

Prometeo de visita en América Latina¹

José Joaquín Brunner²

I.

Guy Neave arribó a las costas de América Latina trayendo a sus espaldas el mito de Prometeo, que le servía a él y a sus colegas del norte para plantear la siguiente pregunta:

¿Tenemos razón al representar a los sistemas de educación superior occidentales como el miserable Prometeo, encadenado a la roca con sus entrañas desgarradas día a día por el águila del presupuesto y la intervención?” (Neave and Van Vught, 1991, p. 397).

Esta pregunta, y los análisis destinados a responderla, resultaban al comienzo extraños en nuestra región latinoamericana.

En efecto, tanto la pregunta como las respuestas tenían que ver, ante todo, con la realidad de la educación superior europeo-occidental de los años 1980, particularmente en el plano de las transformaciones que estaban ocurriendo allá en su relación con el Estado. Tales cambios pueden concebirse como una serie de desplazamientos (Van Vught, 1989; Neave y Van Vught, 1991): del “estado facilitador” hacia el “estado interventor”; del estado amigable al “estado evaluativo”; de las políticas guiadas por la demanda social a las políticas basadas en las posibilidades presupuestaria; de la coordinación negociada al control de procesos y productos; de una racionalidad de gestión colegial a una racionalidad *managerial* y empresarial; de los intereses internos de las instituciones a los requerimientos externos de la industria y el mercado laboral; de los aportes financieros estables del Estado a los “contratos condicionados”, que sujetan los recursos entregados a las universidades al cumplimiento de objetivos, metas y prioridades y al desempeño medido por indicadores de eficiencia e impacto.

Paradójicamente, estos cambios en la relación del Estado con la educación superior se llevaban a cabo en el contexto europeo-occidental no mediante una acentuación de las intervenciones directas sino que impulsando una estrategia de auto-regulación y lo que el Ministerio holandés de Educación y Ciencia llamó en los años 1980 “*steering at a distance*”; i.e., “gobierno a la distancia” o por “control remoto”.

Cabe entonces preguntarse, ¿se liberaba por esta vía a las universidades --el Prometeo que había robado el fuego sagrado para mejorar la suerte de los hombres-- o solo se lo ataba ahora con lazos más sutiles y eficaces?

La respuesta de Neave y otros, aunque cargada de sutilezas, apuntaba con claridad en dirección de la segunda alternativa. Es de temer, escriben Neave

¹ Versión en castellano del artículo preparado en inglés para la *Festschrift* que en honor de Guy Neave publicará próximamente el Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS).

² Profesor, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile.

and Van Vught, que en realidad estos desplazamientos “no signifiquen nada más ni nada mejor que una reformulación de la estrategia tradicional de planeamiento y control racionales” (Neave and Van Vught, 1991, p. 394). En breve: Prometeo seguía encadenado.

II.

Al arribar en América Latina, estos análisis --y los textos y autores como Neave, Van Vught, Teichler y Clark, este último venido de USA, que los sustentaban-- ingresan a un continente donde la tradición y trayectoria de la educación superior habían evolucionado, desde el siglo XVI, de maneras muy distintas que en Europa occidental (Schwartzman, 1992).

Específicamente, el vínculo entre las instituciones de educación superior y el Estado se hallaba caracterizado por la más completa autonomía de las universidades (Prometeo por fin libre en Macondo) y un Leviatán que, en lo grueso, se reducía a jugar el papel de financista benevolente.

¿Cómo, en concreto, se expresaba este vínculo?

Del lado del Estado, mediante la asignación de aportes directos a las instituciones, negociados conforme a antecedentes históricos y libres de cualquiera condición de desempeño o eficiencia en su uso. Desde el punto de vista de las instituciones, ellas se beneficiaban de este trato preferente y benevolente del Estado pero no recibían ningún estímulo para mejorar sus niveles de actividad, innovar y responder eficazmente a las demandas de la sociedad (Brunner, 1996).

Bajo este esquema peculiarmente latinoamericano, la región desarrolló a lo largo de buena parte del siglo XX, y hasta el momento que nos visita Prometeo, unos sistemas de educación superior caracterizados por un reducido acceso y una escasa producción de graduados y de conocimiento científico-técnico.

