedad, como sucedía bajo los preceptos de la burocracia. La gran apuesta es que el gerente público *maneje* científica, técnica y estratégicamente las funciones del Estado.

Podemos decir que se trata que el gerente público *se sienta parte de* una administración pública, pero que no se reconozca como resultado de un proceso de dominación y control, o de conflicto por el poder, sino un actor, una pieza clave que no es perjudicado por el sistema gerencial porque es racional. Ahora bien *el manejo* del gerente público sobre las acciones del Estado obliga a que a éste le resulte necesaria la enseñanza de ciertas *habilidades (o competencias) gerenciales*: comunicación, liderazgo, flexibilidad, tolerancia, sentido de pertinencia, conocimiento de la filosofía, visión, misión y los valores. Y esto implica que el gerente público o servidor público es un emprendedor cuyos valores son: flexibilidad, creatividad, entusiasmo y toma de riesgos.

Un elemento que cabe mencionar en la comprensión de la gerencia pública, es la denuncia de la ingenua idea de que no hay similitud entre el manejo de la empresa (o sector privado) y el manejo del Estado. Nada más errado. Si seguimos la metodología del sector privado en la gerencia pública, implica que ésta opera en dos direcciones paralelas y entrecruzadas: “el primero es el *down-grid*, el segundo es el *down group*”.

el modelo *down group* supone que el sector público se diferencia decrecientemente con respecto al sector privado por cuanto a personal, estructura salarial y métodos de acción. El movimiento *down grid*, por su lado, implica la reducción de los límites que la uniformidad y rigidez propios de las reglas y los procedimientos imponen a la acción de la administración pública, especialmente en lo tocante al personal, los contratos y la estructura financiera.

Como puede verse en estos dos modelos “aparentemente” hay una distancia entre cada tipo de estructura, la del sector privado y la del sector público (el Estado). Sin embargo, ambos

modelos contrastan por igual con el enfoque clásico de la administración pública. Según Omar Guerrero:

Los contrastes entre los modelos gerenciales y el modelo clásico son las siguientes: en primer lugar referimos las modificaciones presupuestarias destinadas a mejorar la transparencia contable y el relacionar los costos con los resultados logrados, no tanto con los recursos consumidos. Aquí existe la necesidad de indicadores que sirvan para medir los resultados. En segundo lugar se observa a las organizaciones como una cadena relacional con escasa confianza entre el sector principal y los agentes secundarios, es decir, como una red de contratos signados capaces de adecuar los incentivos a los resultados. En tercer lugar se desagregan las tareas de la administración pública a través de formulas semicontractuales, o cuasimercantiles, y se introduce la distinción comprador-proveedor para reemplazar a las estructuras unificadas de prestación y planificación funcional. En cuarto lugar se fomenta la competencia entre los entes públicos, las empresas privadas y las organizaciones no lucrativas que prestan los servicios públicos. Finalmente se descentraliza la provisión de servicios hasta el tamaño mínimo posible para facilitar a los clientes mayor margen de opción entre proveedores alternativos (*exit option*), más que hacer que los usuarios se manifiesten sobre los efectos de los servicios que recibe (*voice option*)” (Guerrero, 2003: 186-187).

Teóricamente hay varias diferencias entre *police* y la idea de “suministrar servicios”. Por ejemplo. *Police* es la construcción de una política pública, la proporción de un bien común a la sociedad. Mientras que “suministrar servicios” recoge una metodología proveniente del mundo empresarial para declarar que sólo se tiene que rendir cuentas a la comunidad, sin que la comunidad sea partícipe en la elaboración de esas acciones (medios) y por ende, de esos beneficios comunes (fines). El problema con lo anterior es el funcionamiento del Estado, pues conlleva a que se tergiversen los medios y los fines que definen al Estado.

Finalmente las consecuencias de la gerencia pública en la conducción del Estado serán varias. En ese sentido, el excurso de Habermas:

En la medida en que la actividad estatal se endereza a la estabilidad y crecimiento del sistema económico, la política adopta un peculiar *carácter negativo*: El objetivo de la política es la prevención de las disfuncionalidades y la evitación de riesgos que pudieran amenazar el sistema, es decir, la política *no se orienta a la realización de fines prácticos*, sino a la *resolución de cuestiones técnicas* (2001a:84).

La legitimación de la vieja política, la que se liga al Estado burocrático, o Estado paternalista-benefactor tenía que ver con los contenidos prácticos y la idea misma de *bien público*. La legitimación de la nueva política que se establece con la gerencia pública y la Racionalidad tecnocrática, tiene que ver más con las acciones preventivas. Dice Habermas “la actividad estatal se restringe a tareas técnicas resolubles administrativamente” (2001a:85). La pregunta que tenemos en consecuencia ¿cuál es el problema de este programa sustitutorio hoy dominante? Respuesta

el programa sustitutorio hoy dominante se endereza sólo al funcionamiento de un sistema regulado. Excluye las cuestiones prácticas y con ello la discusión sobre criterios que sólo podrían ser materia de una formación democrática de la voluntad política. La solución de tareas técnicas no está referida a la discusión pública, ya que lo único que ésta haría sería problematizar las condiciones marginales del sistema dentro de las cuales las tareas de la actividad estatal se presentan como técnicas” (Habermas, 2001a:85).

## 2.8 Doctrina neoliberal, neoliberalismo y modernización del Estado

A finales de la década de los 80 hubo en América Latina, condiciones específicas, contextos adecuados y actores a favor que implementaron (con sus variantes) la gerencia pública. Sin embargo este sólo fue un elemento presente en la modernización del Estado latinoamericano ya que otro de sus componentes fue la adopción de una doctrina política y económica neoliberal. Pero, respecto, a la adopción de esta doctrina política económica cabe hacer dos precisiones: la primera, gerencia pública y neoliberalismo no son lo mismo, aunque tengan principios comunes; y segundo, tampoco es lo mismo la doctrina neoliberal que el neoliberalismo, aunque ahora hablemos del paso de la una a la otra.

### 2.8.1 Doctrina neoliberal y neoliberalismo

La doctrina neoliberal se basa en los principios teóricos provenientes de la economía neoclásica; la presencia del mercado por sobre el Estado; la desregulación del Estado con respecto a sus funciones sociales y políticas; y la libertad del individuo en su capacidad de acción. Cuando esos principios se echan a andar por el o los gobiernos es lo que bien se puede llamar neoliberalismo. Según Emir Sader, “América Latina fue un territorio privilegiado para la implementación del neoliberalismo en Chile y en Bolivia. Durante la década de los 90 “el modelo neoliberal se impuso en diversos grados en prácticamente todos los países del continente, si exceptuamos Cuba”. Y para la instauración del neoliberalismo dos fueron los factores clave: la crisis económica de los 80’, la falta de eficiencia administrativa del Estado, y su base, la lucha contra los movimientos de izquierda. Dice Emir Sader: “una precondition de la implementación de los programas de privatización impuestos en los distintos países latinoamericanos durante la década de 1980 y 1990 fue la derrota y el desarme de los movimientos de la izquierda y del movimiento obrero organizado previamente existentes”<sup>15</sup>.

Entonces el neoliberalismo fue un proceso político económico que se caracterizó por la minimización del papel (o funciones) del Estado y el incremento de los procesos de privatización para evitar el déficit económico. Ahora si bien es cierto que la privatización es uno de los rasgos más sobresalientes del neoliberalismo, cabe otra precisión. El proceso de privatización no se implementa igual en América Latina dada la diversidad de condiciones nacionales y regionales. Según las declaraciones de los expertos de la Organización de las Naciones unidas tenemos lo siguiente:

no es posible generalizar acerca de la privatización como política ni la adopción de un modelo en detrimento de otro. La privatización puede no ser la política adecuada en algunos países, pero podría fomentarse en otros, donde se dan las condiciones apropiadas.

La privatización era propicia en países con empresas públicas que realizaran actividades en sectores sin importancia vital para la soberanía nacional, con una

---

<sup>15</sup> El Neoliberalismo en América Latina ¿el eslabón más débil? El neoliberalismo en América Latina en: <http://www.newleftreview.org/?getpdf=NLR28601;pdflang=es>

estructura industrial diversificada, con un sector privado capaz de absorber a las empresas estatales, y con empresas públicas viables que resultaran apropiadas para ser transferidas a empresarios privados” (Guerrero, 2003: 95).

La precisión con respecto a la privatización viene a colación, sobre todo si consideramos que en términos de educación superior, la privatización tiene distintas fases, procesos y expresiones. Al respecto puede verse el caso de Brasil y Colombia en los 60’, Chile en los 80’ (en el capítulo 1), y México en los 90’ (capítulo 3).

### 2.8.2 (semejanzas y) Diferencias entre neoliberalismo y gerencia pública

Dice Emir Sader respecto a las semejanzas y afinidades entre el neoliberalismo y la gerencia pública

En el curso de la década de 1990, el neoliberalismo penetró intensamente en el espectro político de América Latina. El programa se aplicó originalmente por la extrema derecha en el Chile de Pinochet. Encontró otros adeptos en la derecha – como Alberto Fujimori en Perú-, pero también absorbió fuerzas que históricamente habían estado asociadas al nacionalismo: el PRI en México, el peronismo en Argentina bajo el mandato de Carlos Menem, y, en Bolivia, el movimiento Nacionalista Revolucionario, el partido que había encabezado la revolución nacionalista de 1952 con Victorio (sic) Paz Estensoro. Después el neoliberalismo se apoderó de la socialdemocracia, ganando la adhesión del Partido Socialista chileno, de Acción Democrática venezolana y del Partido Socialdemócrata brasileño

Pero a todo este proceso de instauración de la doctrina neoliberal en la política y la economía y la sociedad, no es lo mismo la gerencia pública y neoliberalismo. La diferencia es básica, la gerencia pública es un manejo, una *conducción* administrativa del Estado con base en principios, modos y métodos provenientes de la empresa. El punto es que aún y cuando el soporte de la gerencia pública sea la empresa, el neoliberalismo puede prescindir de la gerencia pública y echar andar sus *policies* a través de la maquinaria de la administración pública. Esto

significa que puede haber neoliberalismo sin gerencia pública, y en este sentido la administración pública burocrática también puede servir a los procesos de desregulación.

### 2.8.3 La modernización del Estado y el caso particular del Estado mexicano

Si puede reconocerse la diferencia entre neoliberalismo y gerencia pública, es más loable sumar gerencia pública y neoliberalismo sin temor a confundirlas. Y esto sirve para comprender lo que dice indistintamente Omar Guerrero (2004): la adopción de la gerencia pública o *management* también se conoce con el eufemismo de “La reforma estructural”. Mientras que otros afirman en el mismo sentido que la base administrativa de la modernización es un conjunto de principios técnicos estratégicos racionales que conoceremos, a partir de finales de la década de los 80 y los 90 en México como gerencia pública. Mientras la doctrina política económica como neoliberalismo. De manera sintética y sin abonar al análisis del neoliberalismo, o al análisis *per se* de la gerencia pública, creemos que tanto el uno como el otro sirvieron para modernizar el Estado latinoamericano. México, como caso específico no fue la excepción.

En el caso mexicano el neoliberalismo tuvo sus orígenes en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), y posteriormente su proceso de consolidación en los posteriores gobiernos. Las características primigenias del neoliberalismo, al menos en la década de los 80 fue un contexto de endeudamiento, crisis financiera, y la necesidad de pagar la deuda externa. En consecuencia, ahí se registraron los primeros procesos de desregulación estatal. Procesos de desregulación estatal que a la postre, con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se conocerían como privatización, y que consistirían básicamente en su inclinación a los procesos de venta de los servicios o *bienes públicos* (medios de comunicación, transporte, bancos, etc.) que antes eran controlados por el Estado.

Finalmente, la entrada de México al proceso de la globalización se presenta a inicios de la década de los 90 teniendo como uno de sus rasgos más prominentes los acuerdos comerciales.

Durante la presidencia de Salinas se impulsó la firma de múltiples acuerdos comerciales de libre comercio con la pretensión de insertar al país en las dinámicas de la globalización. Como preparativo de la estrategia se formuló la Ley de Inversión Extranjera (1993), con el objetivo de preparar la plataforma jurídica en que se

asentarían los convenios de libre comercio. En el mismo sexenio se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que incluye a Canadá, Estados Unidos y México; se logró el ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y su incorporación a la APEC (Asia-Pacific, Economic Cooperation).” (Rodríguez, 2005).

## 2.9 Marcos histórico-político en los cuales se construyeron las políticas educativas de reforma y modernización para la Educación Superior

El marco histórico en la cual se da una nueva forma de relación entre el Estado y la Universidad, es la década de los 80. En la década de los 60 y 70 hubo varios factores negativos que se agudizaron, entre ellos la inestabilidad política (la presencia de las dictaduras) en la región latinoamericana, la desaceleración del desarrollo económico, la inflación y el desempleo. De tal manera que ya para la década de los 80 el cambio de paradigma político-administrativo se da básicamente por tres razones: la primera de orden económico, los países de América Latina tenían serios problemas con la escasez de recursos financieros. Con la adopción de un nuevo modelo de administración se pensó en reducir el déficit presupuestal y la deuda pública; la segunda de orden político, pues había una gran inestabilidad política en torno a los gobiernos. Pensamos tanto en las dictaduras militares, y en la presión internacional de organismos financieros internacionales como la OCDE y el BM; y la tercera, que es de orden Racional. El paradigma de la administración pública, en su dimensión técnico-burocrática se caracterizó por su lentitud, su poca eficiencia y eficacia. En contraste la gerencia pública fue apuntalada por teorías como la *elección racional* y técnicas instrumentales empresariales como *toma de decisiones*.

La modernización del Estado o “reforma estructural” significó, finalmente una modificación en: las reglas orientadoras de su acción (reglas técnicas); en su enfoque (clientes en vez de ciudadanos servicio en vez de bien público), en las características de los servidores públicos (lenguaje y valores) y en las formas de elaborar las políticas públicas. Las políticas públicas “son cursos estrategias de acción producto de negociaciones/pactos entre actores, implementados por el gobierno en forma de reglamentos y programas gubernamentales” (Aguilar, 1992a; 1992b). Teóricamente éstas buscarían la mejora de la Educación Superior

mediante su Reforma y modernización. Sin embargo los resultados de la continuidad y puesta en marcha de las políticas educativas no fueron así.

