

INVESTIGACIÓN

El liderazgo institucional y su papel en La reforma de la educación superior*

Daniel C. Levy**

Resumen:

La argumentación de este trabajo se expone en tres secciones principales. En la primera se contrastan las percepciones de ausencia de reforma con las realidades de un cambio más amplio, esbozando de ese modo algunos rasgos fundamentales de la educación superior latinoamericana de hoy. En la segunda se explora la manera en que las perspectivas (y a veces las realidades) sobre la reforma en la educación superior de América Latina a menudo no conceden un papel al liderazgo institucional. Y en la tercera se analiza el importante papel que tal liderazgo podría desempeñar en el modelo contemporáneo de reforma modernizadora predominante en la región. Si bien buena parte de la argumentación de las tres secciones podría aplicarse fuera de América Latina, sus detalles y factibilidad entre estas naciones también varían.

Abstract:

This article is divided in three sections: the first one compares considerations on the lack of an educational reform with the facts of a more extensive change. Some of the fundamental traits of Latin American higher education are outlined. The second part considers perspectives (sometimes facts) on higher education reform in Latin American which neglect the importance of institutional leadership. The third and last part of the article analyzes the significance such leadership role could have in the modernizing reform model predominant in this region. Although some of the details and facts vary from nation to nation in Latin America, part of the argumentation could still apply to other countries.

Introducción

La reforma y el cambio no son nuevos en la educación superior de América Latina. Pese a los estereotipos sobre la inmutabilidad de las universidades o la novedad del actual fervor por el cambio, en la región ha habido repetidas reformas desde que se instauraron (e incluso antes) las naciones y sus sistemas educativos en la primera mitad del siglo XIX. Las últimas décadas,

*versión revisada de "Latin America and the Change in Change: An increased Role for Institutional Leadership" ("Latinoamérica y el cambio del cambio: un mayor papel para el liderazgo institucional"), en Madeleine Green (ed.) (1997), *Transforming Higher Education: Views from Leaders Around the World* ("Transformando la educación superior: perspectivas de líderes de todo el mundo") (American Council on Education: Oryx Press, pp. 7-89). Reedición en RMJE autorizada tanto por Oryx Press como por el ACE.

**The University of Albany, SUNY. CE: DCL05@CNSIBM.ALBANY.EDU

en particular, han traído consigo transformaciones en lo concerniente a sus objetivos, clientela, estructuras, políticas y resultados.

Sin embargo, el cambio cambia. El intenso plan actual de reformas difiere en importantes aspectos de los anteriores, aun cuando tiene un notable paralelismo con los programas contemporáneos de muchos lugares del mundo. Entre sus características clave se cuentan la reducción de los subsidios estatales, los vínculos con el sector productivo y una mayor evaluación y responsabilidad para lograr una calidad y eficiencia elevadas (Neave y Van Vught, 1994; Task Force, 1994). El hecho total para este artículo es que el nuevo programa podría fortalecer el papel asignado al liderazgo institucional como motor de la reforma.

La argumentación de este trabajo se expone en tres secciones principales. En la primera se contrastan las percepciones de ausencia de reforma con las realidades de un cambio más amplio, esbozando de ese modo algunos rasgos fundamentales de la educación superior latinoamericana de hoy. En la segunda se explora la manera en que las perspectivas (y a veces las realidades) sobre la reforma en la educación superior de América Latina a menudo no conceden un papel al liderazgo institucional. Y en la tercera se analiza el importante papel que tal liderazgo podría desempeñar en el modelo contemporáneo de reforma modernizadora predominante en la región. Si bien buena parte de la argumentación de las tres secciones podría aplicarse fuera de América Latina, sus detalles y factibilidad entre estas naciones también varían.

Reforma: percepción contra realidad

Uno de los estereotipos sobre el cambio en la educación superior en América Latina es que es excesivo. Esta transformación, motivo de interminable conflicto, inestabilidad, incompetencia y otros males que también asuelan la política y la economía de la región, supuestamente es frecuente y revolucionaria. Con todo, el estereotipo de que en la educación superior ocurren pocos cambios es más habitual. La falta de modificaciones positivas suele caracterizarse como ausencia de reforma, y este estereotipo arguye en gran parte las mismas "explicaciones" que el de un excesivo cambio negativo, pero pone énfasis en que la educación superior de América Latina sirve a las élites y al *statu quo*.

