

La Educación Superior en los países del Mercosur.

El reconocimiento de las singularidades como punto de partida de la integración regional
Adriana Chiroleu. Profesora titular de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina),
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Dirección Postal: Riobamba 689
P.B. "A", 2000, Rosario, Argentina Tel: 54-341-481-8243 Correo e: achiroleu@arnet.com.ar.

Resumen

Se esbozan algunas ideas sobre las principales tendencias en educación superior que experimentan los países integrantes del MERCOSUR, subrayando los aportes de un análisis comparativo para reconocer las singularidades nacionales en el proyecto de integración regional. Esta idea, iría contra la formulada por los organismos financieros internacionales que suponen la aplicación de medidas y "recetas" uniformes para enfrentar las distintas realidades de los sistemas de educación superior en el MERCOSUR, condicionando con ello, el sentido de las transformaciones en marcha a la reducción de los aportes estatales

Abstract

This article includes some ideas on key trends observed in the higher education field of the MERCOSUR countries are mentioned, and underlines the contributions of a comparative analysis in the identifications of national key features within the regional integration project. This idea does not agree with that posed by international financial bodies that assume that the application of uniform measures and "recipies" is viable to deal with the different realities of the MERCOSUR higher education systems, thererofre conditioning ongoing transformations to the reduction of state contributions.

La creciente complejización de los Sistemas de Educación Superior en América Latina ha hecho evidente la necesidad de profundizar el conocimiento específico sobre el tema, la cual se ve reforzada ante el proceso de integración que experimenta el Cono Sur (MERCOSUR). En esta circunstancia comienza a reconocerse que la mayor comprensión sobre los procesos de génesis y evolución de los sistemas de educación constituye una herramienta fundamental para dotar a aquéllos de un basamento sólido.

En el presente trabajo nos proponemos esbozar algunas de las principales tendencias que en materia de educación superior experimentan los países del MERCOSUR remarcando los aportes que, a través de la aplicación del método comparativo, puede lograrse en una profundización del conocimiento que implique -simultáneamente- un reconocimiento de las singularidades nacionales que permita avanzar en el proceso de integración regional.

Esto se contrapone a una tendencia muy extendida proveniente de los organismos financieros internacionales, que supone la aplicación de medidas y recetas similares para enfrentar las diferentes realidades de los Sistemas de Educación Superior (SES) de la región. De esta forma, se pretende desconocer las particularidades de cada uno ellos y condicionar el sentido de las transformaciones, teniendo como meta común, en todos los casos, la reducción de los aportes estatales.

Las presiones internacionales

Una de las constantes en la región es la similitud de las políticas planteadas desde los gobiernos nacionales en materia de educación superior. Lo que algunos denominan Estado evaluador (Brunner,1990) y otros consideran más próximo al Estado asfixiante (en portugués contringente¹, Cunha,1997a) ha enunciado para nuestros países una serie de medidas que guardan estrecha consonancia con los postulados de los más influyentes organismos financieros internacionales.

¹.El Estado contringente es aquel que impone a las universidades públicas severos cortes presupuestarios y/o frenos administrativos capaces de contener el desarrollo de las actividades de enseñanza y de investigación (Cunha,1997a).

Esto queda plasmado en diferentes documentos entre los cuales, Las lecciones derivadas de la experiencia (Banco Mundial,1994) resulta paradigmático. Elaborado especialmente a partir de las experiencias de países "en desarrollo" de África, América Latina y Asia, y en algunos casos, las ex repúblicas socialistas de Europa y Asia central, desconoce las singularidades nacionales, las peculiaridades que la propia sociogénesis y la posterior evolución imprimió a las instituciones y a los sistemas, planteando recetas únicas, de aplicación universal que con frecuencia se demuestran incapaces de contener las distintas realidades y particularidades nacionales².

Es, además, un claro exponente de una visión economicista, para la cual las variables económicas son las más adecuadas para dar cuenta de la problemática del nivel postsecundario, y a su vez, las únicas capaces de generar políticas de transformación positiva del mismo: la crisis de la educación superior es básicamente una crisis de financiamiento fiscal³.

De la lectura del texto surgen ciertas inconsistencias, relacionadas probablemente con el intento por conciliar o disfrazar la contradicción que se plantea entre las metas de la institución y las medidas que propone para alcanzarlas, y el lugar que ocupa la educación superior tanto en el imaginario social como en la discusión académico-política. Es así como propone suspender su financiamiento fiscal, especialmente en aquellos países que aún no han logrado la universalización de los estudios primarios y medios, si bien parte de la premisa general relativa a la incidencia de las inversiones en educación superior⁴ en el desarrollo económico y social. Esto se fundamentaría en razón de la baja rentabilidad social⁵ de las inversiones en el nivel superior y en la posibilidad de mejorar la equidad -vía reducción de las desigualdades de ingresos- aumentando las inversiones en el nivel básico.