Finalmente la constitución del marco político económico de corte tecnocrático neoliberal orientaron (continuaron, alentaron, promovieron) políticas educativas (de diversificación del financiamiento, opciones educativas y evaluación) que acabaron cambiando el sentido y el significado de la Universidad en la región.

## Conclusiones

Desde M. Weber el Estado posee dos componentes fundamentales: la burocracia y los cuadros administrativos. El punto clave de la revisión hasta la teoría de la racionalización en Jürgen Habermas es que ninguno de los componentes del Estado son solamente un conjunto de reglas o actividades “apolíticas” aún y cuando se encierran en principios técnicos, científicos o estratégicos.

Por ende, el paso del Estado burocrático al Estado neoliberal no es la excepción. El Estado neoliberal tiene sus abrevaderos en los principios de la tecnocracia y la gerencia pública. La tecnocracia intenta planificar la sociedad por la técnica más que por la política. La gerencia pública, se presenta como la solución a los problemas de productividad de los gobiernos al usar una racionalidad proveniente del mundo empresarial que intenta proporcionar un (bien) servicio público “al menor costo”. El precepto económico se presenta como racional, pero el lado perverso aparece cuando los bienes públicos, como la educación, dejan de ser proporcionados por el Estado y pretenden ser transferidos al mercado.

Finalmente, a dos décadas de que se implementó la modernización del Estado, en América Latina podemos preguntarnos ¿cuáles fueron sus expresiones de esta “modernización o reforma estructural” para la universidad pública en la región? La respuesta apunta a la necesidad de estudiar las políticas educativas para la universidad pública en las últimas dos décadas del siglo XX.

## CAPÍTULO TERCERO

### REFORMA Y MODERNIZACIÓN A LA UNIVERSIDAD MEXICANA ¿SOLUCIÓN A LA CRISIS?

La transformación de la educación superior ya no está surgiendo de las raíces que la nutrieron y construyeron durante todo este siglo  
Hugo Aboites, *Viento del Norte*

#### Introducción

A partir de los 50' la universidad mexicana tuvo cambios profundos relacionados al acrecentamiento del valor social de la educación, la participación de la mujer en la educación superior (Brunner, 2007), y la composición público privado de las universidades. Ya en los 60' y 70' crecieron significativamente las universidades públicas y las universidades privadas hasta configurar el complejo sistema de educación superior actual.

Sin embargo, es en la década de los 80 cuando la universidad pública mexicana tuvo su transformación profunda. En el contexto político económico internacional el país sufrió una grave crisis económica y tuvo problemas en el pago de la deuda externa. El Estado mexicano adoptó un paradigma administrativo gerencial y un modelo político económico neoliberal de privatización y de apertura económica. Como consecuencia de lo anterior, el contexto político nacional fue otro. La transformación estructural del Estado edificó un marco con políticas educativas que obligaron a modernizar y reformar la universidad pública. Así, en la década de los 90 las políticas educativas para la universidad pública incrementaron en sus procesos de racionalización: políticas de evaluación, de certificación, acreditación, de organización académica e institucional, etc.

Finalmente la Modernización de la universidad pública mexicana implementadas en más de dos décadas, nos lleva a una pregunta básica ¿con la reforma estructural de la Universidad pública ha mejorado una de los fines sustantivos de la universidad, la tarea de educar?

### **3.1 la Universidad mexicana y la composición de la Educación Superior en México (1950-1970)**

La Universidad mexicana es una de las instituciones educativas más antiguas en el continente y una de las que posee las trayectorias educativas más grandes en América Latina. Su prestigio y arquetipo está actualmente representado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Vale mencionar que la UNAM no es la Universidad mexicana ni su historia, pero sí es clave en comprender la historia y transformación de la educación superior en México hasta conformar el centro de interés de las políticas educativas.

Históricamente y según García Guadilla (2000) hasta la primera mitad del siglo XX, México tenía 31 universidades públicas por arriba de Argentina, Brasil y Colombia. En la década de los 60' se crean 5 universidades públicas: Universidad Autónoma de Tlaxcala (1962), la U. la Salle (1962), [sic] la U. Latina, S.C (1966), [sic] U. Autónoma de Aguascalientes (1967), U. Autónoma de Ciudad Juárez (1968). Mientras que para la década de los 70' se crean cuatro instituciones: la U. Autónoma Metropolitana (1974), la U. Autónoma de Baja California Sur (1975), Universidad Pedagógica Nacional (1978), U. de Occidente (1979). Si consideramos que la información que proporciona García Guadilla, la U. La Salle y la U. Latina no son universidades públicas, sino universidades privadas, entonces sólo se crearon en la década de los 60' tres universidades, que sumadas a las cuatro de la década de los 70' da un total de 7 universidades públicas en veinte años.

Ahora bien, si consideramos lo que comenta Brunner (1990) acerca del momento donde se conforman los sistemas educativos en América Latina que va de 1950 a 1975, México no es la excepción al conformar su sistema de educación superior en los 70'. El sistema de educación superior lo componen las universidades públicas y privadas, frente a lo cual es pertinente preguntarnos ¿cuál es la composición de la educación superior privada hasta la década de los 80'?

#### **3.1.1 La Educación Superior privada 1935-1959 y 1959-1980**

En el caso de la educación superior privada en México, ésta tiene al menos tres momentos en su desarrollo: la del periodo fundacional (1935-1959); la del periodo de élite (1959-1980); y la del periodo de masificación (1980- actual). Las clasificaciones para comprender el fenómeno de la educación superior varían, pero aquí retomaremos el trabajo de Silas (2005) que

recobra la tipología de cinco olas<sup>16</sup> de Daniel Levy (uno de los estudiosos más reconocidos de la educación superior de la universidad Estatal de Nueva York- Albany) y las reagrupa en 3, dado que éstas últimas son las que atañen directamente al fenómeno de la educación superior privada.

- Ola I: surgimiento de universidades religiosas privadas católicas
- Ola II: surgimiento de universidades privadas seculares de élite
- Ola III: surgimiento de instituciones privadas seculares, que absorben demanda, pero no de élite

*Primera ola.* Dice Silas: “la primera ola consiste en la aparición de la educación superior privada con un origen claramente religioso y principalmente ligado a la Iglesia Católica. “En México si bien la primera universidad privada, la universidad Autónoma de Guadalajara, fundada en 1935, no tiene una relación formal con la Iglesia, su marco valoral y fundamentos ideológicos han sido definidos como cercanos a la derecha católica mexicana y latinoamericana” (Silas, 2005:13).

Las instituciones que mejor representan esta ola son instituciones emblemáticas como la Universidad Iberoamericana fundada en la Ciudad de México en 1943 por jesuitas, la Universidad Panamericana, la Universidad La Salle, la Universidad Anáhuac, en la capital, y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente en Guadalajara. Años después también se fundarían igualmente la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA) en Guadalajara y la Universidad de Monterrey, cuyo caso es interesante pues dados los orígenes históricos de su fundación, su misión y valores, puede ser clasificada como institución de primera ola, sin embargo, dado su enfoque e impacto sociocomunitario en la ciudad de Monterrey, puede asumirse también como institución de segunda ola” (Silas, 2005). Respecto a esta primera ola, Acosta (2005) elabora un cuadro que puede resultar bastante ilustrativo sobre el tiempo donde se fundan las instituciones de educación superior privadas.

---

<sup>16</sup> Según Levy, las primeras dos olas en la conformación del sistema de educación superior son: i) las que se dan con el surgimiento de universidades coloniales, mezcla de públicas y privadas; ii) las que se dan con el surgimiento de los monopolios públicos (Silas, 2005:4).

**Establecimientos de Educación Superior privada creados en el ciclo 1935-1959****Cuadro No 5**

Año	Establecimiento	Lugar de la instalación
1935	Universidad Autónoma de Guadalajara	Guadalajara, Jalisco
1940	Universidad de las Américas	México, DF
1943	Instituto Tecnológico de Estudio Superiores de Monterrey	Monterrey, nuevo León
1946	Instituto Tecnológico Autónomo de México	México DF
1947	Universidad de las Américas, Puebla	Cholula, Puebla
1954	Universidad Iberoamericana	México, DF
1957	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente	Guadalajara, Jalisco.

Acosta (2005:4).

*Segunda ola.* Respecto a la segunda ola, según la tipología de Silas, las universidades privadas de élite tienen una función de *estratificación social*, lo mismo que en algún momento representaron las universidades en Europa por varios siglos. En el caso de México las Instituciones privadas seculares nacen en aras también de la estratificación social, y de credencializar a las élites. Algunas de ellas (como el caso del ITESM) tienen reconocimiento internacional. Pero otras de ellas, se abren para sectores sociales (medios y bajos) que ven, sobre todo en la educación superior, un medio para obtener mejores condiciones sociales y económicas.

En ese sentido, el Cuadro Número 6 es bastante ilustrativo porque muestra el tipo de instituciones y de cómo la educación superior privada es uno de los componentes claves en la expansión de la educación superior entre 1960-1980. Como se muestra en el Cuadro anterior es en los 60' donde se crean gran cantidad de universidades privadas. En los 70' se continúa con esta tendencia, y es en esta década particularmente donde se crean algunas líneas generales de un marco jurídico idóneo de reconocimiento y aliento con una modificación al Artículo 3º

constitucional (capítulo II), donde se refiere a la educación como *un servicio público proporcionado por el Estado y los particulares*.

### Establecimientos de Educación Superior creados en el periodo 1960-1980

**Cuadro No 6**

Año	Nombre del establecimiento	Lugar de instalación
1960	Universidad del Valle de México	México, DF
1961	Universidad del Valle de Atejamac	Guadalajara Jalisco
1962	Universidad La Salle	México, DF
1966	Universidad Tecnológica de México	México DF
1967	Universidad Panamericana	México, DF
1969	Universidad de Monterrey	Monterrey, Nuevo León
1969	Universidad Regiomontana	Monterrey, Nuevo León
1969	Universidad Cristóbal Colón	Veracruz, Veracruz
1969	Centro de Estudios Universitarios	Monterrey, nuevo León
1973	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla	Puebla, Puebla
1976	Universidad intercontinental	México, DF
1979	Universidad del Noroeste	Hermosillo, Sonora

Acosta (2005:7,8).

Además de ello, se dio la creación de la Ley Federal de educación (LFE) el 29 de noviembre de 1973, -que posteriormente se ubicará como Ley General de Educación a partir de 1993- en donde se “regula” y se “describe” el sistema educativo en sus diversas modalidades o subsistemas, entre ellos, el sistema de educación superior. En términos generales podemos decir que es en el periodo de 1960 y 1980 que la matrícula y el número de instituciones privadas comienza a expandirse de manera acelerada. En consecuencia este periodo y esta segunda ola pueden definir el primer rasgo de la configuración del sistema de educación superior en su composición pública/privada, así como su momento de expansión.

*Tercera ola.* En el caso de la tercera ola donde se da el surgimiento de IES-privadas seculares, que absorben demanda, pero no son de élite, tenemos una composición tan compleja que tanto Siles (2005) como Acosta (2005) tienen que hacer sus respectivas precisiones. Siles (2005) opta por medir solamente la matrícula de la educación superior público/privada hasta nuestros días (y pronosticar tendencias). En ese sentido, menciona una nueva composición de las universidades privadas que se da posterior a la década de los 90' a raíz de los acuerdos comerciales como el GATS o el TLCAN, las universidades corporativas.

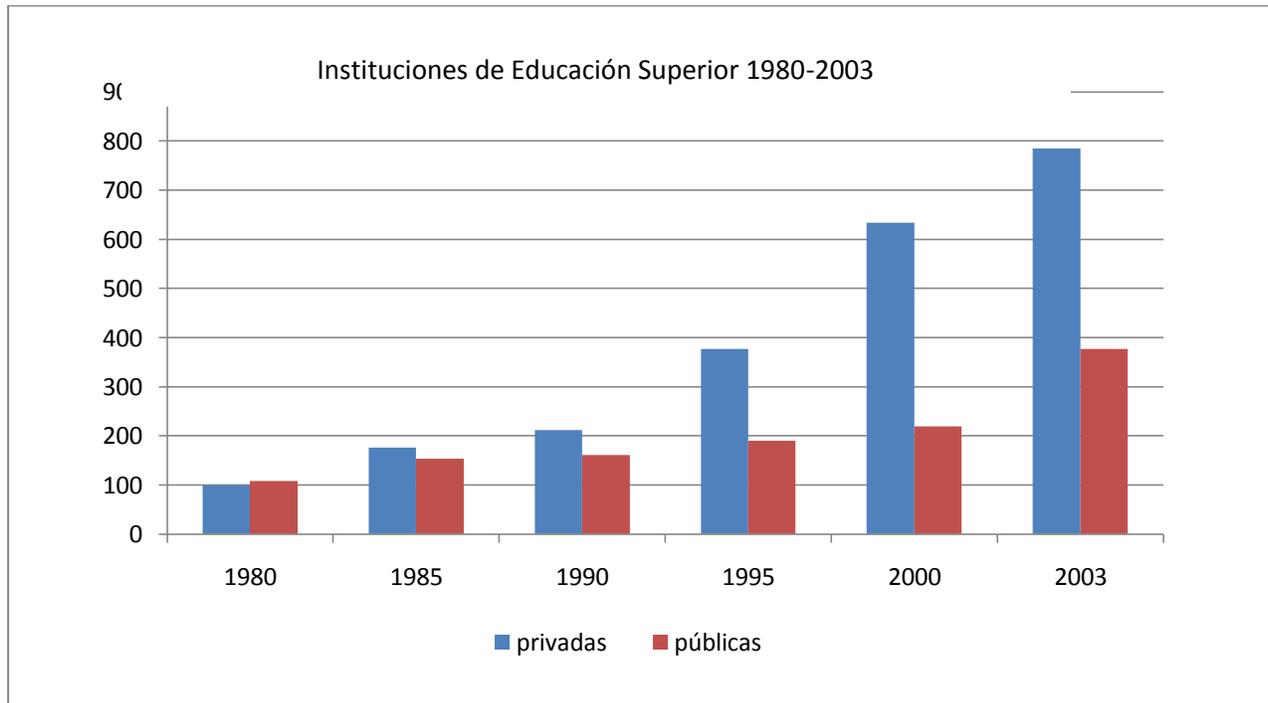
Por su parte, Adrian Acosta (2005) sólo advierte que en su estudio no incluye a la educación normal, ni la educación tecnológica, dado que “el registro de los pequeños establecimientos privados ocurridos en los últimos 10 ó 15 años no se registra en la ANUIES porque el registro de la información que se publica es una decisión voluntaria y además condicionada a la permanencia de la institución” (Acosta, 2005:2).