¿A qué responde esta enorme brecha entre las percepciones de que la reforma es escasa y las realidades de una significativa? La principal respuesta es válida para la educación superior en general, pero más para América Latina y el resto del mundo que para Estados Unidos. Y es que el paradigma de reforma predominante no es capaz de identificar en dónde ocurren realmente muchas reformas; no dirige ahí nuestra atención. El paradigma - que funciona por igual para los académicos y los políticos - se centra en la reforma prescrita por planes centrales enfocados de manera explícita a modificar políticas existentes, a menudo al nivel de los sistemas.'

Como pone penosamente de manifiesto una larga serie de estudios sobre la instrumentación de políticas en muchos campos y lugares del mundo, los resultados de esas grandes reformas, por lo común, son decepcionantes ;2 este es el hallazgo, en efecto, de la mayoría de los estudios sobre el tema en la educación superior de América Latina.

Pero fuera del paradigma ocurren muchas más reformas. Esto, de ningún modo hace intrascendente el cambio en el mundo real. Nuestro primer y más claro ejemplo es el incremento de la matrícula. Este aumento fue menos consecuencia de reformas planificadas que calcularan su alcance, ritmo y perfil que de una variedad de fuerzas básicamente no planeadas y sin guía, cuando no imprevistas; y, de hecho, a menudo abrumó y frustró a los planificadores. A la cabeza de estas fuerzas estaba una poderosa demanda social, impulsada a su vez por una serie de factores económicos, culturales, sociales, políticos y psicológicos.

Así, entre 1960 y el día de hoy, la educación superior de América Latina pasó de ser una empresa más bien elitista a otra de índole bastante masiva. De una cohorte de matrícula de sólo 3%, que

comprendía poco más de medio millón de estudiantes, se llegó a cerca de 17%, con más de 7 millones. Brasil y México tienen, cada uno, más de un millón de estudiantes, en tanto que en Argentina, Uruguay y Ecuador la matrícula es de más de 30% de su cohorte. Números igualmente cambiantes aparecen en lo que respecta a las instituciones, gastos, distribución de la matrícula por campo de estudio, la correspondiente al Posgrado, el profesorado (que llegó a casi 6 millones) y la proliferación de otros campos además de los tres grandes: derecho, medicina e ingeniería.

La multiplicación de instituciones (y campos de estudio) de hecho ilustra otro aspecto del modo en que las transformaciones eluden las perspectivas convencionales sobre el cambio. Los observadores acostumbran poner los ojos ahí donde una política explícita pretende convertir una estructura existente en algo distinto. No obstante, como se observa correctamente en abundante literatura tanto de sociología de la organización como sobre instrumentación de políticas, por lo general es difícil lograr tal cambio. En su lugar, en un sistema a menudo ocurren transformaciones cuando aparecen nuevas instituciones que desafían a las antiguas haciendo algo diferente o de distinta manera. Aun si el cambio no es su principal propósito, pueden conseguirlo debido a que están menos lastradas por las normas e intereses existentes o, simplemente, porque se dan cuenta de que no pueden competir en la misma arena con instituciones venerables. En la actualidad hay en la región más de 500 universidades y casi cinco veces ese número de otras instituciones de educación superior.

Desde luego, algunas instituciones nuevas y distintivas son en buena medida resultado de reformas planificadas centralmente. Los institutos técnicos y algunas importantes universidades y centros de investigación públicos autónomos son ejemplos en la educación superior de América Latina. Pero el abandono de los sistemas con una sola universidad nacional o un número restringido de ellas, generalmente públicas, no es atribuible a tal planificación. La proliferación de instituciones privadas ilustra mejor el argumento (Levy, 1986). El 15% de la matrícula que tenían en 1960 constituía un gran incremento frente a su participación históricamente marginal, pero en 1975 llegaría a alrededor de 34% y, a partir de entonces, se consolidaría y experimentaría un ligero crecimiento. Por consiguiente, el gran salto fue previo a la adopción de la privatización como un elemento clave de los amplios proyectos de reforma políticoeconómica.³

Aún menos planificado fue el auge de los centros de investigación privados fuera de las universidades. Surgieron, sobre todo, como reacción a los gobiernos militares represivos o a los fracasos de las universidades públicas (Levy, 1996). Casi nadie esperaba su ímpetu inicial o su continuo avance en las últimas etapas de los regímenes militares y las primeras fases de los subsiguientes gobiernos democráticos. Sin embargo, han provocado enormes cambios y a menudo han generado revolucionarios avances en la cantidad, calidad e importancia de la investigación en ciencias sociales y en política, presagiando con frecuencia aspectos clave del moderno programa de reforma de las universidades (por ejemplo, el fuerte financiamiento privado y el basado fundamentalmente en el desempeño). De modo parecido, las universidades privadas han introducido cambios esenciales en el financiamiento, la administración y los resultados, y no sólo una nueva denominación jurídica de la práctica tradicional. Toda esta proliferación de instituciones privadas hace ahora tanto más complicados los intentos de modificaciones centralizadas del "sistema" de educación superior.