En opinión de otros autores (Tünnermann Bernheim,1997:115) en cambio, el tema no es redistribuir los escasos recursos existentes entre los niveles educativos, sino transferir más recursos al sector educativo, retirándolos de otros sectores que no resulten tan prioritarios. Asimismo, el reto es transformar la educación asegurando altos niveles de calidad, pertinencia y relevancia⁶.

Para el Banco Mundial, los principales problemas detectados en el nivel superior estarían ligados al descenso de la calidad académica, el cual se relaciona con la expansión de la matrícula sin adecuados recursos económicos, la ineficiencia en la utilización de los mismos y la inequidad que supone, por ejemplo, la gratuidad de los estudios desarrollados mayoritariamente por hijos de familias acomodadas, lo cual tiene un efecto negativo en la distribución de los ingresos.

Propone, en consecuencia, diversificar al Sistema de Educación Superior (incluyendo el segmento privado), variar las fuentes de financiamiento para las instituciones públicas, redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior y reorientar las políticas estatales otorgando prioridad a calidad y equidad como objetivos centrales.

Otro punto de vista es el de la UNESCO (en su Documento de Política para el cambio y el Desarrollo de la Educación Superior, 2/95), también elaborado a partir de experiencias previas y luego de una amplia discusión entre técnicos y especialistas, donde se sostiene que las tendencias prevalecientes en el nivel son la expansión cuantitativa en un marco de desigualdades de acceso, la diversificación de las estructuras institucionales y las restricciones financieras. Destaca, además, la distancia cada vez mayor en materia de

². Para un análisis de la influencia de los organismos de crédito internacional pueden consultarse entre otros: Drake,1997, Schneider,1997 y Stewart, 1998.

³."La educación superior -sostiene- depende considerablemente del financiamiento fiscal en todos los países. En una época de restricciones fiscales generalizadas, las naciones industriales y en desarrollo se esfuerzan por resolver el problema de cómo conservar o mejorar la calidad de la enseñanza cuando al mismo tiempo se restringen los presupuestos para la educación, en especial, los gastos por estudiante" (Banco Mundial,1994, 1 y 2).

⁴.Este planteamiento lleva a Rollin Kent (1995) a afirmar que, para el Banco Mundial, la educación superior es a la vez una institución social fundamental y un problema para los gobiernos.

⁵.En relación al retorno social de la educación superior, autores como Tünnermann Bernheim (1997) sostienen que resulta imposible con los "métodos convencionales, valorar el aporte de las Universidades al fortalecimiento de la identidad cultural y a la autodeterminación de un país, aspectos ligados a la existencia de comunidades académicas y científicas nacionales".

⁶.El autor, citando a Fernando Reimers, profesor del Harvard Institute for International Development, señala que la inversión por estudiante de nivel superior en América Latina es inferior a la que se efectúa en las otras regiones del mundo (1997:151).

educación superior entre países desarrollados y en desarrollo.

La educación superior resulta primordial para la superación del subdesarrollo; "es una inversión social, económica y cultural" y los gobiernos deben crear las condiciones adecuadas para su funcionamiento. Las universidades por su parte, son un factor esencial para la resolución de los problemas de las sociedades, y en consecuencia, el apoyo público debe ser entendido como una inversión destinada a mejorar la competitividad económica y el fomento del desarrollo cultural y de la cohesión social. Al respecto, concluye la UNESCO, "el apoyo público a la educación superior sigue siendo esencial para que ésta pueda desempeñar su misión educativa, social e institucional".

Estas dos propuestas presentan visiones encontradas sobre las potencialidades de la educación superior. El Banco Mundial es escéptico sobre las posibilidades concretas que el nivel tiene para incidir en el desarrollo social de los países, mientras la UNESCO sostiene que éste debe desempeñar un rol protagónico, única forma de lograr un desarrollo sustentable⁷.

En coincidencia con este punto de vista, otro organismo financiero como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sostiene en su documento América Latina frente a la Desigualdad (1999) que la región se ve afectada por la mayor asimetría del mundo en materia de ingresos; gran parte de la misma proviene de las diferencias salariales entre los propios trabajadores, siendo que aquéllos que perciben salarios superiores "son principalmente empleados y profesionales que reciben un rendimiento muy elevado por su educación y su experiencia".

Una de las llaves para disminuir la desigualdad en la región sería, pues, lograr la universalización definitiva de la educación primaria y avanzar hacia la del nivel secundario. Esto ampliaría la base de posibles estudiantes universitarios y promovería un proceso de desarrollo diferente, de uso más intensivo de capital humano. El documento concluye señalando la necesidad que tiene el mercado de expandir la educación superior, destacando que, cualquier cambio en dicha política "no debería implicar una reducción en la oferta de graduados, sino que debería involucrar una mejor focalización de los subsidios a la enseñanza superior, que permita utilizar los recursos para incrementar la oferta global. Pero la educación universitaria debe expandirse".