Más allá de estas diferencias metodológicas y teóricas, -aún cuando tengan el mismo objeto de estudio- hay acuerdo explícito o tácito entre varios autores (Levy, Albach; 2000; Silas, 2005; Acosta, 2005), que la tercera ola de expansión de la educación superior todavía la estamos viviendo. Por ende, su clasificación resulta difícil, dado su continuo movimiento. En ese sentido, para los fines de este trabajo sólo describiremos la expansión de la educación superior privada en los 80' y en los 90'.

Según la información que hemos recabado de García Guadilla (2000) de la fundación de la primera universidad mexicana (U. Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1540) a la década de los 80' (donde el número de universidades públicas creadas es de 0), hay aproximadamente 38 universidades de carácter público. Si consideramos, los cuadros No 5 y No 6 de Acosta (2005), el número de universidades privadas hasta los 80'es de 21 universidades (incluyendo el ITESM), esto indica que en un periodo de tiempo relativamente corto, la educación superior privada creció el 50%. Si atendemos a la gráfica No. 1 para mostrar el periodo de crecimiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) en los 80' encontramos también el mismo resultado, el crecimiento de un 50%.

## Instituciones de Educación Superior 1980-2003

Gráfica No 1



Acosta (2005: 34).

Según se muestra en la gráfica No 1, de las Instituciones de Educación Superior en el periodo de 1980 y 2003, en dos décadas su crecimiento se ha duplicado en un tiempo muy corto. La relación público/ privado en educación superior “parece” ser 1 a 1; sin embargo no es así, pues en la categoría de IES públicas no sólo se encuentran las universidades públicas, tal y como las conocimos desde la Reforma de Córdoba, sino universidades e institutos tecnológicos, centros de estudios superiores, entre otras, con sentidos educativos distintos al tener un periodo de duración y una estructura curricular distinta. En definitiva, la gráfica nos muestra que algo sucedió en estas dos décadas que se esconde en un aparente mar de tranquilidad.

### 3.1.2 Expansión y masificación de la Educación Superior

El momento donde se configura el sistema de educación superior en México son los 70'. Esto como consecuencia del periodo de expansión de la educación superior que comprende la década de los 60' hasta la década de los 80' y donde un punto clave es el binomio público/privado

en la educación. Claro que la década de los 80' es un punto de referencia para hablar del paso de la expansión a la masificación. De esa manera tendría que leerse el siguiente crecimiento de la matrícula de licenciatura, (Cuadro No. 7) fomentada en aquellos años por un marco político económico *ad hoc*, y en los 90' por una serie de políticas públicas para modernizar y Reformar a la universidad pública.

### Matrícula total por años selectos

**Cuadro No 7**

Año	Matrícula total nacional
1907	9 884
1925	16 228
1930	23 713
1950	29, 892
1970	252 200
1980-1981	811 300
1990-1991	1 252 027
1995-1996	1 532 846
1999-2000	1, 940 341

Silas (2005, 11).

En 1950 había 31 universidades públicas y 9 privadas (periodo de 1935-1959), la mayoría concentrada en el Distrito Federal. En ese entonces, la suma de ambos sectores público/privado no implicaba ni una expansión, ni masificación en relación a la matrícula de la década de los 30'. Todo lo contrario sucede en los 60' y 80', en estas dos décadas se crean 7 universidades públicas y trece universidades privadas fuera ya de la Ciudad de México asentándose en Monterrey y Guadalajara, con esta diversificación se configura el sistema de educación superior, y la matrícula en ambos sectores aumenta a 811 300. En ese sentido, no hay comparación alguna con décadas anteriores. Sólo como un dato extra a lo anterior, en los 80' no se crea ninguna universidad pública, pero aún así, la masificación es un signo que la acompaña como parte de su crisis.

### 3.2 Contexto político económico para la reforma y modernización de la Universidad pública en México

El contexto político-económico para la transformación profunda de la universidad pública mexicana es la década de los 80'. La modernización del Estado que se da en esa misma década puede considerarse como el marco administrativo-político que definió la transformación de la universidad contemporánea en esta región a través de determinadas políticas públicas para implementar su *reforma y modernización*. Ante esto podemos preguntarnos ¿cuál fue el contexto tanto del Estado como de la Universidad mexicana en los 80? Creemos que ello puede leerse en la declaratoria que aparece en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el PND (1983-1988) puede leerse:

El Plan Nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales. En el ámbito internacional el signo de la época es la incertidumbre y la inseguridad. El mundo vive hoy una época de transición. Países con diversos sistemas económicos y políticos se encuentran en crisis que trascienden el ámbito económico y presionan la convivencia social. El desequilibrio en las relaciones económicas y políticas internacionales ha ocasionado que las naciones industrializadas ajusten o modifiquen sus esquemas de financiamiento; estos fenómenos afectan a los países en vías de desarrollo, agravando en muchos casos, situaciones internas de por sí difíciles. En América Latina por primera vez en cincuenta años, se observó una caída del producto de la región en términos reales. Ante esta situación, muchos países se han visto obligados a revisar sus políticas y programas (PND, 1983-1988:123).

Con esta declaratoria, como introducción, es claro que en el ámbito internacional el problema de incertidumbre e inseguridad era por la guerra fría, el enfrentamiento entre dos bloques económicos y políticos distintos: el capitalismo comandado por los Estados Unidos y el socialismo de la URSS. En definitiva, el problema de primer nivel era a una escala política que en nada era exagerado al decir que de ello dependía la paz y la existencia del planeta.

El contexto económico de desaceleración económica, entre otros factores nacionales, llevó a México a la peor crisis económica en su historia moderna y por ende a la suspensión del

pago de su deuda externa. En función de lo anterior, una de las acciones que realizó fue un ajuste en su administración pública (la gerencia pública) y en la adopción de un modelo político-económico de corte neoliberal; en este caso de privatización y de apertura comercial.

En el mismo documento del PND se leen ya algunos de los principios con los cuales enfrentarán la crisis, y que en este caso es mediante la adopción de los principios tecnocráticos y de la gerencia pública (la planeación y la rendición de cuentas):

La planeación constituye un medio para avanzar en la democratización del país, someter a consideración de la ciudadanía la definición explícita del rumbo a seguir y, por ello, implica un compromiso cuyos resultados serán evaluados por la propia sociedad. Al mismo tiempo, inscrita en el marco del derecho, la planeación permite asociar los esfuerzos de los diferentes grupos sociales y procurar el funcionamiento armónico de actores sociales que mantienen su autonomía de decisión. La participación democrática en la integración del Plan es el antecedente obligado a la corresponsabilidad de su ejecución” (PND 1983-1988: 123).

El contexto político internacional, que era de carácter bélico; el contexto económico internacional, que era de desaceleración de los países desarrollados; aunado a la presión de los organismos internacionales, y a la crisis económica mexicana, llevaron a nuestra región a una transformación administrativa, política y económica.

Así, en la transformación estructural del Estado pueden leerse dos ejes en su gestión pública: “la reforma administrativa y la austeridad”. En cuanto a la comprensión de esta última podemos decir que como política significó una acción gubernamental que permitiría superar la crisis económica, y que en este caso sería: contraer el gasto público en distintos sectores y vender las paraestatales.

De esa manera tenemos que en el periodo de 1982 a 1988 “se produjo una pronunciada contracción en el gasto gubernamental con la consecuente reducción de las estructuras administrativas y se replantearon las funciones esenciales del aparato gubernamental, más orientadas a la regulación y control, retirándose drásticamente y de manera sustancial de las actividades industriales y comerciales a través de un importante proceso de privatización de las empresas públicas, el cual se profundizó a principios de los años noventa y se constituyó en uno

de los pilares para conceder mayor margen de acción a los diversos sectores de la sociedad en el desarrollo del país. La privatización contribuyó al mejoramiento de las finanzas públicas, mermadas por la carga onerosa de la deuda y por la imposibilidad de continuar recurriendo al crédito externo de montos importantes”. De manera específica “En el plano de la administración pública se realizaron las siguientes acciones relevantes: Reforma a la ley orgánica de la Administración pública federal que entraron en vigor el 10 de enero de 1983; la aprobación de un nuevo orden normativo de la función de planeación y de la administración pública; se formuló el Plan Nacional de Desarrollo<sup>17</sup>

Otra de las consecuencias de la influencia del contexto político-económico internacional en la transformación estructural del Estado es el sentido que toma este último en la apertura comercial. México ingresa al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio GATT/OMC en 1986 como parte ya de una política de “apertura comercial”<sup>18</sup> (SEP, 2003).

Gran parte de la modernización y reforma de la Universidad se debe al contexto de los ochenta y que se extiende toda la década de los 90. En el contexto económico de los 90 México ingresa al Tratado de Libre Comercio (1994), a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1994), al Asia-Pacific Economic Cooperation; además “se firman acuerdos bilaterales de libre comercio (con Uruguay, Bolivia, Chile, Costa Rica, Israel, Nicaragua) y otros multilaterales, entre los que destaca el convenio con la Unión Europea” (Rodríguez, 2005:46).

Finalmente, la adopción del paradigma administrativo de la gerencia pública y el modelo neoliberal fueron claves en la modernización del Estado. Pero ¿cuáles fueron las consecuencias de este contexto político-económico nacional para la educación superior? De manera amplia, las consecuencias fueron tanto para reconfigurar el sistema de educación superior de manera heteróclita al acentuarse la composición público/privado; así como para la expansión de la educación superior, y la masificación. Y de manera particular, y para el caso de la universidad pública, los primeros esbozos de su modernización y Reforma.

---

<sup>17</sup> En: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/8.htm?s=iste>

<sup>18</sup> En [http://www.economia.gob.mx/work/sneci/organismos/omc/htm/mex\\_yla\\_omc.htm](http://www.economia.gob.mx/work/sneci/organismos/omc/htm/mex_yla_omc.htm)

### 3.3 Las políticas educativas para la Reforma de la Universidad pública en los 80'

El Plan Nacional de Desarrollo fue una propuesta de planificación que emitió por primera vez el gobierno de Miguel de la Madrid a partir del seguimiento a la creación de la Ley de Planeación. Las políticas públicas que se desprenden de ahí se entienden como “cursos-estrategias de acción producto de negociaciones / pactos entre actores; implementados por el gobierno en forma de reglamentos y programas gubernamentales (Aguilar, 1992a; 1992b).

Considerando que existen distintas políticas públicas (salud, seguridad, empleo, etc.), las que más nos interesan, son las políticas educativas, mismas que entendemos como cursos o estrategias de acción de las cuales se desprenden programas de gobierno. El estudio de estas políticas educativas nos sirve para comprender el *sentido* que se le intenta imprimir, a la educación superior en general, y a la Universidad en particular.

Si tomamos como hilo conductor las políticas educativas para la universidad pública en los 80' tenemos que en el PND (1983-1988) aparecen tres políticas que marcaran *el sentido* de su Reforma y modernización: la política de desaceleración; la modificación a las políticas de financiamiento; y las políticas de evaluación. Expliquemos cada una de ellas.

*La política de desaceleración.* En la década de los 80' como parte de las políticas públicas de austeridad y de la contracción del gasto público en los sectores sociales, no se crea ninguna universidad. En esta década sólo se crea una institución<sup>19</sup>, el Centro de Estudios Superiores de Estado de Sonora (1983). Y, en lugar de la creación de nuevas instituciones universitarias de carácter público, se “sugiere” algunas Reformas a la Universidad pública ya existente, con distintos niveles de éxito, como las reformas a la U. de Sonora, la U. de Guadalajara, U. de Tamaulipas, U. de Puebla y Universidad de Nuevo León (Acosta, 2000, capítulo IV y VIII); y con distintos niveles de oposición, como fue el caso de la UNAM.

---

<sup>19</sup> Hay diferencias sustantivas entre una *universidad* y una *institución educativa*, de entrada, la trayectoria histórica de autonomía; universalidad de conocimientos (la idea de *universitas*); así como su función crítica. En México por ley sólo se permite usar el concepto de *universidad* cuando se cumplen ciertas condiciones. El Acuerdo 279 en su artículo 26-IV “establece que las IES privadas no deberán utilizar el término universidad en su nombre, pudiendo hacerlo solamente cuando ofrezcan “por lo menos cinco planes de estudios de licenciatura, o posgrado, en tres distintas aéreas del conocimiento, una de las cuales deberá ser del área de humanidades” (SEP, 2000).

Dentro de las más significativas oposiciones a la Reforma universitaria está la Universidad Nacional Autónoma de México en 1986. La Reforma universitaria se intentó implementar a raíz de la declaratoria del rector de la UNAM, Jorge Carpizo en una obra titulada *fortalezas y debilidades de la UNAM*, donde se reconocía la crisis de la universidad al denunciar la “baja calidad educativa” de sus estudiantes, y de su problema en la inserción al mercado laboral. La obra no sólo fue leída como un texto académico que analizaba los problemas educativos de la Universidad, sino que fue leída también bajo el marco político económico de contracción del financiamiento a las universidades por parte del Estado.