Por otro lado, incluso la reforma derivada de esfuerzos conscientes y planificados escapa a los ojos de muchos observadores severos. El estudio de importantes proyectos emprendidos conjuntamente por donadores extranjeros y sus socios domésticos indica por qué ocurre esto (Levy, de próxima publicación). En primer lugar, los resultados no alcanzan los objetivos propuestos, lo que provoca el fracaso y la dificultad de la reforma. Por lo general, se pasa por alto o se desestima la aparición de formas híbridas imprevistas, proyectadas y tradicionales. Además, un éxito significativo logrado por instituciones específicas o por algunas de sus unidades, muchas veces queda oscurecido en las evaluaciones globales de los sistemas, sobre todo cuando el incremento numérico esencialmente remeda viejas formas.⁴ Así, por ejemplo, mientras que las desaforadas e ingenuas expectativas suscitadas por la norma estadounidense de un profesorado de tiempo completo se derrumbaron, también se establecieron muchos enclaves excelentes, así

como algunos heterodoxos o híbridos (por ejemplo, el trabajo de tiempo completo mediante la ocupación simultánea de puestos en diferentes instituciones).

Por último, muchos observadores no toman en cuenta el "mal" cambio. Esta es otra manifestación de cómo se considera sólo la reforma detectada a la luz de la lámpara instalada en el lugar de impacto proyectado de una política. Dependiendo de lo que uno tome por mal, los malos cambios pueden incluir la eliminación represiva de personal y sus campos de estudio, un gran incremento de la participación en la gestión, una repentina apertura o restricción del acceso, la proliferación de instituciones pobres, etcétera. Tales cambios podrían incluso abonar la percepción de algunos críticos de que la inestabilidad revolucionaria es habitual. Pero una visión equilibrada tendría que sopesar también las transformaciones básicamente positivas, y a menudo sostenidas, relacionadas con asuntos

que van desde la movilidad social y la democratización hasta una capacitación profesional sólida, bolsas de calidad académica envidiable, etcétera. En el caso de la educación superior de América Latina, los estereotipos sobre el mal cambio constituyen prejuicios tan falsos como los de que no hay cambio o reforma.

¿Reforma sin líderes institucionales?

La propensión de Estados Unidos a considerar el liderazgo en las instituciones de educación superior como un motor clave del cambio no es muy compartida en América Latina. Aunque, sea propensión no es completamente rechazada, por lo común es subordinada a puntos de vista alternativos. En general, quizá hay una tendencia cultural a ver las instituciones más como realidades corrientes de la vida que como actores del cambio. Más concretamente, algunos de estos puntos de vista alternativos minimizan el grado de cambio y atribuyen cualquier posible transformación a dinámicas ajenas al liderazgo institucional. Aquí no es posible analizar cuánto cambio emana en realidad de cada una de estas dinámicas alternativas, pero todas tienen alguna validez e incluso las percepciones de su fuerza son importantes, pues devalúan el liderazgo institucional.

1) Una influyente percepción pone el acento en la falta de libertad del liderazgo para efectuar reformas: las teorías *marxistas*, neomarxistas y de la "dependencia" subrayan que las regiones en desarrollo padecen tanto de falta de cambio como de los que fortalecen *el statu quo*. Factores económicos y las necesidades de potencias extranjeras lo determinan, no el liderazgo local.⁵ La revolución, si es posible, constituye la única vía para un cambio real. Los progresistas que intentan inventar reformas de la educación superior se afanan en vano. De hecho, estas interpretaciones pesimistas fueron desenfadadamente excesivas en América Latina y en tiempos recientes han perdido alguna influencia.

2) Otra perspectiva que margina al liderazgo institucional ha perdido también algo de su lustre (aunque no tanto). Pero la percepción *determinista liberal* era firme y profundamente optimista. Las fuerzas naturales de la modernización equipararían a América Latina con el Primer Mundo en materia de educación superior, así como en las áreas interrelacionadas del desarrollo político, económico y social. Esta perspectiva nunca cobró mucha fuerza en la política real, salvo modificada en aspectos cruciales para permitir un liderazgo que aceleraría y mejoraría el proceso natural. La versión modificada adquirió predominio en los círculos de políticos reformistas y, desde luego, entre los donadores internacionales, al menos hasta mediados de los años setenta. En ocasiones apuntaba al liderazgo institucional, pero habitualmente se inclinaba al del gobierno nacional para aplicar una mejor política, mejor financiada.