Mientras tanto, en muchos países de América Latina han aparecido en la última década propuestas de transformación de los Sistemas de Educación Superior a través de diversas vías, incluyendo el estímulo a la educación privada, la limitación del ingreso, especialmente a las facultades de Medicina, la exploración de vías alternativas de financiamiento atendiendo al posible retiro del Estado de sus obligaciones para con el tercer nivel, etcétera. Las mismas recogen, con mayor o menor imaginación, las propuestas delineadas por el Banco Mundial en relación a la forma de desarrollo esperable de la educación superior en los países que reciben ayuda económica para el sector (Ares Pons,1995; Paviglianiti,1996).

Los países presentados como modelo, en ese sentido, son Chile y Colombia, países que -según se sostiene- habrían demostrado la factibilidad de SES que funcionen correctamente, con una estructura "diversificada y creciente", aún con una disminución de los gastos públicos por estudiante. Esta sería la política aconsejada para los países en desarrollo porque les permitiría atender la "equidad y la calidad" junto con otros problemas aún no resueltos, como el analfabetismo, la no universalización de la educación primaria, la educación media y terciaria.

La injerencia de las políticas de este organismo financiero internacional, se refleja en su adopción, como propia por la política nacional, como lo ha mostrado con claridad los casos de Argentina y Brasil. Para el primero, un Informe del Banco Mundial de 1988 señalaba como núcleos problemáticos la enorme expansión de la educación superior, el ingreso directo, la gratuidad de la enseñanza y la ineficiencia del gasto público. A partir del establecimiento del Plan de Convertibilidad (1991), la noción de eficiencia aplicada a la educación superior comienza a ganar espacio. Empleada en las distintas áreas de gobierno, su significado parece

⁷.El documento sostiene "estamos viviendo en una época en la que sin una formación e investigación satisfactorias de nivel superior ningún país puede asegurar un grado de progreso compatible con las necesidades y las expectativas de una sociedad en la que el desarrollo económico se produzca con la debida consideración al medio ambiente y vaya acompañado de la edificación de una "cultura de paz" basada en la democracia, la tolerancia y el respeto mutuo, en resumidas cuentas un desarrollo humano sostenible" (p. 13, el subrayado corresponde al documento).

asociarse, en este caso, a una extrapolación de los mismos criterios cuantitativos, que esta vez se aplican al aumento del rendimiento de las instituciones; aprovechamiento por completo de las instalaciones y personal, mejoramiento de la calidad, etcétera.

En la política universitaria, por su parte, comienzan a delinearse los "beneficios" de la adopción del criterio oficial. En este sentido, en 1991 se conoce un Proyecto de Ley Universitaria elaborado por el Ministerio (Proyecto De Imaz) que establecía que un 25% de los recursos fiscales sería distribuido entre las instituciones "en función de criterios que premiaran la eficacia y eficiencia en la gestión y la calidad de la oferta universitaria, medida ésta en función de indicadores de cualificación debidamente publicitados. Si bien el rechazo que supuso este Proyecto por éste y otros motivos, terminó por impedir su presentación en el Congreso y culminó con el alejamiento de De Imaz del Ministerio, muchos de sus puntos fueron retomados más adelante, cuando las condiciones políticas parecieron favorables (Chiroleu,1999).

Es así como la Ley de Educación Superior, finalmente sancionada en 1995, sostiene la responsabilidad "principal" del Estado en el sostenimiento de la educación superior pública, y en lo que se refiere a la universitaria, establece que para la distribución del aporte fiscal se tendrán en cuenta especialmente indicadores de eficiencia y equidad. Asimismo, se establecen las bases normativas que posibilitan el arancelamiento (pago de cuotas) y la limitación del ingreso.

En el caso de Brasil, la presencia del Banco Mundial se expresa a través del Informe Higher Education Reform in Brazil (febrero de 1991), en el cual se señala que las principales necesidades de Brasil en términos educativos están en la enseñanza primaria y secundaria. En un informe específico sobre la educación superior, se indica que a pesar de que este nivel también es importante para la calificación de la fuerza de trabajo de nivel medio y alto, el volumen de gastos públicos haría que temas como eficiencia y efectividad tuviesen que ser tenidos en cuenta en forma prioritaria.

Las principales recomendaciones del Banco Mundial apuntaban a que las Instituciones de Educación Superior (IES) Federales lograran mayor autonomía para administrar sus propios presupuestos, contratar y despedir personal; el Consejo Federal de Educación debería convertirse en una agencia de control efectivo del crecimiento de la enseñanza superior, asumiendo nuevas tareas, inclusive en la de elaboración de normas tendientes a aumentar el costo-efectividad y la responsabilidad de las instituciones; los recursos para las IES deberían ser distribuidos en función del costo unitario de sus actividades, lo que podría reducir los gastos en el orden de un tercio, mediante el aumento de las matrículas o la reducción del personal; las IES federales deberían cobrar cuotas como medio de aumentar la eficiencia y la equidad (Cunha,1997b).