Como consecuencia de la declaratoria del rector Jorge Carpizo y la reforma universitaria “recomendada” y expresada como política educativa, se intentó entonces modificar el reglamento general de pagos, inscripciones y exámenes. Pero el intento de reforma universitaria terminó con una huelga y una parálisis institucional, debido sobre todo a la organización política de sus estudiantes.

*Nuevas políticas de financiamiento.* En décadas anteriores a los 80 el Estado se hacía responsable de la mayor parte de la educación, desde educación básica hasta educación superior. Ello se denota en el artículo tercero de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* desde 1917. Para el caso del financiamiento a las universidades públicas ésta se daba en función de “la estabilidad política y social” y el “desarrollo e industrialización del país”. Lo que sucede en los 80’ es un punto de cambio significativo pues a través de políticas de evaluación y auditoría el financiamiento fue condicionado.

Hasta antes de los 80’ el financiamiento a las universidades se daba aparentemente por un criterio planificador, el número de estudiantes en cada universidad, la matrícula (Cordera, 2000) -sin quitar los temas de estabilidad política y social y la necesidad de considerar a la universidad como punto importante en el desarrollo e industrialización del país-. Este criterio (el número de estudiantes) fue el que se minimizó y eliminó en aras de construir otras formas de financiamiento más “racionales”. En ese sentido, aparecen temas como los de “estímulos externos”, “rendición de cuentas”, “calidad” y “productividad”.

Un dato curioso a todo esto. En 1980 se le otorga la autonomía a las universidades públicas, de tal manera que en uno de los capítulos del Artículo 3º constitucional se puede leer

que éste “Tiene por objetivo brindar la autonomía a la universidad y demás instituciones de educación superior, dándoles la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, para así, realizar los fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas”.

El punto es que en el momento en el que se les da *la autonomía* a las universidades públicas, estas se ven sometidas a un financiamiento condicionado por los procesos de evaluación y por las reformas que deben llevar a cabo. En ese sentido, la pertinencia de la afirmación de Luengo (2003: 7): “asuntos como la autonomía universitaria fueron desplazados a segundo término pues ya no era vital que las universidades públicas pudieran definir su ideología, misión o propósitos fundacionales, que pudieran establecer normas particulares para la contratación de su personal académico o la investigación científica, pues las preferencias o intereses gubernamentales ya estaban plasmados en sus criterios de evaluación y en los recursos financieros extraordinarios que les acompañaban”.

*Las políticas de evaluación.* Las políticas de financiamiento implementadas en los 80’ pusieron como corolario los procesos de evaluación, “ex post facto para medir el desempeño y la productividad, lo que permitió vincularlas con procesos de asignación presupuestal: asignación de fondos para instituciones, proyectos y programas, becas, incentivos, salarios, entre otros” (Luengo, 2003: 9). En este contexto no es de extrañar entonces que se hayan creado tanto instancias de investigación separadas de las Universidades; como instancias de vigilancia académica y científica (CONACYT). En el mismo sentido, frente a nuevas formas de medir el desempeño y premiarlo, se entiende la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984, así como el proceso de deshomologación salarial (Gil Antón, 2000; Gil Antón en Altbach, 2004), que consintió básicamente en el pago por méritos y/o pago por incentivos (Muñoz en Cazes, 2007); así como nuevos regímenes de gobierno (Ibarra, 2003).

Como parte de la misma política de evaluación ya a finales de los 80’ se había conformado los primeros instrumentos de evaluación y acreditación como la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA). Con esta intención de modernización las universidades públicas sufrieron un proceso de transformación externa con la cual midieron su calificación en rubros como eficiencia terminal, nivel de empleo de sus egresados, vinculación con la industria y la sociedad, etc., en aras de obtener financiamientos extraordinarios. Dice Luengo “el repertorio

amplio e intrincado, abarca a los diversos actores e instancias que intervienen en los procesos educativos: instituciones, programas académicos, profesores, estudiantes, profesionistas” (2003: 10). Finalmente, el desarrollo de estos procesos de evaluación los encontraremos ya en la siguiente década de los 90.

### 3.4 Políticas educativas para la Modernización de la universidad en los 90'

Si consideramos las políticas educativas que se derivan del *Plan Nacional de Desarrollo* (1989-1994) para el caso de la Universidad pública, podemos decir que la *modernización y Reforma* significó la puesta en marcha de políticas educativas que transformaron a la Universidad a raíz de *la continuidad y profundidad* de políticas de diversificación del financiamiento, de diversificación de las opciones educativas, así como la implementación de políticas ligadas a la evaluación en aras de elevar la calidad educativa. De esa manera podemos entender el sentido de las políticas educativas que se dan a la Universidad pública mexicana a través del PND (1989-1994) y del *Programa para la Modernización de la Educación* (1989-1994), mismo donde se encontraban los siguientes propósitos:

- a) se anunciaba la revitalización del sistema de planeación indicativa derivado de la interacción de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)
- b) se afirmaba que el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), aprobado por la ANUIES en 1986, formaría parte de las estrategias vigentes para la educación superior.
- c) se establecerían como líneas programáticas las de evaluación. Aplicación de los recursos disponibles y procesos de reforma institucional
- d) se indicaba que el crecimiento y distribución de la oferta estarían orientados por tres principios: mejor uso de la capacidad instalada, gradualismo en el crecimiento de las instituciones y apertura de nuevas opciones
- e) se señalaba que el crecimiento se administraría mediante el esquema de descentralización y regionalización derivada del PND. Se trataba además de la

necesidad de una política para el acceso de los estudiantes de escasos recursos a la educación superior” (Rodríguez, 2005:47).

En el *Programa para la Modernización de la educación* de la gestión de Salinas de Gortari (1988-1994) se encontraba la continuidad, la “revitalización” del sistema de planeación de 1989, el CONAEVA, articulado al tema de la evaluación y por ende los recursos necesarios para la Reforma de las universidades, sobre todo las de carácter público. Aunado a ello, se anunciaba la creación de nuevas opciones educativas como parte de la estrategia de diversificación y regionalización de la educación superior. En ese sentido, se entiende la creación y puesta en marcha de las universidades tecnológicas más enfocadas a la creación de mano de obra y a la disminución de costos dada la duración del ciclo (2 años) y la modificación de su estructura curricular al eliminar las humanidades, esto porque se “creyó” que no se vinculaban con el sector productivo de manera inmediata.

Si regresamos a uno de los propósitos del *Programa de la Modernización de la Educación* donde se establecía que se iban a incorporar las propuestas de la ANUIES, en la mejora de la educación, en parte se hizo. Esto responde a la misma naturaleza de la hechura de una política pública, donde no sólo interviene el gobierno en turno, sino que se entrelaza con la intervención de distintos actores. Pero eso sólo fue parcialmente.

Comenta Roberto Rodríguez (2005) que en la política de educación superior intervino la presencia de la ANUIES, Asociación que emitió en diversos documentos (*Declaraciones y aportaciones para la modernización de la educación superior*, 1989; *Estrategia de la ANUIES para el mejoramiento de la educación superior*, 1990) con lineamientos y propuestas para la mejora de la educación superior. Por ejemplo en el documento de la ANUIES de 1990 se aludía a 7 programas fundamentales: “superación académica; mejoramiento de la investigación; posgrado, educación continua, extensión cultural, administración y apoyo al bachillerato” (Rodríguez, 2005:48). Es claro que estas estrategias fueron incorporadas en el PND, sin embargo las políticas de evaluación, y diversificación (del financiamiento y de las opciones educativas) que se habían iniciado en los 80’, continuó, tal y como se vería en la gestión del presidente del segundo periodo de los 90’, Ernesto Zedillo.

El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) estableció por objetivos, y de acuerdo a como se presenta el *Programa de Desarrollo Educativo* (1995-2000), lo siguiente: “lograr una vinculación estrecha con el mercado profesional y las perspectivas de empleo, conseguir que los estados participasen en forma corresponsable tanto en el financiamiento como en la orientación de la oferta educativa, tomando en cuenta las necesidades del entorno regional y local. Al igual que en el sexenio anterior, se argumentaba a favor de la calidad académica, la cual sería apoyada mediante el mejoramiento de planes y programas de estudio, así como en la previsión de equipos adecuados –laboratorios, biblioteca, equipos de cómputo y talleres- En cuanto a la función de investigación el PDE señalaba su papel de insumo para el mejoramiento de la docencia y también para la innovación tecnológica” (Rodríguez, 2005: 49).

Sin embargo, y nuevamente, la adopción de propuestas de Reforma universitaria más democráticas alentadas por diversos actores, no omitió en este periodo la continuidad de las políticas de diversificación de las opciones educativas, de diversificación del financiamiento; y finalmente, de políticas educativas para crear instancias, procesos y mecanismos de evaluación, acreditación y calidad en la educación.

*Las políticas educativas de financiamiento* en los 90’ tienen una continuidad con las emitidas en la década de los 80’ donde se pasó de aquellas formas donde estaba presente la construcción de la identidad nacional, la estabilidad política y social, así como el desarrollo y la industrialización del país, por otra forma de financiamiento, una “no política” sino “racional equitativa e igualitaria”. Las políticas educativas de financiamiento a las universidades públicas (tanto federales como estatales) se expresaron *en fondos* para el financiamiento extraordinario, y *en programas* para incentivar y estimular a la academia.

Los fondos que se crearon como parte de los financiamientos extraordinarios para la Universidad fueron: el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), y el Fondo para la Modernidad de la Educación Superior (FOMRS), en ese tenor también aparecieron programas de financiamiento condicionado, como el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario para la Evaluación de las Instituciones Públicas y Universidades Tecnológicas (PRODAU). Para el estímulo a la academia se crearon “becas” para complementar el salario académico y/o para el mejoramiento del profesorado. En ese sentido, se creó por parte del

CONACYT, el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en 1984, el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) en 1993. (Rueda, 2004)

*Políticas de evaluación.* Es significativo que para iniciar la década de los 90 una de las políticas educativas que se encontraba en el *Programa para la Modernización de la educación* (1989-1994) haya sido la creación de la CONAEVA, a lo cual se le sumaron prontamente instancias de evaluación, comités, comisiones y consejos de acreditación<sup>20</sup>. En ese sentido tenemos, la creación del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) en 1994; los Comités Interinstitucionales de la Evaluación de la Educación Superior (CIIES); la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA); y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) en 2001 (Rueda, 2004).

*Políticas de diversificación.* Como política educativa de diversificación destaca que en la década de los 90' se restrinja la creación de universidades públicas, de la misma manera y como sucedió en la década de los 80'. Lo que nos habla de una continuidad de la política de diversificación de las opciones educativas en dos décadas. Lo que tenemos en los primeros cuatro años de la década de los 90 es la creación de una sola universidad pública, la U. de Quintana Roo. En cambio se da un gran impulso a Institutos Tecnológicos y Universidades tecnológicas. 11 en los primeros, y 4 en los segundos (Rodríguez, 1988). Finalmente como resultado de las estrategias de diversificación se pasó a una mayor expansión de la educación superior, y a la configuración de un sistema de educación superior más complejo.

### **3.5 Coincidencias entre las políticas educativas nacionales y las recomendaciones a la Educación Superior por Organismos Internacionales**

Un punto que se encuentra unido a las políticas educativas nacionales para la modernización y Reforma de la Universidad pública, es la presencia de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que hicieron una serie de recomendaciones para la región de América Latina. En el caso del Banco Mundial, su interés por la educación superior se dio a

---

<sup>20</sup> Estas políticas de evaluación que se acrecientan en los 90' llegan hasta consolidarse en institutos como el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) en el 2002, así como la presencia de instancias internacionales de certificación, como los rankings mundiales.

partir de la década de los 90' cuando publica un texto, con determinadas “recomendaciones” a la educación superior titulado: *El desarrollo en la práctica. La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*. Este texto, que dio a luz en 1995, definió cuatro orientaciones clave para la Reforma de la educación superior:

*Primera orientación clave.* “fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas” (BM; 1995, capítulo 2). La propuesta bajo otros discursos internacionales como la OCDE o la Organización de las Naciones para la Educación la Ciencia y el Desarrollo (UNESCO) (1995, 1998) y otros discursos nacionales (como la SEP) recibiría un nombre específico, “la diversificación”. La propuesta de la diferenciación de las instituciones públicas y privadas (léase diversificación), contenía en su seno la idea de la desaceleración de la universidad pública, sobre todo considerando el carácter anacrónico, rancio, de la universidad europea fundado en los principios de las artes liberales (el *trivium* y el *cuadrivium*).

La primera orientación clave para la reforma llevaba la apuesta a favor de la creación de las universidades e institutos tecnológicos con periodos de duración de dos años, y con una *curricula* distinta a las humanidades y las artes. El organismo internacional del BM recomendó la creación de diversas instituciones que representaran una alternativa a la educación estatal universitaria; las sugerencias incluían, “además de la educación superior privada en todas sus modalidades, politécnicos, institutos profesionales y técnicos de ciclos cortos, community college, e instituciones que ofrecen educación a distancia y programas de educación especial de adultos”

Desde la perspectiva del Banco Mundial, se consideró la educación superior privada, por antonomasia, como la aplicación de la “calidad y la eficiencia”. La educación superior privada tenía dos ventajas: “no generaba ningún gasto para el Estado; y generaba beneficios sociales. Incluso desde esta lógica, debería considerarse darle financiamiento público al sector educativo privado”.

*Segunda orientación clave.* “Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados” (Banco

Mundial, 1995: capítulo 3). Una de las preocupaciones centrales del Banco Mundial fue su interés por reducir los costos educativos públicos. El organismo descalificó los presupuestos que se otorgaban a la universidad pública con base en la negociación política, puesto que en ellos no se consideraba ni la calidad ni la eficiencia. En consecuencia recomendó tres formas de financiamiento:

- Participación de los estudiantes en los gastos mediante el pago de cuotas (derecho de matrícula); el organismo sugiere que los estudiantes y sus padres aporten “en promedio entre el 25% y el 30% del costo por estudiante de la enseñanza superior estatal”.
- Obtención de fondos mediante los exalumnos y fuentes externas
- Actividades de generación de ingresos “como los cursos breves de formación profesional, los contratos de investigación para la industria y los servicios de consultoría”
- Venta de productos por empresas auxiliares como hospitales, librerías, -cafeterías y albergues para estudiantes (Maldonado, 2000).