3) De hecho, una influyente perspectiva sobre la reforma pone de relieve la supremacía de la política nacional sobre la institucional. Podemos denominarla *estadística* o, al menos, nacional. He aquí una manifestación clave en la educación superior de América Latina de la orientación europea tradicional frente a la estadounidense. La segunda alternativa comporta en mucho mayor grado iniciativas en niveles inferiores, experimentación descentralizada, gradualismo, éxitos y fracasos en pequeña escala, mercados y acuerdos y difusión voluntarios (Clark, 1986).

La perspectiva estatista sostiene que, aun en las democracias, el interés público y la mejor política para el sistema deben identificarse mediante procesos centralizados. Eso normalmente se traduce en el predominio de una "universidad nacional" como brazo del Estado en la educación superior o en políticas estandarizadas para todas las instituciones. Dichas políticas atañen a las contrataciones, los salarios, el acceso, las configuraciones estructurales, los programas y los requisitos para la titulación. También es posible la diferenciación entre instituciones, pero debe ser planeada por las autoridades centrales. Los dirigentes de las instituciones, por consiguiente, mucho más que hacer política, administran las hechas en otra parte. La autonomía institucional es mínima.

En los hechos, la educación superior de América Latina en el siglo XX por lo común no llevó tan lejos como Europa esas posturas estatistas, sino que asumió una posición intermedia entre la práctica europea y la estadounidense (Levy, 1994). El fuerte vínculo normativo con la perspectiva europea ha ejercido una considerable influencia en la atención prestada a la formulación de propuestas para la gran reforma del sistema y en la limitación del papel de las instituciones individuales y sus dirigentes. Esta orientación asoma incluso en procesos de reforma que de otro modo habrían partido de los modelos estadounidenses de mercado plural; los contemporáneos de evaluación y acreditación son excelentes ejemplos de ello. Y, como ocurrió en Argentina y otras naciones en 1995, el interés por mejorar la educación superior conduce a un enorme debate y consulta nacional para establecer una nueva legislación de amplio alcance.

4) Incluso donde las instituciones poseen autonomía, el papel del liderazgo puede estar severamente limitado por una dispersión feudal del poder entre oligarcas o unidades. Siguiendo de nueva cuenta el ejemplo europeo, pero sin llegar tan lejos, la idea es que los rectores y otras autoridades universitarias se sientan por encima del profesorado y sus decanos, más que entre ellos. No son elegidos por su destreza administrativa. Tampoco para imponer cambios en el conjunto de sus instituciones. Su papel político consiste en equilibrar los intereses de diversas unidades, antes que en desempeñar un liderazgo autoritario. La administración de las universidades es débil en la medida en que la institución está descentralizada. El feudalismo suele implicar falta de cambio, pero cuando éste ocurre, básicamente no procede de los líderes institucionales.

Pese a que una concepción del liderazgo es que éste hace converger a grupos diversos, las universidades públicas de América !atina han padecido excesivos acomodos y una extrema dispersión de la autoridad. Lo que a primera vista parece acción institucional, porque ocurre en algún lugar de la institución, normalmente es de grupos o unidades en su seno. La relativa autonomía e incluso aislamiento de las facultades universitarias ejemplifica el argumento. Los rectores de las universidades nacionales pueden, al mismo tiempo, ser políticamente poderosos, debido a su base de apoyo, e impotentes para el cambio académico.

5) Ala perspectiva feudal que presenta a unos administradores centrales agobiados por otros en las universidades se sobrepone una perspectiva de *grupos de interés*. En ella, sin embargo, la atención se enfoca en el conflicto intergrupal, donde es menos posible llegar a entendimientos entre caballeros. Por el contrario, distintos grupos de interés alteran antagónicamente lo que de otra manera harían los dirigentes institucionales y, con frecuencia, minan la autoridad, identidad y propósito fundamentales de las instituciones. Una vez más, esto implica obstáculos a las reformas, o bien, reformas no conducidas por los líderes institucionales.

Sus defensores enfatizan la participación democrática que esto comporta. Sus críticos subrayan el anárquico triunfo de una transformación fortuita ola fría victoria de un poder político egoísta sobre un cambio basado en deseables criterios académicos y de otra índole .6 La política estudiantil, que ha perdido buena parte de la entidad que poseía en los grandes temas nacionales, conserva fuerza como obstáculo para el cambio académico. Los profesores y los empleados universitarios han ganado influencia. Y demasiado a menudo se menosprecia a las asociaciones profesionales (por ejemplo, las de ingeniería), profundamente interesadas en lo que hacen las facultades respectivas.