El diagnóstico del exceso de personal en las IES federales hizo que el Banco Mundial planteara varios escenarios alternativos para su reducción: un aumento del 50% de la matrícula en el trienio siguiente, manteniendo los gastos constantes o mantener el número de estudiantes en los niveles existentes y reducir un tercio de personal docente y administrativo.

Como puede apreciarse, la meta es la misma y su aplicación resulta indistinta a pesar de las diferentes particularidades de los Sistemas de Educación Superior; la conveniencia de la reducción de la inversión en educación superior lleva a la recomendación en cada uno de los países, de la aplicación de políticas -a veces de signo contrario- pero que comparten el mismo objetivo final. Resulta en tanto interesante aproximarse a las principales tendencias que asumen los sistemas de educación superior de los países del MERCOSUR.

Las grandes tendencias en materia de educación superior

Los Sistemas de Educación Superior de los países que conforman el MERCOSUR han presentado tendencias en muchos casos coincidentes, pero alcanzadas en distintos momentos históricos. Esta situación obedece a las peculiaridades que en cada país fue adoptando su propia evolución socioeconómica y, por ende, de las universidades⁸, que supuso distintos ritmos de expansión y de movilización de los diversos sectores sociales y por consiguiente presiones de intensidad dispar para lograr una expansión de las oportunidades en educación superior.

⁸.Para un análisis de los casos de Argentina y Brasil puede consultarse Chiroleu,1995 y 1999.

En términos generales puede considerarse a Argentina y Uruguay países que al experimentar una modernización social temprana, poseen una estructura social más permeable, caracterizada por altas tasas de movilidad social ascendente. Brasil y Paraguay por su parte, presentan mayores rigideces en su tejido social, con posiciones sociales más cristalizadas y altas tasas de inequidad social⁹.

Si atendemos a los orígenes de las universidades en la región, es necesario distinguir entre la colonización española y la portuguesa. En el primer caso, las instituciones surgen en forma temprana algunas incluso en el siglo XVI, siendo las mismas el resultado de la iniciativa religiosa en conjunción con el poder temporal. No obstante, su existencia fue sólo nominal durante un vasto periodo, tanto en tiempos de la colonia como en los agitados años de la independencia. En Argentina, por ejemplo, la primera universidad fue fundada por iniciativa de los jesuitas e intervención conjunta del Papado y del Imperio, en la ciudad de Córdoba en los albores del siglo XVII; dos siglos más tarde, ya en la época independiente se crea la Universidad de Buenos Aires (1821).

En el caso de Brasil, en cambio, la universidad es un producto tardío: la Universidad de Río de Janeiro, fue fundada en 1920 aunque en los primeros años del siglo XIX se había producido la creación de cursos superiores como consecuencia de las nuevas necesidades originadas a partir de la instalación de la corte portuguesa en la colonia (1808) en su huida de la invasión napoleónica.

Por su parte, la Universidad de la República Oriental del Uruguay se constituye entre 1833 y 1849 por fundación del Estado, y con una dependencia directa del Ministerio de Gobierno, surgiendo por la sumatoria de facultades profesionales. Esto hace decir a Ares Pons (1995:36) que se trata de una institución de carácter aluvional con una marcada tendencia atomizante. En cuanto a la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), ésta fue creada por Ley de Reforma Educativa en septiembre de 1889.

En estas instituciones, se tendió a la yuxtaposición del modelo colonial y el napoleónico desarrollando un carácter extremadamente profesionalista y credencialista, expresado en tareas orientadas especialmente a la enseñanza, ocupando la investigación un lugar subalterno cuando no meramente nominal. Su crecimiento fue lento pero continuo y tuvo como peculiaridad su relativa independencia de la expansión de los otros niveles educativos, al punto que hacia 1950, cuando se acentúa el proceso de crecimiento del tercer nivel, el porcentaje de analfabetos era aún muy elevado (alrededor del 50%).

Es de destacar, además, que en el caso de América Latina el pasaje de instituciones de élite a instituciones de masa se produjo en un tiempo relativamente corto, especialmente si se lo compara con lo acontecido en los llamados países centrales. En casi todos los casos sin embargo, este tránsito entre uno y otro tipo de instituciones no se dio en forma planificada lo que trajo aparejado desfases y discontinuidades en diversos planos: organizacional, curricular, pedagógico, etcétera. En todos los casos, y según las características propias de cada país, el ascenso y posterior extensión de los sectores medios y las expectativas generadas por la educación superior como vehículo de movilidad social actuaron como motor en el crecimiento de los sistemas.

En lo que respecta a la expansión institucional, la misma tuvo ritmos y formas diferentes según los países dándose, por causas diversas, en Argentina y Brasil, respectivamente, promediando los años sesenta y los setenta. En Argentina es el producto de la conjunción entre la equiparación de las certificaciones de universidades públicas y privadas y la creación de instituciones públicas en el interior del país, mientras en Brasil es una forma de aliviar la tensión generada por la enorme expansión de la demanda social imposible de contener en los estrechos márgenes de las instituciones existentes. De esta manera, se autoriza el funcionamiento de numerosos establecimientos privados de distinto tipo: universidades, federaciones de facultades, establecimientos aislados, los cuales, junto a la ampliación de la red pública constituirán la fórmula escogida por el gobierno militar en su intento por cooptar a los sectores sociales medios.