Un punto que también resalta en esta orientación de diversificación de fuentes de financiamiento son las “becas” y el incentivo del sector público al sector privado. En ese tenor, uno de los sentidos de la Reforma es “proporcionar apoyo a estudiantes calificados que no puedan seguir estudios superiores a causa de una baja en el ingreso familiar” (BM, 1995:44), mediante, becas, o préstamos con planes fijos o tasas mínimas de interés.

*Tercera orientación clave.* “Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior” (Banco Mundial, 1995: capítulo 4). Aquí básicamente se trata de crear un marco legal para las reformas de las Universidades públicas. Dos puntos que sobresalen en esta orientación clave son, por un lado, una “mayor autonomía” a las instituciones universitarias, y por otro, un “aparente” alejamiento del Estado con respecto a la vigilancia y control de éste.

*Cuarta orientación clave.* Finalmente se diseñó el último eslabón con la cual se revolvería el problema de la crisis (de la enseñanza) de la Universidad, “Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad (Banco Mundial, 1995:

capítulo 5). Aquí el organismo internacional pondera: la investigación, la evaluación-acreditación para mejorar “el nivel de formación pedagógica”; la internacionalización; la relación con el mercado laboral y la equidad (sobre todo mediante la propuesta de otorgar becas).

Esta orientación, se vería reflejada con más detalle en las “recomendaciones” de la OCDE en el tema de la evaluación y la rendición de cuentas bajo el discurso de la calidad y la equidad educativa.

En el caso de las Recomendaciones con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cabe resaltar que su influencia fue más notoria no tanto por su peso económico y sus políticas económicamente condicionadas, sino por dos razones: la primera, porque México fue el único país que ingresó a la OCDE en 1994; la segunda razón, es que a raíz de pertenecer al club de los países ricos, tenía que acatar los cambios determinados por el organismo internacional para sus miembros. ¿Cuáles fueron esas recomendaciones para educación superior?

Si bien México ingresó a la OCDE en 1994, no fue sino hasta 1997, cuando un grupo de expertos realizaron un estudio sobre la situación de la educación superior en México, que emitieron una serie de ejes y políticas que pudieran sintetizarse de la siguiente manera:

- Calidad educativa (evaluación, acreditación, certificación).
- Financiamiento de la educación (diversificación de fuentes, distribución racional de los recursos).
- Equidad educativa (instauración de mecanismos de admisión).
- Pertinencia y educación (vinculación con sectores económicos y sociales).
- Prioridades cuantitativas de la educación (atención a la demanda, desarrollo de instituciones y universidades tecnológicas, incremento de posgrados).
- Diferenciación y flexibilidad de los conjuntos educativos (flexibilización curricular, competencias laborales de los trabajadores, educación continua).
- Perfeccionamiento del personal (establecimiento de políticas nacionales para el personal docente, evaluación del sistema, estímulos salariales).

- Estructura y conducción del sistema (sistemas de información estadística, estructuras de planeación y evaluación globales, vinculación entre subsistemas). (Maldonado, 2000).

Para el Banco Mundial (1995) la causa de la baja calidad educativa es “el aumento rápido de la matrícula”; para la OCDE (1997) una de las formas de atacar este problema es mediante la instauración de procesos de evaluación, acreditación y certificación. Derivado de las propuestas de evaluación, se apostaría como una de las formas de mejorar la calidad educativa, “el perfeccionamiento del personal” con estrategias de evaluación y diferenciación en los estímulos salariales. A final de cuentas los paralelismos entre ambos organismos internacionales, el BM y la OCDE, es evidente en el tema de la evaluación y la calidad; la diversificación de las fuentes de financiamiento y la diversificación de las opciones educativas; así como en la implementación de mecanismos de evaluación para incrementar la calidad educativa y la equidad.

Las “coincidencias” entre las políticas educativas y las “recomendaciones” de organismos internacionales como el BM y la OCDE, se puede encontrar ya en el *Programa para la modernización educativa* (1989-1994) y el *Programa de Desarrollo Educativo* (1995-2000). En ese sentido, vale la pena enunciar de entrada los tres ejes en torno a educación superior, según el Programa para la Modernización educativa (1989-1994):

- Calidad-evaluación, como el objetivo primordial de la administración.
- Diversificación de fuentes de financiamiento, se propone la “instauración de nuevas formas de financiamiento” y “vinculación del ámbito escolar y productivo”
- Diversificación de las opciones en el nivel de educación superior (Rodríguez, 2005).

El *Programa de Desarrollo Educativo* (1995-2000), consideró pertinente las políticas anteriores. En ese sentido el propio documento señalaba: “el programa define un conjunto de tareas para consolidar innovaciones que están en marcha a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación”. Así los ejes en torno a educación superior según el Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) fueron:

- Calidad, evaluación educativa
- Diversificación de fuentes de financiamiento.
- Diversificación de la educación superior

En la política de evaluación-calidad educativa se destacó el trabajo de la CONAEVA, como consecuencia de las políticas de evaluación estas comprendieron, “al personal académico, estudiantes, planes y programas de estudio, programas de investigación, infraestructura, métodos de enseñanza, materiales educativos y administración de las instituciones”. Algunas de las metas que incluía el plan a partir de la evaluación fueron: el aumento de la calidad; la distribución de recursos; la creación de un “sistema nacional de equivalencias”, el logro de equidad; permitiendo que sean “los mejores estudiantes” quienes tengan acceso a la educación superior; la creación de un “padrón nacional de Licenciaturas de alta calidad”, así como un sistema nacional de becas y, sobre todo, la ampliación, diversificación, y (mismo que no se alcanzó a consolidar), la puesta en marcha de un sistema nacional de evaluación de la educación media superior y superior”.

En cuanto a la política de diversificación de financiamiento ésta se articuló al tema de la evaluación, y de ahí empezaron a operar los financiamientos extraordinarios otorgados a las universidades a través de Fondos o programas, como el FOMES o el FOMRS. Finalmente en el tema de la diversificación de la educación superior el Cuadro No 8 es bastante ilustrativo al respecto.

En dos décadas (los 80' y 90') se crean 7 universidades públicas. En la década de los 90' se crean, como parte de esta política de diversificación, 36 universidades tecnológicas. En el caso de los institutos tecnológicos, aún y cuando el referente fue la creación del IPN en los 30', es nuevamente en estas dos décadas cuando se crean 66 institutos tecnológicos. Para el caso del crecimiento (y diversificación) de la educación superior privada, es abrumador. De 1980 a 1999, si quitamos las 40 universidades privadas que se formaron desde la década de los 30, nos da una cantidad de 128 universidades privadas. A ello habría que sumarle, 102 institutos y 140 centros, eso sin contar las escuelas normales. Finalmente, las universidades tecnológicas, institutos y escuelas normales (se crearon 195 entre 1980-1999) ocultan una aparente armonía igualitaria y equitativa de lo público y lo privado bajo la política de la diversificación de la educación superior.

**Número de instituciones, estudiantes y profesores de Educación Superior  
1966-1999**

**Cuadro No. 8**

	1960	1970	1980	1988	1999
<b>Instituciones públicas</b>					
Universidades	25	28	37	44	45
Universidades tecnológicas					36
Institutos tecnológicos	9	36	81	110	147
Escuelas normales	5	9	25	240	220
Otras					67
<b>Total de instituciones públicas</b>	39	73	143	394	515
<b>Particulares</b>					
Universidades	9	17	40	54	168
Institutos	6	20	69	157	171
Centros					140
Escuelas					71
Escuelas normales	3	6	17	121	137
Otras					48
<b>Total de instituciones particulares</b>	18	43	126	322	735
<b>TOTAL</b>	57	116	269	726	1.25
<b>Estudiantes (preparación de primer grado)</b>	77 033	208.994	731.147	1.078.191	1.481.999
<b>profesores (preparación de primer grado)</b>	10.000	25.056	69.214	105.58	158.539

OCDE (2006:13).

### 3.6 Reformas universitarias aprobadas (y no aprobadas) en los 90'

Tomemos como base el trabajo de Didriksson y Alma Herrera (2002b), donde se estudia la transformación de la universidad pública mexicana ante un nuevo entorno político económico y tecnológico en la década de los noventa. El universo de estudio son dos universidades metropolitanas: la Universidad Autónoma metropolitana (1974) y Universidad Nacional Autónoma de México (1554); y ocho universidades estatales: Universidad Autónoma de Puebla (1578); Universidad Autónoma de Sinaloa (1872); Universidad Autónoma de Tlaxcala (1976); Universidad Autónoma de Zacatecas (1968); Universidad Popular de Colima (1940); Universidad de Guanajuato (1744); Universidad Veracruzana (1944).

Los criterios para su selección fueron: su alto impacto estatal o nacional; su larga trayectoria histórica (o que fueron creadas durante la colonia); su coyuntura cardenista-socialista; y aquellas que fueron decretas como resultado de la crisis de los 60'. Finalmente los criterios para su comparación fueron: las políticas gubernamentales; políticas financieras; propuestas internacionales; demandas sociales de educación; reformas normativas o legislativas; reformas a las formas de gobierno o administración; cambios en la currícula y nuevos procesos educativos; impulso y desarrollo del personal académico; e impulso a la investigación para avanzar en la producción de nuevos conocimientos.

Según hemos revisado en los 90' se articularon diversos actores (organismos internacionales y nacionales, como el Banco Mundial y la OCDE) y cambios políticos, económicos, por ende, las universidades tuvieron nuevos retos y se vieron obligadas a cambiar en función de estos actores. ¿Cuáles universidades se reformaron, cuáles universidades aparentemente o en principio rechazaron la reforma y la modernización y cómo y en qué medida se dieron estos cambios?, son preguntas que es necesario responder para comprender la transformación de la universidad mexicana.

Si retomamos el cuadro (Cuadro No 9) que elabora Enrique Luengo (2005) las políticas educativas de reforma obtuvieron distintas respuestas. Las respuestas favorables fueron hacia la descentralización y regionalización; vinculación con el entorno social y productivo; fortalecimiento con la extensión, difusión y el deporte; mejoramiento a la gestión y la administración; articulación entre las funciones sustantivas; infraestructura tecnológica para apoyar actividades académicas y administrativas, flexibilidad curricular, intercambio, cooperación y movilidad con universidades nacionales y extranjeras; profesionalización del personal académico y mejoramiento de la docencia, y fortalecimiento de la investigación del posgrado.

### **Reformas Universitarias aprobadas y no aprobadas en diez universidades públicas en México**

**(Estado de la cuestión 1999-2000).**

#### **Cuadro Número 9**

Reforma	BUAP	UAS	UAT	UAZ	UAM	UC	U de G	U Gto.	UNAM	UV
<i>Políticas gubernamentales</i>										
• Descentralización y regionalización	*		*	*		*	*		**	
• Promover la acreditación institucional								*		*
• Rendición de cuentas				*						
• Evaluación total			*		**					
• Ampliación de cobertura a todos los niveles	*			*		*				*
• Ejercicio responsable de la autonomía										*
• Articulación entre bachillerato y licenciatura			*						**	
• Control de acceso y permanencia										*
<i>Políticas financieras</i>										
• Diversificación de fuentes complementarias de financiamiento	*		*				*		**	*
<i>Propuestas internacionales</i>										
• Correspondencia con las tendencias internacionales	*						*		**	*
<i>Demandas sociales de educación</i>										
• Vinculación con el entorno social y productivo	*		*	*	*	*	*		**	*
• Fortalecimiento de la extensión, difusión y el deporte			*	*		*	*	*	**	*
<i>Normativas o legislativas</i>										
• Modificaciones al marco legal			*	*	*					*
• Reorientación al sistema de seguridad social (jubilaciones)							*	*		
<i>Formas de gobierno o administración</i>										
• Modernización y flexibilidad académico-administrativa	*			*			*	*		*
• Mejoramiento de la gestión y la administración	*		*		**	*		*	**	*
• Articulación entre funciones sustantivas	*		*	*				*		*
• Nuevos perfiles directivos	*		*	*		*				
• Fortalecimiento de cuerpos colegiados								*		
• Aumento de la burocracia universitaria	*					*				
• Planeación a largo plazo						*		*		*
• Infraestructura tecnológica para apoyar actividades académicas y administrativas	*		*		**	*	*	*	*	*

Reforma	BUAP	UAS	UAT	UAZ	UAM	UC	U de G	U Gto.	UNAM	UV
<b>Cambios en la currícula y nuevos procesos educativos</b>										
• Actualización curricular	*	*	*							
• Flexibilidad curricular	*		*		**		*	*		*
• Nueva oferta de programas académicos					**	*	*			
• Desarrollo de programas a distancia								*		
• Tutorías y asesorías			*							
• Programa integral de atención a estudiantes			*					*		
• Desarrollar competencias académicas, habilidades profesionales y valores.				*	**			*		
• Intercambio, cooperación y movilidad con universidades nacionales y extranjeras			*	*	**	*			**	*
• Consolidación de las ciencias sociales, las humanidades y las artes.				*						*
• Disminuir la matrícula en ciencias sociales y administrativas.		*	*							
• Crecimiento de la matrícula en el posgrado	*	*	*							
<b>Impulso y desarrollo del personal académico</b>										
• Profesionalización del personal académico y mejoramiento de la docencia.	*		*			*	*	*	**	*
• Desarrollo y consolidación de cuerpos académicos.			*	*		*				
• Controles a la planta académica para asegurar calidad.	*				**				**	
<b>Impulso a la investigación para avanzar en la producción de nuevos conocimientos</b>										
• Fortalecimiento de la investigación y el posgrado	*		*	*		*	*	*	*	*
• Impulso a las ciencias básicas y al desarrollo tecnológico.						*				*

\*Aprobadas \*\*No aprobadas

Nota: las siglas en el encabezado horizontal significan la abreviación del nombre de cada una de las universidades consideradas: Universidad de Puebla (BUAP), de Sinaloa (UAS), de Tlaxcala (UAT), de Zacatecas (UAZ), Metropolitana (UAM), de Colima (UC), de Guadalajara (U de G), de Guanajuato (U de Gto.), Nacional Autónoma de México (UNAM) y de Veracruz (UV).  
Luengo (2005: 37, 38).