De hecho, recién hacia 1985 la educación superior cruza el umbral que según Trow (2006) separa a los sistemas masivos de los de elite, alcanzando una tasa de participación de 15%. Además, a diferencia de lo que sucede en Europa occidental, en América Latina la matrícula se repartía ya entonces en dos tercios que se hallaba en universidades públicas y un tercio en instituciones privadas, lo cual contribuía, en esta parte del mundo, a una mayor diferenciación institucional y heterogeneidad de los sistemas, al mismo tiempo que, por el lado del “Prometeo Privado” (Altbach 1999; Neave and Van Vught, 1994) introducía las fuerzas del mercado al sistema.

La eficiencia interna de nuestros sistemas difería también, notablemente, entre uno y otro y respecto de los sistemas europeos. Mientras en Perú se necesitaba contar con 40 estudiantes matriculados para producir un graduado y en Brasil con 7, en Europa, en cambio, Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia, Irlanda y Noruega sólo requerían contar con entre 3 y 6 estudiantes para producir un graduado.³

³ Cálculos basados en UNESCO (1997)

También el conocimiento producido por la investigación era escaso en América Latina. En 1981, los dos mayores países de la región --Brasil y México-- generaban entre ambos alrededor de 3 mil artículos publicados en revistas *main stream*, menos que Bélgica o Dinamarca considerados separadamente. En su conjunto, América Latina producía menos publicaciones científico-técnicas que Suecia y sólo aportaba con un 1,2% de la producción mundial.⁴

¿Cómo, entonces, fueron acogidos aquí en el sur los análisis del “Prometeo encadenado”?

Con una mezcla, creo yo, de perplejidad y de utilitarismo ideológico.

III.

Perplejidad, por un lado, porque América Latina estaba acostumbrada a recibir desde Europa la historia y la filosofía de la universidad pero no su investigación especializada sobre sistemas de educación superior. Se conocían la historia de las universidades de Salamanca y Alcalá así como los estudios sobre los opuestos modelos de París y Bolonia, y se discutían las ideas sobre la universidad de Kant, Humboldt, el Cardenal Newman, Jaspers y Ortega y Gasset. En cambio, no se había desarrollado en esta parte del mundo un campo especializado de estudios de la educación superior, ni existía --sino excepcionalmente⁵-- un esfuerzo sistemático de investigación sobre las organizaciones universitarias y sus funciones.

En realidad, sólo a partir de mediados de los años '90, coincidiendo con la publicación de *The Encyclopedia of Higher Education* editada por Clark y Neave (1992), empezaría a utilizarse en América Latina el instrumental teórico y analítico producido por el campo de estudios de la educación superior. De modo que un efecto inmediato de la recepción de dicho enfoque en nuestra región fue estimular los estudios especializados sobre los sistemas comparados de educación superior.

Por otro lado, dicho enfoque pasó a formar parte del debate ideológico sobre las políticas de educación superior en América Latina, como siempre ha ocurrido con las contribuciones de las ciencias sociales del norte que, al llegar a América Latina, se convierten en armas polémicas y terminan siendo usadas en las guerras culturales de la región.

Curiosamente, en el caso del nuevo enfoque aportado por autores como Neave, Clark, Teichler, Kogan y otros, éste fue adoptado y adaptado por las dos principales posiciones ideológicas que pugnan por influir en las orientaciones de las políticas de educación superior. De manera simplificada, podemos llamar a estas posiciones “tradicional” y “moderna”.

La posición “tradicional” utilizó los análisis del “Prometeo encadenado” para alimentar la estrategia defensiva del *status quo* universitario latinoamericano,

⁴ Datos tomados de The Task Force on Higher Education (2000), Statistical Annex, Table F

⁵ Por ejemplo, Medina Echavarría (1967), CEPAL (1968), Solari (1968), Schertz (1968), Rama (1970, 1982, 1987), Schwartzman (1981), Brunner (1985)

mostrando los riesgos que entrañaban para la autonomía de las instituciones las políticas usualmente identificadas como neo-liberales o “thatcheristas”. En este contexto, Europa fue usada entonces como una ilustración de los efectos perversos que podía generar un Estado que en vez de apoyar a las universidades públicas entregaba la coordinación del sistema a la autorregulación y usaba los dineros del Tesoro Público para guiar las universidades a la distancia.

Del lado opuesto, la posición “moderna” utilizó los análisis europeos para señalar una tendencia, argumentando que, al igual como estaba ocurriendo allá, había llegado la hora de que también en América Latina se reformulara el contrato entre las universidades y el Estado. En esta parte del mundo, se decía, Prometeo ni siquiera robó el fuego a los dioses, ni tampoco se halla encadenado, sino que anda suelto por las ciudades y ocupa su tiempo en labores improductivas. Se requería, por tanto, llamarlo al orden, sentarlo en la mesa de negociación y darle una nueva *job description*, momento a partir del cual el Estado podría financiar una parte de sus ingresos a cambio de claras metas de desempeño.