El éxito que tendrán las instituciones privadas será diferente en cada uno de los dos países; mientras que en Argentina alcanzan a absorber entre el 10% y el 15% de la matrícula, en Brasil, en cambio, está cerca del 60%.

⁹. Dentro de América Latina, el BID (1999) señala que Brasil, junto a Guatemala, son los países que tienen la mayor brecha de ingresos del mundo.

Un caso diferente lo plantean Paraguay y Uruguay, países en los cuales la expansión institucional resultó más tardía. En Uruguay por ejemplo, la Universidad de la República fue el único ámbito de estudios superiores hasta bien entrada la década de los años setenta, momento en cual se hicieron sentir los efectos del gobierno militar: deterioro de la calidad académica, debida a la obligada dispersión del cuerpo docente que, por otro lado, dio origen a numerosas instituciones privadas, una de las cuales alcanza en 1984 el rango de universidad privada (la Universidad Católica Dámaso Larrañaga).

En Paraguay por su parte, la Universidad Nacional de Asunción¹⁰ es la única institución hasta 1960, oportunidad en que se crea la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. La siguiente oleada de creaciones de universidades se inicia en 1991, llegando en la actualidad a un total de cuatro universidades públicas y 14 privadas.

En lo que respecta al comportamiento de la demanda matricular en instituciones públicas y privadas, el comportamiento de Uruguay se asimila al argentino, y el de Paraguay, al brasileño.

En otro orden de cosas, la expansión de la educación superior en América Latina se da a partir de los años sesenta, aunque sólo promediando los ochenta puede hablarse de masificación del nivel. Sin embargo, existen grandes diferencias entre los países en materia de cobertura de la franja etarea escolarizable.

Es así como, Uruguay y Argentina presentan tasas de escolarización que superan el 40% de la población entre 20 y 24 años, mientras Paraguay y Brasil tienen tasas menores que en el caso del primero apenas alcanzan el 10%. Los resultados son similares si se recurre a otro indicador como el número de estudiantes en el tercer nivel por cada 100 mil habitantes.

En el caso de Argentina, la expansión matricular es temprana, pudiendo ubicársela en los primeros años de la década de los cincuenta, momento en el cual se da un importante crecimiento, consecuencia de la eliminación de las restricciones al acceso a la universidad y de sus aranceles durante el primer periodo del peronismo (1946-1955), en un marco de movilidad social ascendente.

En Brasil, la expansión data de los últimos años de la década de los sesenta y primeros de la siguiente; es así como en 1960 la matrícula en educación superior era de alrededor de 90 mil alumnos, una década más tarde, la misma se había casi quintuplicado llegando a alrededor de 430 mil.

Paraguay, por su parte, pasa de tener alrededor de 10 mil alumnos en los primeros años de la década los setenta, a tener 27 mil en 1982 y en la actualidad más de 40 mil¹¹.

Población Total, Tasas Brutas de Escolarización Superior (TBES), Matrícula, Ingresantes, Egresados y Docentes en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Población	32.600.000	153.320.000	4.500.000	3.112.000
T.B.E.S.	41,1%	11%	9%	47%
Matrícula	1.123.533	1.868.529	41.200	74.600
Ingresantes	310.372	513.842	s.d	14.200
Egresados	48.370	254.401	s.d	3.20
Docentes	107.061	148.320	s.d	7.200

Fuente: Argentina, MCyE, datos correspondientes a 1998.

Los datos de ingresantes, egresados y docentes corresponden a universidades públicas.

Brasil, MEC/INEP/SEEC datos correspondientes a 1996 con excepción de egresados que es de 1995.

Paraguay, Consejo de Universidades, datos correspondientes a 1996.

Uruguay, Dirección General de Planeamiento. Los datos corresponden a la Universidad de la República y pertenecen a 1998 a excepción de los datos de egresados que son de 1996.

¹⁰.La UNA cuenta en la actualidad con doce facultades, 7 escuelas y 4 institutos de enseñanza superior. Tiene además filiales en el interior de la República y ofrece unas 61 carreras de nivel superior (Figueredo,1994).

¹¹.A partir de 1975 se crean alrededor de 20 nuevas carreras y numerosos Centros de Estudios Superiores en el interior del país.

En lo que respecta a la absorción por parte de las universidades u otro tipo de establecimientos terciarios, de la demanda en el nivel se distinguen tres situaciones diversas. Por una parte, en Brasil, a pesar de las diferencias institucionales, las estadísticas de UNESCO consideran que toda la educación superior tiene carácter universitario. Sin embargo, si clasificamos la matrícula por tipo de institución, comprobamos que alrededor del 55% se halla en universidades, mientras el 30% se inserta en establecimientos aislados y el 15% restantes en las federaciones de facultades.