En todas las políticas educativas arriba mencionadas, al menos la mitad las universidades en estudio se reformaron. Y aunque algunas universidades públicas hubo rechazo, generalmente comandadas por la UNAM<sup>21</sup> y la UAM, pronto entraron a la dinámica del cambio. La pregunta que nos aparece entonces es ¿cuáles fueron las consecuencias de este proceso de transformación de la universidad pública? Tomemos dos ejes de análisis de la política de reforma gubernamental para explicar esto: el mejoramiento de la gestión y la administración y la modernización y flexibilidad académico administrativa.

### 3.6.1 Cambio de régimen de gobierno universitario

La política de “mejoramiento de la gestión y administración” fue llevada a cabo por la BUAP, la U. de Colima, la U. de Guanajuato y la U. Veracruzana. Independientemente de que la muestra sea pequeña en relación al número de universidades públicas mexicanas (45 para 1999), lo que más nos importa es que bajo el concepto de gestión, se encuentra en tensión y disputa no sólo la conducción y manejo administrativo de la universidad, sino su gobierno. Es decir, “el manejo político que implica decisiones de consecuencias prácticas que afectan los modos de existencia de los actores universitarios” (Ibarra, 2003, 2005).

La universidad contemporánea mexicana en su modernización a las formas de gobierno y administración, ha producido/modificado la naturaleza de la Universidad que se dilucida en el carácter empresarial de su gestión: como excelencia, calidad, eficiencia. Dice Ibarra que al menos en el tema de la excelencia ésta opera “como una estrategia discursiva que exalta las bondades de la realización individual” [...] A partir de pensar la universidad como una institución de excelencia, tenemos que la excelencia “su sustancia es práctica, pues funciona sólo cuando operan las normas, tecnologías, y procedimientos de individuos e instituciones; la excelencia queda reducida así a sus indicadores, que dictan los términos de la diferenciación por la sola vacía claridad de sus índices e indicadores” (Ibarra, 2003:358-359). Con el pretendido

---

<sup>21</sup> La UNAM es una de las instituciones que aparentemente más ha rechazado la reforma universitaria: su Ley Orgánica es de 1945, lo mismo que la U. de Colima, la U de Tlaxcala. Sin embargo, la transformación de la UNAM no pasa siempre por el plano de la reforma institucional, sino a niveles de procesos de modernización invisibles. En ese sentido, tenemos procesos de cambio como: la acreditación institucional, rendición de cuentas, evaluación, modernización y flexibilidad académico-administrativa, mejoramiento de la gestión y la administración.

mejoramiento de la gestión de la universidad mexicana se adoptó principios y valores provenientes del mundo empresarial, y con ello “se puso –como dice Rollin Kent un énfasis creciente en “la planeación estratégica y la rendición de cuentas” (Kent, 2005).

El problema de un cambio de gestión y administración en la universidad pública mexicana de entrada es que el paradigma de mejoramiento de la gestión institucional desdeña o desconoce “las diferencias sustantivas entre una empresa y una universidad, haciendo equivalentes el trabajo fragmentado de la fábrica y la oficina al trabajo académico, y la producción de bienes y servicios a la formación de ciudadanos o la generación de conocimiento”. (Ibarra, 2005). El punto es que la gran apuesta por mejorar la gestión y la administración universitaria ha contribuido a desdibujar la universidad “como institución social compleja, en la producción y socialización del conocimiento” (Ibarra, 2005).

Bajo la nueva conducción y manejo de la universidad mexicana se cambian procesos de comprensión del acto educativo. De entrada aparece su concepción errónea de “calificar resultados y no procesos”, esto lleva a la lógica instrumental de considerar sólo los “resultados” y los productos”, mismos que son difíciles de valorar en el corto plazo a través de indicadores cuantitativos, dado que “ellos representan intangibles cuyo valor sólo se puede apreciar en plazos largos y al margen de una causalidad directa o evidente” (Ibarra, 2005). La gestión y la nueva administración busca la mejora racional, y para ello echa mano de “la gestión de negocios, pero al aplicarlo a la universidad “sus funciones sustantivas comienzan a ser tratadas como tareas estandarizadas y el conocimiento como un recurso valioso sólo en la medida en la que demuestra su utilidad práctica en el menor plazo posible” (Ibarra, 2005).

Nuevamente es Eduardo Ibarra quien logra rastrear el origen de cómo la universidad es equiparada con la empresa a finales del siglo XIX y sintetizados a través del informe Carnegie hace más de nueve décadas en el modelo de Universidad estadounidense. El informe Carnegie (Ver Cuadro Número 10) posee siete tópicos planteados en los siguientes términos: la estructura organizativa, indicadores de eficiencia, naturaleza del trabajo académico, docencia e investigación, administración de servicios, diseño funcional de la universidad y administración financiera.

## Informe Carnegie, 1910

## Cuadro Número 10

Tópicos	Recomendaciones
<b>La estructura organizativa de la universidad</b>	La estructura de la universidad, en comparación con la estructura de la organización industrial, presenta dos debilidades, pues los departamentos tienen demasiada autonomía y sus funcionarios carecen de una autoridad real. Conviene por ello introducir una estructura organizativa basada en la división del trabajo y el one best way de cada actividad.
<b>b) Indicadores de eficiencia</b>	Las universidades carecen de indicadores de eficiencia para medir su desempeño y facilitar la comparabilidad. El indicador hora-alumno permitiría determinar el rendimiento o la productividad del profesor
<b>c) Naturaleza del trabajo académico</b>	La naturaleza del trabajo del profesor universitario no es radicalmente distinta de la de otras actividades o profesiones, por lo que es posible adoptar los mismos estándares generales que se aplican en la industria o en otros sectores. Bajo esta perspectiva, se recomienda la eliminación de la definitividad, pues ella propicia trabajadores ineficientes que no se ajustan a los mandatos de la dirección
<b>d) Docencia e investigación</b>	Reconociendo las tensiones que existen entre el trabajo docente y la investigación, se recomienda separar organizativamente ambas actividades para dotarlas de las condiciones materiales necesarias para su realización más eficiente. Aunque se reconocen las dificultades de aplicar los estándares industriales para determinar el costo de la investigación, ya que el tiempo de realización no es controlable y es difícil establecer una relación clara y directa entre costos y resultados, es deseable una mayor inspección y control vinculada a la evaluación externa. Además, la formación de comités generales de investigación, integrados por los directores de investigación de cada área de conocimiento, puede ayudar a propiciar mayor cooperación, comunicación y eficiencia.
<b>e) Administración de edificios</b>	Una de las áreas de mayor ineficiencia es la referida al uso de los edificios. La grave subutilización de salones, calculada en un rango que varía entre 2.83 y 3.45 horas en promedio al día, indican estos grados de ineficiencia y desperdicio.
<b>f) Diseño funcional de la universidad</b>	Reconociendo la escasa organización funcional de las universidades y la necesidad de descargar de ciertas actividades rutinarias a los jefes de departamento, se propone un rediseño funcional que permita que tales tareas se realicen de manera más ventajosa. Ello implica la creación de nuevas áreas especializadas en manos competentes, como la superintendencia del campus y los edificios, el servicio interdepartamental de mantenimiento y limpieza, el almacén, el manejo de la correspondencia y la tesorería. Asimismo, supone el establecimiento de los departamentos de compras, vigilancia y seguridad, supervisión y calidad en el trabajo, registro académico y publicidad, todos ellos organizados bajo estándares de operación y reglas claras que propicien mayor control, eficiencia y productividad
<b>g) Administración financiera</b>	La universidad no cuenta con una administración financiera detallada que permita determinar los costos de cada una de sus unidades o departamentos, considerando conceptos tales como salarios, equipos e insumos diversos. El control de costos de la universidad depende del conocimiento preciso de los gastos de cada unidad o departamento. Al prorratear los gastos fijos entre los departamentos, se podría estimar el desempeño de cada uno de ellos, indicando su utilidad y eficiencia, por ejemplo, en

términos del gasto promedio por hora-alumno.

Cuadro de elaboración propia con información de Ibarra Colado (2005).

El informe Carnegie nos muestra que la empresarialización de la universidad (estadounidense) comenzó desde finales del siglo XIX, pasando -según Ibarra Colado (2005)- por tres etapas: el triunfo de la dirección privada o lo que se conoce como el proceso de difusión de la administración científica; el triunfo de la racionalidad de la posguerra, es decir, la investigación de operaciones y los sistemas administrativos relacionados con el control de costos y la rendición de cuentas; y la incorporación de las tecnologías liberales de regulación, es decir, la participación de la universidad en los mercados del conocimiento.

En el caso de la universidad mexicana, su empresarialización, es más reciente, y se remite a las últimas dos décadas del siglo XX. Por tanto, nuestra universidad, la universidad de hoy, su reforma y modernización pone como eje de discusión si ésta es con fines de mejora, o en cambio, y según su naturaleza empresarial, se basa en principios técnicos y científicos que alteran la naturaleza de la universidad tal y como la conocíamos hasta hace poco.

Hoy podemos decir que la modernización de la universidad mexicana ha implicado mayores procesos de racionalización. En ese sentido, los argumentos de eficiencia, eficacia, rentabilidad social. Parte del problema de legitimidad de la modernización universitaria es su afán de explicar el cómo y no el para qué. El para qué de la modernización y reforma de la universidad pública pone en la mesa de discusión y en disputa: los fines de la universidad. Ibarra Colado (2005) y otros<sup>22</sup>, plantean esta disputa entre la función de la universidad como generadora de bienes públicos o servicios susceptibles de apropiación privada.

### 3.6.2 Modernización y flexibilidad académica

La política gubernamental de *Flexibilidad académico administrativa* fue llevada a cabo por la BUAP, la U. de Zacatecas, la U de G, la U. Veracruzana, pero ¿qué implicó ésta para sus

<sup>22</sup> Gran parte de la discusión sobre la Universidad pública se generó en el seminario multidisciplinario *La Universidad pública en el México de hoy*, llevado a cabo por la UNAM en el 2008.

actores, los académicos y cómo se dio esto en la universidad mexicana? El mejor ejemplo, lo ilustra Rollin Kent al narrar cómo el entonces secretario de educación superior e investigación científica hizo las siguientes propuestas (en 1989), que posteriormente se convertirían en programas de gobierno:

- “instalar la evaluación como práctica constante de las instituciones, de los profesores y los alumnos
- En la gestión de las instituciones había que evaluar más los resultados que los medios y los insumos, mostrando sus resultados a la sociedad.
- El gobierno debía propiciar la competencia entre las instituciones e impulsar la creación de nuevas instituciones tanto públicas como privadas
- Someter la política laboral (contratación y promoción de académicos) a la evaluación, y vincular su salario a la calidad de su desempeño
- Regular la admisión de estudiantes a las instituciones
- Fortalecer el posgrado y la investigación
- Establecer estímulos fiscales para el desarrollo tecnológico en empresas y su vinculación con las instituciones de educación superior
- Profesionalizar la gestión de las instituciones, poniéndola en manos de personas moral y académicamente probadas” (Kent, 2005).

Algunas de las propuestas del entonces secretario de educación superior e investigación científica ya se habían gestado como parte de las recomendaciones de los organismos internacionales como el Banco Mundial (1995) y la OCDE (1997) , sobre todo en el tema de la evaluación de las universidades ligadas al tema del financiamiento; la competencia entre las instituciones mediante la política de diversificación de las opciones educativas; y por ende en la regulación de la admisión de estudiantes en instituciones *públicas*. Sin embargo, no fue así en el tema de la evaluación de los profesores y los alumnos<sup>23</sup> y en la modificación a la política laboral.

---

<sup>23</sup> Para el caso de la evaluación de los alumnos, se creó el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), organismo que evalúa el ingreso, y en algunas ocasiones el egreso, de las universidades públicas. Antonio Gago, en su momento

Particularmente en el tema de la evaluación de los profesores podemos decir que ésta significó someter la política laboral de contratación y promoción de académicos a la evaluación. Con ello se estableció el vínculo Calidad-desempeño académico y la desarticulación política. Dice Rollin Kent “Desde principios de la década pasada, mediante la introducción de mecanismos como los estímulos al desempeño académico y otros, fue desactivado el sindicalismo universitario, actor que había jugado un papel fundamental en el periodo anterior. Con el énfasis creciente en la reforma de la gestión institucional, la planeación estratégica y la rendición de cuentas, las autoridades ejecutivas de las instituciones cobran mayor relevancia frente a los cuerpos colegiados de las instituciones” (Kent, 2005). Cuando las políticas de mejoramiento a la gestión y la administración universitaria y la flexibilización de los cuerpos académicos quedaron hermanadas, las autoridades educativas y un grupo de tecnócratas dedicados a planear y evaluar la actividad académica adquirieron mayor importancia que los cuerpos colegiados de las instituciones.

Otra de las cosas que cabe resaltar en esta política de flexibilidad académica administrativa es la separación entre las funciones de investigación y docencia. Con la flexibilización académica se acabó poniéndose un especial énfasis en la función de investigación por sobre la docencia. Con la apuesta por la investigación la política académica se centró “en los que producen conocimiento”; y se dejó en otras manos “las coaliciones locales a los que la transmiten” (Kent, 2005). Finalmente, con la lógica que se edificó la reforma y la modernización universitaria cabe preguntarnos si ésta intentó producir soluciones a la crisis, intentó producir efectos de mejora y desarrollo, o por el contrario, engendró como dice Rollin Kent, *efectos no esperados y perversos*.