IV.

Desde el momento de la recepción del enfoque de análisis llegado del norte, y su transformación para usos ideológicos y políticos aquí en América Latina, han transcurrido cerca de 20 años. Los sistemas de educación superior de la región se han transformado, masificado y vuelto aún más diferenciados y complejos. Han debido diversificar sus fuentes de ingreso, internacionalizarse y cambiar sus formas de gestión y a veces, incluso, de gobierno. Algo similar ha ocurrido en Europa, aunque dentro de un marco de mayores recursos, fortaleza institucional, tradiciones más fuertes y unidad regional bajo el impulso del proceso de Bolonia.

Allá, según escribió Neave (2004, p. 11), la situación de Prometeo cambió significativamente durante las últimas décadas.

“His degrees of freedom, responsibility and answerability have certainly grown. At the same time, so too have the draw of reward and penalty of failure [...] The Gods, where-ever it is they sit, whether in Quality Assurance Agencies, National or Regional Evaluation Committees, have accepted his parole. They have also made very clear to him that the price of freedom is success as they – or their Masters – have for the moment, defined it”.

En América Latina, en tanto, esta forma de análisis y sus perspectivas teóricas, de valor y sentimiento subyacentes --lo que Gouldner (1971) llama *background and domain assumptions*-- han pasado a ser parte no sólo del lenguaje y el instrumental analítico de la pequeña comunidad de investigadores latinoamericanos de los sistemas de educación superior sino que, más interesantemente, también han sido incorporados al lenguaje y las prácticas de las instituciones y de los gobiernos nacionales.

En particular, unas y otros han terminado por transformar la noción neaviana del “estado evaluativo” (Neave, 1988) en una pieza crucial de sus discursos y estrategias.

Las universidades, sin duda, han incorporado en su lenguaje administrativo y de funcionamiento la idea de que deben ser *accountable* ante la sociedad y el Estado y que, para eso, deben desarrollar procesos de auto-evaluación y de acreditación externa.

Los gobiernos, por su lado, desde México en el norte hasta Chile en el sur, hablan ahora el idioma de la evaluación y usan sus reglas --i.e., revisión por pares, indicadores de desempeño, mediciones de efectividad e impacto, sistemas de información para la administración, planificación estratégica, logro de metas, declaraciones de misión, etc.-- para relacionarse con el Prometeo público y privado. Incluso, tímidamente, empiezan a hablar de financiamiento por fórmulas, o basado en el desempeño, o proveniente de fondos competitivos y de financiamiento condicionado a la obtención de metas.

Podría estimarse, por tanto que la recepción latinoamericana del enfoque desarrollado en el norte por Neave, Clark et al. terminó por servir más al movimiento modernizador de la educación superior de la región que a la estrategia de mantención del status quo.

Pero, ¿es así?

V.

Desde un punto de vista político-cultural, qué duda cabe, el lenguaje con el cual hoy se discute en América Latina sobre los problemas, las políticas y el futuro de la educación superior ha cambiado radicalmente, en parte bajo el influjo de la academia europea y norteamericana, pero en parte también por la difusión de las propuestas del Banco Mundial y, mucho más decisivamente, por el hecho de que las economías y las sociedades de la región se han orientado desde los años ‘80/90 (mal que le pese a Hugo Chávez) en la dirección de los mercados globales, la competitividad internacional y la modernización de sus estructuras productivas.

Pero, analizadas las cosas desde el punto de vista de la evolución real de los sistemas de educación superior, los cambios son menos dramáticos y el *status quo* tradicional sigue en pie, sin que el vínculo entre el Estado y las universidades (públicas o privadas) se haya redefinido con la extensión e intensidad que ha ocurrido en el norte.

Esto podría indicar, por tanto, que el uso que los “modernos” buscaron hacer de las ideas y análisis recibidos desde el espacio europeo-occidental y norteamericano sirvió menos como una palanca de cambio que para un remozamiento del lenguaje corporativo y burocrático --de las instituciones y los gobiernos-- en el terreno de la educación superior. Como suele ocurrir en Macondo, las innovaciones son absorbidas primero que todo por nosotros, los ideólogos, y luego neutralizadas en ese espacio, o abismo, que aquí separa el lenguaje de las prácticas y a las ideas de las estructuras.