En Paraguay y Uruguay por su parte, la matrícula universitaria se ubica en alrededor del 90% de la matrícula total, siendo en Argentina un poco menor al 80%.

Otro rasgo común en estos países, es la creciente participación femenina en la matrícula de educación superior, aunque la misma es más perceptible en Argentina, Brasil y Uruguay que en Paraguay. La masiva incorporación de la mujer a la educación superior no se distribuye en forma homogénea entre las distintas carreras, sino que existe una sobrerrepresentación de las mismas en ciertas áreas como las Ciencias Sociales, Ciencias de la Educación, Humanidades, etcétera.

En lo que respecta a los sistemas de ingreso, éstos resultan diferentes en los cuatro países. En Uruguay el acceso a la Universidad de la República se da en forma directa luego de concluidos los estudios medios; en Argentina por su parte, coexisten en las universidades públicas dos sistemas de ingreso con sus correspondientes variantes.

El ingreso directo a los claustros -luego de la culminación de los estudios medios- puede o no ir acompañado de cursos introductorios, algunas veces incorporados a la currícula y otras, organizados por cada unidad académica con carácter no eliminatorio. En ciertos casos estos cursos son centralizados por la universidad y en otros la aprobación de los exámenes respectivos da ventajas en el cursado de algunas materias. Una situación especial es el llamado Ciclo Básico Común que da acceso a la Universidad de Buenos Aires. Por su parte, el ingreso restringido se obtiene a partir de la aprobación de un examen selectivo y puede ir o no acompañado de un cupo determinado por carrera (Chiroleu,1999).

En Brasil en cambio, el ingreso a las universidades públicas y privadas se obtiene en la articulación entre los denominados Exámenes Vestibulares y los cupos fijados por institución y por carrera. Es dable destacar que en este tipo de instituciones compiten un promedio de cinco candidatos por cada vacante disponible¹².

En el caso de Paraguay se exige, como requisito básico, la culminación de los estudios de nivel medio (Bachillerato).y la institución más importante por su tamaño y su trayectoria, la Universidad Nacional de Asunción, tiene un mecanismo descentralizado de ingreso. Los postulantes deben cumplir con condiciones básicas fijadas por la ley y por el Rectorado, y posteriormente cada Facultad determina los mecanismos de admisión a cada carrera (exámenes de ingreso, cursos probatorios, etcétera).

En lo que respecta a las tasas de egreso, éstas son muy bajas en Argentina y Uruguay y algo superiores en el caso de Brasil.

En materia docente, las últimas décadas han sido testigos de una notable expansión del personal, así como el tránsito de una función predominantemente honorífica, a una mayor profesionalización con todos los cambios que esto supone. Por otra parte, la mayor heterogeneidad de las instituciones superiores ha profundizado la fragmentación de la profesión académica, dando origen a diferentes situaciones, con prestigio y remuneración diferenciales así como regímenes de ingreso, ascenso y dedicación particulares en cada caso.

Una tendencia generalizada en la región es la expansión que experimentan los posgrados. Este proceso se da en forma temprana en Brasil, país que -sobre fines de los años sesenta- los institucionaliza a través de un apoyo explícito por parte del Estado. En los demás países el desarrollo es más tardío y surge en un contexto de creciente devaluación de las credenciales educativas de nivel superior y de segmentación y fragmentación del mercado académico que puede visualizarse a través de una multiplicación de la oferta de cursos muchos

¹².Esta media sin embargo sufre alteraciones considerables según la dependencia administrativa de las instituciones. Es así como, las instituciones federales tienen alrededor de ocho aspirantes por cada vacante, las estatales, diez, y las privadas dos. En los establecimientos aislados por su parte, la demanda es también menor, siendo el promedio de tres candidatos por cada vacante. En los establecimientos federales de este tipo, por su parte, la demanda es de nueve aspirantes por cada lugar disponible.

de ellos resultan de dudosa calidad y se hallan orientados a clientelas de distinto nivel económico.

Los nuevos problemas

Nos centraremos en tres de los problemas que se presentan como nodales en el desarrollo de estos Sistemas de Educación Superior; estos son: la creciente diferenciación institucional, la mayor heterogeneización del alumnado y la crisis del financiamiento. Los mismos están directa o indirectamente ligados con otras cuestiones que resultan recurrentes en nuestros sistemas, como son el deterioro de la calidad académica, la rigidez de las curriculas y su escasa relación con el sistema productivo, la inequidad, la falta de articulación entre docencia e investigación, la degradación de vastos segmentos de los estudios de posgrados, las dificultades para establecer mecanismos de evaluación confiables, etcétera. Por otra parte, muchas de estas dificultades han ido profundizándose a partir de las políticas que en materia de educación superior se han aplicado en la última década y que responden en mayor o menor medida a las emanadas desde ciertos organismos financieros internacionales.