### **3.7 Reforma y Modernización a la Universidad ¿solución a la crisis o el origen del malestar?**

La gran pregunta que nos hemos venido haciendo es ¿si la modernización y reforma de la universidad, de las últimas dos décadas del siglo XX ha mejorado uno de los fines sustantivos

---

también proponía la necesidad de evaluar los conocimientos de los alumnos cada determinado número de años, y que parte del comité evaluador fueran empresarios.

de la universidad, la tarea de educar? Nuestra respuesta es no. No la ha mejorado, pero en cambio si la ha transformado radicalmente en su quehacer. ¿Cuáles son los fines de la universidad cuando se modifican sus medios, cuando se modifican sus formas de gobierno, contenidos y estructura académica? Es esta la crisis de la universidad, el momento de tensión y ruptura entre la universidad como espacio de formación e institución social, y otra que se asemeja más a los *medios y fines* de la empresa. En esto consiste *la transformación radical* de la universidad.

La reforma y modernización posee una visión de mejora estructural, pero ésta no mejoró pedagógicamente a la universidad, y la llevó en cambio a su *malestar*<sup>24</sup>. La implementación de las políticas de evaluación/acreditación a la universidad, en aras de una supuesta “calidad educativa” llevó este proceso a niveles patológicos de medir/planificar/controlar todo. Con ello se perdieron niveles de comprensión (y sentido común) de la realidad y se desbocaron en procesos planificadores y de gestión donde se alteraron los medios (la planificación) y los fines (la educación) al adoptar indistintamente medios y fines provenientes de la racionalidad empresarial.

El malestar está en la acción de una racionalidad que lo único que cuenta y adquiere valor es lo que se puede contar y donde “el objeto contable” la “llena” de cifras sin sentido. (Ibarra, 2003). El malestar de la universidad está en sus rasgos esquizofrénicos donde los académicos sufren la experiencia de vivir en una doble realidad; una donde se investiga y/o se educa, y otra realidad paralela, donde éstos se encuentran sujetos a sistemas de medición y control incremental.

---

<sup>24</sup> Gran parte del análisis sobre el malestar de la universidad se dio en el seminario multidisciplinario, *El malestar de la Universidad*, desarrollado por diversos investigadores mexicanos del Instituto de investigaciones Sobre la Universidad y la Educación (ISSUE)/ del instituto de investigaciones Multidisciplinarias, el instituto de investigaciones sociales y el instituto de investigaciones Económicas, todos ellos de la UNAM en el 2009.

## Conclusiones

A dos décadas de la reforma y modernización de la universidad mexicana podemos preguntarnos: ¿cuál fue el sentido de la reforma y la modernización de la universidad mexicana?, y ¿ha mejorado con ello la tarea de la universidad?

¿Cuál fue el sentido de la reforma y la modernización universitaria? En la década de los 80 hay marcadamente políticas educativas para la universidad: una política de desaceleración, es decir, de austeridad y contracción del gasto público; y nuevas políticas de financiamiento; y en fase germinal políticas de planeación y evaluación. El sentido de las políticas educativas para la universidad era intentar resolver un problema económico, y coyunturalmente un problema político donde la universidad pública tenía <sup>25</sup> como uno de sus rasgos preponderantes la *politización*.

En la década de los 90 hay una continuidad de las políticas de reforma de la década de los 80, pero se le suma a la modernización de la universidad, la adopción de una política que intenta resolver *la crisis* de la universidad. En el contexto internacional, el Banco Mundial en su *cuarta orientación clave* diseñó el último eslabón con la cual proponía resolver el problema de la crisis (de la enseñanza) de la Universidad: “Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad (Banco Mundial, 1995: capítulo 5). Con ello se ponderó: la investigación, la evaluación-acreditación para mejorar “el nivel de formación pedagógica”; la internacionalización; la relación con el mercado laboral y la equidad (sobre todo mediante la propuesta de otorgar becas).

Esta cuarta orientación, se vería reflejada también en las “recomendaciones” de la OCDE (1997) en el tema de la evaluación y la rendición de cuentas bajo el discurso de la calidad y la equidad educativa: “calidad educativa (evaluación, acreditación y certificación); diferenciación y flexibilidad de los conjuntos educativos (flexibilización curricular, competencias laborales de los trabajadores, educación continua); y perfeccionamiento del personal (establecimiento de políticas nacionales para el personal docente, evaluación del

---

<sup>25</sup> La universidad mexicana, y particularmente la UNAM, posee como uno de sus rasgos la politización. El carácter político de la universidad se debe a que histórica y socialmente se constituyó como un espacio político; pero también como el escenario en el cual intervienen grupos externos (partidos políticos, grupos guerrilleros) con fines distintos a la discusión de las ideas. Esto se encuentra presente desde el movimiento estudiantil de 1968, hasta la huelga de 1999. (Ordorika, 2006).

sistema, estímulos salariales) (Maldonado, 2000). Entonces, la reforma y la modernización de la universidad mexicana tuvieron dos sentidos paralelos, uno que buscaba revolver un problema estructural (económico/político), y otro, que posteriormente intentaría resolver un problema educativo ligado al tema de la masificación y la calidad educativa.

¿Ha mejorado con el tema de la calidad educativa, con los procesos de evaluación, acreditación y certificación, la tarea de educar? En este tenor, ¿ha mejorado con el tema del perfeccionamiento del personal docente mediante un sistema de evaluación y estímulos salariales la tarea de educar de la universidad mexicana? La calidad educativa fue un reclamo social de la izquierda que se retomó por el sistema. Calidad educativa implicó calidad académica, desempeño social, inclusión, equidad. La calidad de la educación fue un tema traído por la izquierda, el problema es que en su incorporación al debate éste se tradujo en procedimientos para evaluar y acreditar. El problema se volvió para el sistema en la construcción de “indicadores” de objetividad. Posterior a la reforma y la modernización de la universidad mexicana qué significa la Calidad de la educación. Discutir procedimientos de evaluación, productividad, rendimiento, la organización de Rankings.

Cuando la calidad educativa se volvió solamente una propuesta estructural de mejora el problema es que se consideró que ésta tenía que pasar por una serie de procesos que empiezan y terminan a nivel del sistema y no en procesos de reflexión, de formación pedagógica. El intento de mejora estructural de la Universidad no lleva unidireccionalmente a la mejora sustantiva. La mejora sustantiva de la Universidad es que cumpla con su función educativa y pedagógica; es decir, que posibilite *la formación* del sujeto en términos culturales y científicos; es decir, en términos de conformación ética/moral, estética, política que lleven al sujeto a constituirse como un buen profesional. Finalmente, sea en el terreno de la disputa social, o en el ámbito pedagógico hay que asociar la calidad de la educación al tema de la función social que cumple la educación. Discutir la función social de la educación y la universidad pública implica el modelo de país, de sociedad, y de nación<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> La discusión se encuentra en la línea de investigación, Universidad y Sociedad del Centro Latinoamericano de Ciencias sociales (CLACSO). Gran parte de ésta se socializó en el coloquio internacional bajo el título: La Universidad Latinoamericana: del neoliberalismo a los nuevos vientos de resistencia y transformación, celebrado en la Universidad Autónoma de México Iztapalapa (UAM-I) los días 3,4 y 5 de noviembre del 2008.

Finalmente, ¿cuáles fueron las consecuencias de la reforma y la modernización universitaria? Si bien la reforma estructural trajo beneficios para algunos sectores -mayor financiamiento a la investigación, reconocimiento y prestigio para la élite académica, movilidad estudiantil para los estudiantes, becas para los estudiantes, rendición de cuentas a la sociedad por parte de la universidad, manejo transparente de los recursos, minimización de los sindicatos y burocracia universitaria, etc.- también es cierto, que la reforma y la modernización no fue la gran panacea y generó efectos no esperados y perversos (Kent), obsesivos y sin sentido (Ibarra), de malestar (Muñoz) y patología educativa.

## CONSIDERACIONES FINALES

La Universidad Latinoamericana ya no es lo que era, ni como copia del modelo napoleónico, ni en la forma en como se encontraba definida por la Reforma de Córdoba. La universidad se ha transformado radicalmente, y aunque es difícil de asir (si vale la analogía) quizá se empiece a asemejarse cada vez más a la Empresa.

La Universidad Latinoamericana fue una institución educativa que tenía como uno de sus fines, la enseñanza. Las reformas y modernizaciones que le siguieron intentaron minimizar su politización y actualizar la universidad a los fines de la ciencia, la investigación y el desarrollo, (como fue el caso de Brasil).

En las últimas décadas del siglo XX, las reformas y modernizaciones a la Universidad Latinoamericana, tuvieron sentidos paralelos: buscaron, por un lado, solucionar un problema estructural (político y económico), y una década después, proponer una solución a la masificación y la calidad educativa. La reforma y modernización de la Universidad Latinoamericana en los 80' definió políticas muy específicas: diversificación de las opciones educativas, diversificación de las fuentes de financiamiento y la instauración de procesos de evaluación.

La primera consideración respecto a la diversificación es que es un proceso con al menos tres momentos:

I) El primer momento está ligado a la particularidad histórico-religiosa de la región latinoamericana. Las universidades desde su origen en el siglo XVI poseyeron rasgos confesionales que continuarían a lo largo del siglo XIX donde empieza a diferenciarse lo privado-confesional de lo “público”, cuando aparece la idea del Estado nación y éste empieza a hacerse responsable de la educación.

II) propiamente la diversificación de la educación superior comienza como un rechazo a la idea de universidad latinoamericana; es decir, a la dimensión política de la universidad, como fue el caso de Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, Salvador, Perú, Uruguay (Cunha, 1995; Campos, 2005; Esquivel, 2007; Rama, 2005). Un país que tiene cierto matiz es México donde su diversificación puede registrarse como un acuerdo político con la iglesia en el caso de la

creación de la Universidad Autónoma de Guadalajara en 1935 (primera universidad privada de carácter confesional), o con la creación del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en 1936 en aras de tener un mayor impacto social y tecnológico para el país.

III) La presencia sistemática de la política de diversificación o diferenciación se afianza en la década de los 70' (caso de Brasil); en los 80, caso de Chile; y en casi toda América Latina en los 90'.

Esto nos lleva a una segunda consideración. La diversificación de las opciones educativas no se remite exclusivamente a las reformas universitarias recientes en América Latina, es decir al marco histórico de las últimas dos décadas del siglo XX y al marco económico neoliberal y global. Sin embargo su presencia sistemática sí se debe al sentido de la reforma de la universidad en su naturaleza económica y política.

Ahora bien, en el caso de la diversificación del financiamiento, hemos explorado que esta política surgió en un contexto de: crisis económica, de presiones internacionales de agencias de financiamiento (como el BM, y la OCDE); de reforma estructural del Estado burocrático; y de un nuevo paradigma de administración en las sociedades modernas, la gerencia pública. Esta política varios autores la han definido como la primera fase de la reforma de la universidad en América latina.

Según Rama (2005) **la primera fase** de la reforma de la Universidad en América Latina fue el eje del financiamiento a la educación superior pública. Las políticas públicas para la educación superior en el siglo XX y para América Latina, respondieron a una coyuntura política (Rama). La politización de las universidades (Brunner) o empoderamiento (Rama), llevó a la diversificación o diferenciación. Frente al empoderamiento o politización de la universidad “en la mayor parte de la región los estados iniciaron un significativo proceso de diversificación del sector público universitario, a partir de la creación de nuevas instituciones, muchas no universitarias, y/o con nivel de autonomía inferiores. En esta tendencia podríamos mencionar a las universidades experimentales venezolanas en los años setentas, la división de las sedes regionales y su transformación en universidades en Chile en los ochenta; la expansión de las universidades estatales en Brasil en los ochenta; la creación de universidades públicas alrededor de Buenos Aires en los noventa; la constitución de nuevas universidades públicas en Costa Rica; la división de las ingenierías de la Universidad de Panamá para la creación de la Universidad

Tecnológica; o la división regional de la Universidad de Nicaragua en diversas universidades en el territorio nacional, constituyeron algunos de los casos de esta política pública en materia de educación superior en la región que pretendió diversificar las IES públicas y construir sistemas universitarios paralelos bajo un mayor control del Estado”. (Rama, 2005).

Entonces un punto que hay que corregir en una de las hipótesis de este trabajo es que la Reforma y modernización de la universidad en América Latina fueron impulsadas sólo por los gobiernos militares para cancelar la función política de la universidad, como fue el caso de Brasil, Chile, Salvador, Perú, Uruguay (Rama, 2005). Parte de la corrección de la hipótesis la avizoramos con el caso de la modernización de la Universidad mexicana, donde no intervino ningún gobierno militar desde comienzos del siglo XX. El estudio de Rama, en este sentido, subsana nuestra hipótesis con gran claridad: “Más allá de las situaciones políticas (régimen de Pinochet o sandinista en Chile o Nicaragua respectivamente, o sistemas democráticos en Venezuela, Costa Rica o Argentina), en toda la región se produjo una significativa diversificación del sector público” (Rama, 2005).

De acuerdo a otros autores, hay una segunda fase de la reforma a la universidad en América latina. **La segunda fase** de la reforma la compone la diversificación de las opciones educativas, la educación privada. “más allá de la diversificación pública, la respuesta más sólida y significativa a las nuevas demandas estudiantiles y a la tensión entre el Estado y las universidades, no fue la creación de nuevas instituciones públicas sino que, por motivos tanto políticos como económicos, la respuesta pública se orientó hacia la desregulación de la educación promoviendo el surgimiento y expansión de la educación privada, e inclusive dentro de esta la educación como negocio” (Rama). “en Chile, El salvador, Perú y Uruguay, por ejemplo, la apertura a la educación privada se hizo en contextos dictatoriales y muy difícilmente se hubieran podido producir esos nuevos marcos normativos en contextos democráticos” (Rama). Pero cuando las democracias se reinstalaron no se modificaron los marcos normativos, es más, e incluso, como había sucedido con la diversificación de la educación superior pública, en contextos democráticos (México, por ejemplo), la apertura de la educación privada se consolidó con acuerdos económicos internacionales, por ejemplo, la firma del TLAN con Canadá, Estados Unidos (Aboites, 1999).

Con lo anterior creemos que podemos corroborar que el *sentido* de la reforma y la modernización en la región y para la década de los 80' (e incluso posterior a la reforma de Córdoba) fueron de carácter político/económico. Mientras que el sentido de la reforma y la modernización de la universidad latinoamericana en los 90 fue ligeramente distinta al colocar como objeto de reflexión y en el centro el tema de la masificación y la calidad educativa.