Así, por ejemplo, la “ética evaluativa” de la que aprendimos a hablar a fines de los años 1980 de la mano de Guy Neave, en América Latina pronto se transformó en “cultura evaluativa”; una noción más blanda y menos exigente. Es como si los valores propios del puritanismo (tan próximos a la “ética evaluativa” y al espíritu weberiano del capitalismo), al ser absorbidos y transformados interiormente por el barroquismo católico de la cultura latinoamericana, terminarían por adquirir aquí un sentido más ritual y litúrgico, perdiendo su fuerza de innovación y cambio.

Como sea, puedo informar a ustedes que Mr. Prometeo --como ahora lo llama Neave secularizándolo y “desencantándolo”-- quien llegó míticamente de visita a nuestras costas a espaldas de nuestro homenajado autor, sigue aquí de vacaciones, libre de la pesada mano del Leviatán, obligado a ganarse su modesto salario en el empleo público o dedicado a vender servicios en el mercado. Es un hombre libre ahora (aunque durante un tiempo fue perseguido y brutalmente golpeado por los dictadores) , y no solo en libertad condicional. Anda por las ciudades metropolitanas y las provincias repartiendo, si no el fuego de los dioses, al menos credenciales que brillan como el azogue. A veces echa de menos no ser tratado como un caballero, con los honores debidos, y siente nostalgia por el pasado. Ahora tiene que ganarse la vida en medio de las penurias del subdesarrollo, a veces como un mercader, como un bufón a veces, incluso a veces como un honesto trabajador intelectual.

Referencias

Altbach, P. G. (ed.) (1999). *Private Prometheus: private higher education and development in the 21st century*. Westport, CT: Greenwood Press

Brunner, J.J. (1996). ‘Educación en América Latina durante la década de 1980: la economía política de los sistemas’, in Kent, R. (comp.), *Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina*. Estudios Comparativos. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 106-170

Brunner, J.J. (1985). *Universidad y Sociedad en América Latina*. Caracas: CRESALC

CEPAL, Comisión Económica para América Latina (1968). *Educación, Recursos Humanos y Desarrollo en América Latina*. Nueva York: Naciones Unidas

Gouldner, A.W (1971). *The Coming Crisis of Western Sociology*. London: Heinemann.

Medina Echavarría, J. (1967) *Filosofía, Educación y Desarrollo*. México, D.F.: Siglo XX

Neave, G. (2004). ‘Mr. Prometheus – unbound, shackled or released on parole?’. Presented to Fulbright Brainstorms. Disponible electrónicamente en: http://www.ccla.pt/brainstorms/release1.0/pdf/09_GuyNeave.pdf (abril 2007)

Neave, G. and Van Vught, F. (eds.) (1994). *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. The Winds of Change*. Oxford: Pergamon and IAU Press

- Neave, G. and Van Vught, F. (comps.) (1991). *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona: Gedisa Editorial
- Neave, G. (1988). 'On the cultivation of quality, efficiency and enterprise. An overview of recent trends in higher education in Western Europe 1986 – 1988, *European Journal of Education*, vol. 25, nos.2-3, pp. 273-283
- Rama, G. (1970) *El Sistema Universitario en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Rama, G. (1982). *Universidad, Clases Sociales y Poder*. Caracas: Editorial Ateneo
- Rama, G. (ed.) (1987). *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CEPAL-UNESCO-PNUD y Kapelusz
- Solari, A. (ed.) (1968). *Estudiantes y Política en América Latina*. Caracas: Monte Avila Editores, Caracas
- Scherz, L. (1968). *El Camino de la Revolución Universitaria*. Santiago de Chile: Editorial del Pacífico
- Schwartzman, S. (1992). 'Non-western societies and higher education', in Clark, B.R. and Neave, G. (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, pp. 969-975
- Schwartzman, S. (1971). *Ciencia, Universidades e ideología. A Política do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores
- The Task Force on Higher Education and Society (2000). *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*. Washington, D.C.: The World Bank
- Trow, M. (2006). "Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII", in Altbach P. and Forrest J.J.F (eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht: Springer, Vol 1, pp. 243-280
- UNESCO (1997). *Statistical Yearbook 1997*. New York: UNESCO and Bernan Press
- Van Vught, F. (ed.) (1991). *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London: Jessica Kinsley Publishers