Desde el punto de vista institucional, se verifica en los países de la región una gran diversificación y diferenciación; establecimientos públicos y privados, universitarios y no universitarios, así como de las carreras ofrecidas. Dentro del segmento privado, tiende a crecer el sector ligado más estrechamente a los intereses de mercado por sobre el confesional. Se acentúa, asimismo, el proceso de descentralización de la educación superior, generando mayores oportunidades educativas en ciudades de tamaño pequeño o mediano.

Esta enorme oferta institucional y de cursos, no siempre acompañada de niveles acordes de calidad académica, brindaría la posibilidad de ingresar a establecimientos cuyo perfil socioeconómico se corresponda aproximadamente con el de los demandantes. De esta manera, se anulan parcialmente las potencialidades que la educación tiene en materia de movilidad social, mientras se oculta la responsabilidad que el Estado incumple, en términos de atención de la demanda y contralor del nivel académico de la oferta universitaria.

En lo que respecta al alumnado, su heterogeneidad merece un renglón aparte. Al respecto, ya es un lugar común destacar la falta de adaptación de las instituciones masivas a las características marcadamente heterogéneas de los demandantes. Es así como en su pasaje de la universidad de élite a la de masas, se han constatado pocas transformaciones en materia pedagógica u organizacional que permitan suponer un aprovechamiento de las potencialidades de alumnos de origen tan diverso.

Esta heterogeneidad sin embargo, nunca debidamente encauzada se acentúa en la medida en que el sistema se expande y se concentra, según el grado de apertura de los sistemas, en instituciones generalmente de carácter público y gratuitas. Para los sectores económicamente más favorecidos se reservan, entonces, otros circuitos educativos que preservan la homogeneidad social, cultural y de valores, aunque en muchos casos no puedan asegurar en el largo plazo, elevados niveles de calidad académica.

Por otra parte, en todos los países del MERCOSUR se presenta una crisis de financiamiento derivada de la expansión del sistema y de la complejidad creciente de las funciones universitarias en un contexto general de dificultades económicas y de generalización del recetario neoliberal que hace poco propicio el aumento de los recursos para este nivel educativo.

Las tendencias que se plantean se relacionan con el abandono del incrementalismo en materia de financiamiento público, ligado a pautas históricas de distribución presupuestaria y su reemplazo por criterios asociados a la evaluación institucional y la eficiencia. Esto supone una transformación de las reglas de juego de las universidades públicas, las cuales en algunos casos no han conseguido aún superar las huellas dejadas por la discontinuidad institucional a la que se vieron sometidas durante décadas. Por otra parte, la aplicación de criterios predominantemente cuantitativos a la hora de definir calidad y eficiencia, resta credibilidad a ciertas transformaciones, por demás necesarias.

Las asignaturas pendientes

En el clima de época del nuevo milenio, adquiere un sentido particular, la discusión sobre las potencialidades de la educación superior para promover un desarrollo más equitativo y mejorar la situación de los pueblos y sobre el papel que en el proceso de democratización social del conocimiento le cabe a las instituciones públicas. Al respecto, el énfasis puesto por algunos de los más influyentes organismos financieros internacionales (como el Banco Mundial) en las falencias de las instituciones de educación superior, especialmente en su segmento público, y la creciente injerencia que aquellos tienen sobre los gobiernos de la región, ha conducido a una desconfianza creciente y en algunos casos a una oposición abierta que sólo retrasa el desarrollo institucional y profundiza las asignaturas pendientes.

Los países de la región deberán enfrentar con celeridad algunas cuestiones nodales en materia de educación superior en general, y universitaria en particular. En primer término, cabe señalar la necesidad de la expansión y democratización de los avances tecnológicos, no sólo por la importancia que éstos tienen para mejorar la competitividad internacional de los países, sino porque el conocimiento en todas sus formas constituye, en la época actual, una herramienta indispensable en el desarrollo de los Estados.

Esto hace necesario ampliar, al máximo, la base educativa de todos los países de la región, expandiendo, en consecuencia, todos los niveles, incluso el superior. Los desafíos planteados por el siglo XXI requieren recursos humanos altamente calificados, y por lo tanto, más y mejor educación superior. Al respecto, el análisis de las tasa de escolarización en el nivel supone la necesidad de desarrollar esfuerzos desiguales en los cuatro países para lograr su crecimiento y en un futuro mediano, su universalización. En esta materia, Brasil y Paraguay son los países más rezagados y que, por consiguiente deberán efectuar un esfuerzo mayor.

En otro orden de cosas, en las instituciones públicas resulta indispensable avanzar en una mayor flexibilidad organizacional que permita contener la expansión de la demanda que sobre ellas se ejerce, ligada ésta en algunos casos, a la gratuidad de la enseñanza, en otros al hecho de que son estos establecimientos los que detentan mejores niveles de calidad académica.