De acuerdo a los análisis y recomendaciones del Banco Mundial (1995) y la OCDE (1997) la masificación significó el “incremento rápido de la matrícula”, parte de la propuesta entonces se enfocó a darle prioridad a la investigación, la evaluación, acreditación, certificación y el perfeccionamiento del personal docente en aras de elevar la formación pedagógica.

Esta propuesta, parcialmente se hizo en la reforma de la universidad brasileña en los 50', sobre todo en el tema de darle mayor importancia a la función universitaria de investigación, ciencia y desarrollo. No así el tema de la evaluación y el perfeccionamiento del personal docente. El trabajo de análisis que hemos hecho con respecto a la universidad mexicana nos arroja resultados más precisos, sobre momentos históricos de implementación, consecuencias, y origen de la adecuación de los medios y los fines de la universidad a los de la empresa.

Eduardo Ibarra ha mostrado, a través del tema de la gestión, la empresarialización de la universidad, lo que nos genera una interrogante si la relación de la universidad norteamericana con la empresa se dio desde 1910, (como fue el caso de la Universidad norteamericana), al menos en la adopción de sus principios instrumentales, ¿cómo es que se da en América Latina un periodo de tiempo tan distante, la última década del siglo XX? Hemos de suponer que la correlación de fuerzas cambió. Lo que nos hace suponer también que *el sentido* de la reforma que se implementó una década atrás funcionó en el objetivo de desarticular políticamente a la universidad.

Finalmente la dialéctica de la reforma y la modernización ha cambiado la Universidad Latinoamericana al modificar sus fines, sus formas de gobierno, contenidos y comunidad académica. Es esa la transformación radical de la universidad, un cambio estructural y sustantivo en su quehacer.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aboites Hugo (1999) *Viento del Norte. TLC y privatización de la Educación Superior en*

Acosta Silva Adrian (2005) *La educación superior privada en México*, IESALC/UNESCO.

Aguilar Luis (1992a) *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Luis (1992b) *La hechura de las políticas* Miguel Ángel Porrúa, México.

Altbach Philip (coord.) (2002) *Educación superior privada*. CESU/UNAM, México.

Arocena Rodrigo et al. (2001) *La Universidad latinoamericana del futuro. Tendencias-escenarios-alternativas*. Colección UDUAL, 11.

Banco Mundial (1995) *La enseñanza superior, las lecciones derivadas de la experiencia*. Banco Mundial, Washington.

Bonvecchio Claudio (2000) *El mito de la universidad*. Siglo XXI, México.

Brunner José Joaquín (1990) *Educación superior en América Latina*. Santiago, FCE.

Brunner José Joaquín (2007) *Universidad y sociedad en América Latina*. Universidad veracruzana, instituto de investigaciones en educación, México.

Campos Oliven Arabela (2002) “histórico de educação superior no Brasil” em *A Educação superior no Brasil* IESALC –UNESCO -Caracas. Porto Alegre, Brasil.

Casanova Hugo (2009) *La reforma universitaria y el gobierno de la UNAM*. ISSUE/SES/Miguel Ángel Porrúa. México.

Didriksson Axel (2002a) *Reunión de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe*.

Universidad Central de Venezuela. (UCV). Caracas, Venezuela.

Didriksson Axel (2006) *De la Reforma a la innovación: la universidad de nuevo necesaria*.

Didriksson Axel et al. Coordinadores (2004) *El futuro de la educación superior en México*. UNAM/CESU –Plaza y Valdés Editores, México

Didriksson Axel y Alma Herrera (coordinadores) (2002b) *La transformación de la universidad mexicana: diez estudios de caso*. Universidad Autónoma de Zacatecas/Porrúa, México.

Esquivel Larrondo Juan Eduardo (2004) *Universidad y gestión estratégica. El caso de una universidad chilena (1998-2000)* CESU/UNAM, México.

Fuentes Amaya Silvia et. al. (Coord.) (2007) *Perspectivas analíticas de las políticas educativas: discursos, formación y gestión*. Colección Más textos, UPN, México.

García Guadilla C. (1996) *Conocimiento, educación Superior y Sociedad en América Latina*. Editorial Nueva. Sociedad, Caracas.

García Guadilla C. (2000) *comparative Higher Education in America Latina. Quantitative view*. UNESCO/IESALC.

Gentili Pablo (editor) (2001) *Universidades na Penumbra: neoliberalismo e restructuacão Universitária, São Paulo, Cortez Editora-CLACSO*.

Gil Anton M. “Amor de ciudad grande: una visión general del espacio para el trabajo académico en México”. En: Altbach Philip (coord.) (2004) *El ocaso del Gurú: la profesión académica en el tercer mundo*. UAM, México.

Granja Castro Dulce María (2000) *El neokantismo en México*. UNAM. México.

Guerrero Omar (2003) *Gerencia pública en la era de la globalización*. UAEM/Miguel Ángel Porrúa, México.

Habermas Jürgen (1987) *Teoría de la Acción Comunicativa* Tomo I Taurus, Madrid.

Habermas Jürgen (1989) *El discurso filosófico de la Modernidad: doce lecciones* Taurus, Madrid.

Habermas Jürgen (2001a) *Ciencia y técnica como "ideología"* Tecnos, Madrid.

Habermas Jürgen (2001b) *Conocimiento e interés*. Tecnos, Madrid.

Habermas Jürgen (2008) *Teoría de la acción comunicativa. Crítica de la razón funcionalista*. Tomo II. Taurus, Madrid.

Horkheimer M. (1973) *Crítica de la Razón instrumental*. Editorial Sur, Buenos Aires.

Horkheimer M. (2003) *Teoría Crítica*. Amorrortu editores, Buenos Aires Argentina.

Ibarra C. Eduardo (2003) *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. UNAM/ UAM-I, México.

Kant I. (2002) *Pedagogía*. Ediciones y distribuciones hispánicas. México D.F.

Levy Daniel (1995) *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al dominio público*. CESU-UNAM/grupo editorial Porrúa, México.

Luengo González Enrique (2003) *Tendencias de la educación superior en México: una lectura desde la perspectiva de la complejidad*. UNESCO/IESALC/ASCUN, Colombia.

Marcuse Herbert (1985) *El Hombre Unidimensional*. Origen/ Planeta. México.

Marsiske Renate (Coordinadora) (1999) *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina*. CESU/Plaza y Valdez Editores/UNAM. México. Volumen I.

Mayol Miranda Alberto (2006) *La tecnocracia: el falso profeta de la modernidad*.

México. Plaza y Valdez/ UAM, México

Mollis Marcela (compiladora) (2003) *Las universidades en América Latina ¿reformadas o alteradas?* CLACSO, Buenos Aires.

Muñoz García Humberto. “consideraciones sobre la política de deshomologación salarial del trabajo académico”. En Cazes D. et al. (Coordinadores) *disputas por la universidad: cuestiones críticas para confrontar el futuro*. Colección educación superior. CEICH, UNAM. México. 2007.

Naishtat F. (2002) *La acción y la política: perspectivas filosóficas*. Gedisa, España.

Nietzsche F. (2000) *Sobre el porvenir de nuestras instituciones educativas*, Tusquets, Barcelona.

OCDE (1994) *Políticas nacionales de la ciencia y la tecnología*. México.

OCDE (1997) *Exámenes de las políticas nacionales de Educación: México, educación superior*. Paris, OCDE.

OCDE (2006) *análisis sistemático de la educación terciaria*. SEP, México.

Ordorika Imanol et al. (2006) *Política azul y oro. Historias orales, relaciones de poder y disputa universitaria*. UNAM/plaza y Valdez, México.

Ribeiro Darcy (1971) *La Universidad Latinoamericana*. Universitaria Santiago de Chile.

Ribeiro Darcy (1973) *La Universidad nueva. Un proyecto*. Editorial, Ciencia nueva. Argentina.

Ribeiro Darcy (1974) *La Universidad peruana*. Ediciones del centro. Perú.

Ringer Fritz (1995) *El ocaso de los mandarines alemanes Catedráticos, profesores y la comunidad académica alemana, 1890-1933*. Pomares, Barcelona

Ritzer George (2002) *Teoría sociológica Moderna*. Mc Graw Hill, España.

Rodríguez R. et. al. (1998) *Universidad Contemporánea. Racionalidad política y vinculación social*. Tomo I. CESU/ Miguel Ángel Porrúa. México.

SEP (2003) *Informe Nacional sobre la Educación Superior*. SEP, México.

Steger Hanns Albert (1974) *Las Universidades en el desarrollo social de América Latina*. FCE. México.

Touraine A. (1994) *Crítica de la Modernidad*. FCE, México.

Touraine A. (1995) *Producción de la Sociedad* UNAM/IFAL, México.

Touraine A. (1997) *¿Podremos vivir juntos?* FCE. México.

Tünnermann Carlos (2005) *Perspectivas de la universidad pública en América Latina*. Benemérita Universidad autónoma de Puebla. Puebla.

UNESCO (1995) *documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. Francia.

UNESCO (1998) *La educación Superior en el siglo XXI: visión y acción*. Conferencia mundial sobre la educación superior (París) documentos varios, octubre.

Weber Max (1997) *Ensayos sobre metodología sociológica*. Amorrortu, Buenos Aires.

Weber Max (1984) *La acción social: ensayos metodológicos*. Península, Barcelona

Weber Max (1986) *Ensayos de Sociología Contemporánea*. Editorial Artemisa, México.

Weber Max (2008) *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. F.C.E. México.

## Revistas

Cuhna Luis Antonio (1995) “Estado y universidad en Brasil: cooperación y conflicto” en *Perfiles Educativos*, julio-septiembre, número 69. UNAM, México.

Esquivel Larrondo Juan Eduardo (2007) “Chile, campo experimental para la reforma universitaria”. En: *Perfiles educativos* año/vol. XXIX, número 116. UNAM, México.

Gil Anton M. (2000) “Los académicos mexicanos en los noventa: ¿actores, sujetos, espectadores o rehenes?” *Revista Electrónica de investigación educativa*, 2 (1) Consultado el día 23 de diciembre del 2009 en: <http://redie.uabc.mx/vol2no1/contenido-gil.html>

Guerrero Omar (2004) “el mito del nuevo management público” en *Revista Venezolana de Gerencia*, volumen 9 Número 25. Marzo.

Ibarra Eduardo (2005) “origen de la empresarialización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente manejo de la universidad”. En: *revista de la educación superior* Vol XXXIV (2) No. 134, abril-junio.

Kent Rollin (2005) “la nueva dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México”. En: *revista de la educación superior* Vol XXXIV (2) No. 134, abril-junio

Lampert Ernani (2005) “El declive de la universidad pública: el interface de un ideología”. En: *Perfiles educativos*, tercera época, año/ vol. 27, número 109-110 UNAM, México.

Maldonado Alma (2000) “Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial”. En: *Perfiles educativos*, enero-marzo, No 87. UNAM, México.

Mollis Marcela (1995) “en busca de respuestas a la crisis universitaria: historia y cultura”. En: *perfiles Educativos*, julio-septiembre, número 69, UNAM, México.

Muñoz García Humberto (2001) “La reforma de la UNAM, algunos desafíos políticos”. En *Perfiles educativos*, año/ vol. XXIII, número 91. UNAM, México.

Ocampo López Javier (2006) “Darcy Ribeiro: sus ideas educativas sobre la universidad y el proceso civilizatorio de América Latina”. En *historia de la educación latinoamericana*. Año/vol. 8 Universidad pedagógica y tecnológica de Colombia. Tunja, Colombia.

Ordorika Imanol (2001) “Aproximaciones teóricas para un análisis del conflicto y el poder en la educación superior”. En *Perfiles educativos*. Año/vol. XXIII, número 09. UNAM, México.

Rama Claudio (2005) “La política de la educación superior en América Latina” En: *revista de la educación superior* Vol XXXIV (2) No. 134, abril-junio.

Rocha Silva Mónica (2008) “Políticas públicas para la educación superior: la implementación de la evaluación en México-Brasil” en *Perfiles educativos*, vol. XXX número 122, sin mes.

Rodríguez Roberto (1999) “La Universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI” en *Revista Iberoamericana de Educación*. Número 21, universidad siglo XXI. Septiembre-diciembre. Consultado en: <http://www.rieoei.org/rie21a04.htm> el 8 de Febrero del 2010.

Rodríguez Roberto et al (2005) “Modernización incierta. Un balance de las políticas de educación superior en México” *Perfiles educativos*, tercera época, Año/vol. XXVII, número 107. UNAM, México.

Rueda, M. (2004). “La evaluación de la relación educativa en la universidad”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 6 (2). En: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-rueda.html> Consultado el 15 de enero del 2010.

Salles Vania (2002) “Weber una vez más”. En revista, *Argumentos* Estudios críticos de la sociedad. No 41 abril del 2002. UAM/Xochimilco, México.

Salles Vania (2005) “Dos estudios agrarios de Max Weber”. En *Sociológica*, revista del departamento de sociología. Año 20 número 59 sep.-dic. UAM/ Azcapotzalco, México.

Silas, Juan Carlos (2005) “Realidades y tendencias de la educación superior privada en México” *Revista Perfiles educativos*. Vol. XXVII, No 109-110. CESU-UNAM.

Torres Alberto Carlos (1995) “Teorías de la expansión educacional y crecimiento escolar”. En: *perfiles educativos*. Julio septiembre número 69. UNAM, México.

### Artículos en internet

Emir Sader “América Latina ¿el eslabón más débil? El neoliberalismo en América Latina” en: <http://www.newleftreview.org/?getpdf=NLR28601;pdflang=es> Consultado en 23 de diciembre del 2009.

Rodríguez Roberto (2008). Texto publicado en *campus milenio*, Número 138 a 141, julio-agosto.

Solé Carlota *Acerca de la modernización, la modernidad y el riesgo* Consultado en: [http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS\\_080\\_07.pdf](http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_080_07.pdf) el 8 de febrero del 2010.