Existe también una notoria deuda en materia de reorganización curricular y el deterioro de la calidad académica, ligado a una serie de factores entre los cuales se destaca las discontinuidades institucionales que quebraron abruptamente rutinas de trabajo académico persiguiendo el pensamiento crítico, la masificación de la matrícula sin una adecuada contención y planificación, y la consiguiente expansión desordenada del cuerpo docente.

En esta situación la evaluación institucional, entendida como una herramienta de detección de problemas y un incentivo para la búsqueda y el ensayo de diferentes tipos de soluciones, adecuadas al tipo de institución, su historia y su cultura organizativa, puede constituirse en un poderoso resorte de transformación institucional.

Un tratamiento particular merece la desarticulación que históricamente se dio entre los estudios universitarios y el sistema productivo; al respecto se hace indispensable superar la formación estrictamente profesionalista que desarrollan muchas de las instituciones para orientarlas hacia una gama más compleja de posibilidades que contemple también la producción de conocimiento con valor económico.

Sin embargo, uno de los principales desafíos es la conciliación entre demandas sociales crecientes y elevación de la calidad académica en un contexto de presupuestos rígidos. Al respecto, el recetario del Banco Mundial y otros organismos de crédito internacional contempla, sólo en el plano discursivo, la conjunción de excelencia y equidad y las tendencias que en la actualidad se vislumbran parecen esquivas a la hora de intentar lograr esta necesaria articulación.

En este marco regional, es indispensable avanzar en un mejor conocimiento de las características y potencialidades de los respectivos sistemas y en una profundización del reconocimiento de diferencias y semejanzas. Es en este sentido que consideramos que el método comparado deviene una herramienta fundamental para entender, explicar e interpretar respetando y comprendiendo las singularidades nacionales.

La inclusión de la percepción del otro, puede tener el efecto de un espejo revelador sobre lo que no somos y ayudar a comprender los procesos generadores de lo que somos (Franco,1992). Esto ayuda a percibir y hasta cierto punto atemperar, el parroquialismo al que, muy frecuentemente, son proclives los estudios sobre el

propio país. y en el caso de la región Cono Sur, puede constituirse en un instrumento poderoso de avance en el proceso de integración de los sistemas.

Referencias

- ARES PONS, Jorge (1995). "Jornada sobre Educación Universitaria", en *Educación y Derechos Humanos*, Cuadernos para docentes, Montevideo, Año VIII, N° 26.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (1999), *América Latina frente a la desigualdad*.
- BANCO MUNDIAL (1994). *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Wahington D.C., Publicación del Banco Mundial.
- CUNHA, Luiz Antônio (1997a). *A universidade latinoamericana: conceito e preconceito*, Conferencia pronunciada en la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, noviembre de 1997, mimeo.
- CUNHA, Luiz Antônio (1997b). "Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída", en *Cadernos de Pesquisa*, Sao Paulo, N° 101.
- CHIROLEU, Adriana (1995). "Universidad, estado y sociedad en Argentina y Brasil. Una mirada comparativa a partir de la sociogénesis de la política de admisión", en *Educação Brasileira. Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras*, Brasilia, CRUB, Vol. 17, N° 35.
- CHIROLEU, Adriana (1999). *El Ingreso a la Universidad. Las experiencias de Argentina y Brasil*, Rosario, UNR Editora.
- DRAKE, Paul (1997). "La economía política de los asesores y prestamistas extranjeros en Argentina. El fenómeno del money doctoring", en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 30, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- FRANCO, María Aparecida Ciavatta (1992). "Estudos comparados em educação na América Latina: uma reflexão sobre a assimetria nas relações Norte-Sul", en *Autores Varios, Universidade e educação*, Campinas, Papirus-Cedes-Ande Amped.
- FIGUEREDO, Antônio (1994). "Sistema de Enseñanza Superior Paraguay frente al Proceso de Integración", en *Marília Costa Morosini (comp)*, Universidade no Mercosul, Sao Paulo, Cortex Editora, CNPq y Fapergs.
- KENT, Rollin (1995). "Dos posturas en el debate internacional sobre la Educación Superior: el Banco Mundial y la UNESCO", en *Universidad Futura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco*, Vol 7, N° 19.
- PAVIGLIANITI, Norma (1996). "El Banco Mundial y la Educación Superior para los países en vías de desarrollo. De las prioridades en el financiamiento al diseño de sistemas de educación y reformas académicas 1986-1993", en *Norma Paviglianiti et al*, *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*, Buenos Aires, Miño y Dávila editores.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1997). "Las bases materiales de la tecnocracia: la confianza de los Inversionistas y el neoliberalismo en América Latina", en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 30, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- TÜNNERMANN BERNHEIM, Carlos (1997). "La educación superior de América Latina y el Caribe en su contexto económico, político y social", en *UNESCO, CRESALC y Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba, Hacia una nueva educación superior*, Caracas, CRESALC/UNESCO.
- UNESCO (1995). *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, París.
- WILLIAMSON, John (1998). "Revisión del Consenso de Washington", en *Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comp)*, *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.