El papel de los grupos de interés en la elección de los funcionarios universitarios de más alto rango es especialmente crucial.

6) La perspectiva burocrática toma un rumbo alternativo. Los altos funcionarios de las instituciones no están a sus anchas entre aquellos de quienes proceden, pero tampoco constreñidos por éstos en la medida en que persiguen natural y racionalmente sus mismos intereses. Tanto da si tales intereses están conformados por fuerzas constitutivas de las instituciones o por otras externas. La idea, tan predominante en la teoría político-económica contemporánea, es que los funcionarios actúan para preservar o mejorar su propia posición. Aun cuando eso permite plantear iniciativas para reformas importantes -pero normalmente no lo hace -, la fuerza motriz consiste menos en una visión de liderazgo acerca de lo que la reforma aporta a la educación superior que en un cálculo de lo que es mejor para uno mismo.

Estas seis perspectivas parecen opuestas a lo que algunos reformadores consideran mejor para una educación superior sana, y todas socavan la importancia del papel del liderazgo institucional. Lo mismo ocurre con una posible séptima perspectiva, que podría incluirse en la determinista liberal y enfatizaría los cambios propiciados por los grupos de interés y por demandas originadas fuera de las instituciones y el Estado, esto es, por la sociedad. Esta perspectiva da mejor cuenta del cambio real (por ejemplo, el crecimiento) ya esbozado en este artículo. De esta manera, los funcionarios institucionales, más que diseñar políticas, responderían a demandas societales.

¿Un mayor papel para el liderazgo institucional?

Para que el liderazgo institucional desempeñe algo parecido al vigoroso papel que se le asigna en el programa mundial de modernización dominante en la actualidad, es obvio que deben cumplirse dos condiciones básicas: el programa debe incluir una amplia reforma y, entre sus varios posibles motores, el liderazgo institucional debe estar en primera fila.

La primera condición se está cumpliendo en creciente medida. Una reforma amplia es consustancial al modelo político hoy predominante entre los reformadores gubernamentales, las agencias internacionales y un núcleo de expertos consultores, mas no entre los estudiantes, los profesores y otros actores.' Este modelo de *modernización* pone énfasis tanto en los fracasos actuales de la educación superior como en los cambiantes contextos que requieren de respuestas apropiadas en la educación superior. Por encima de la democratización y la movilización social, hay consideraciones político-económicas centradas en la concepción neoliberal, que propugna la contracción del financiamiento estatal, diversas formas de privatización y la internacionalización.

El programa de modernización ha logrado su más temprano y sólido avance en Chile (Brunner y Briones, 1992). México es un ejemplo de los países en los que también ha habido avances importantes y donde el programa va viento en popa. Brasil (claro líder en la educación de posgrado) representa a los países en los que la oposición interpone más obstáculos a las medidas de modernización, mientras que Argentina y otros están aún más rezagados. Sin embargo, el modelo de modernización al menos está sujeto en todos lados a un examen más serio que hace una década (Wolff y Albrecht, 1992) .

El modelo de modernización, más allá de su grado de aplicación hasta la fecha, de su motivación o de las modalidades que adopta en función de sus proponentes, posee ciertos rasgos básicos. Los más patentes y específicos tienen que ver con el financiamiento y están íntimamente imbricados con los fundamentos básicos y los propósitos del cambio prescrito (Neave y Van Vught, 1994; Levy, 1994). Es necesario diversificar las fuentes de financiamiento; además de los subsidios estatales, debe haber un mayor autofinanciamiento, colegiaturas, contratos y "recuperación de costos". Incluso el dinero del Estado debe otorgarse en creciente medida con base en la evaluación del desempeño, más que en los tradicionales criterios del número de estudiantes, la "depresión" de los costos salariales o los vínculos y presiones políticos. Las recompensas, por ende, deben diferenciarse tanto entre las instituciones como entre el personal. Para evitar una

ineficiencia desmesurada y posibilitar una mayor equidad, es preciso obtener resultados mucho más copiosos y mejores con menos recursos. Abandonando el supuesto tradicional de que el dinero dedicado a la educación superior está intrínsecamente justificado, el nuevo modelo hace hincapié en la evaluación del cumplimiento de las responsabilidades. Y entre ellas se enfatiza, sobre una infinidad de funciones diversas de las universidades, la aportación a la cambiante economía.

El nuevo modelo implica, como es evidente, una importante reforma. Uno de los elementos del papel que atribuye en ese cambio al liderazgo institucional es su firme oposición a los seis motores de la reforma ya identificados. Definitivamente, es más optimista que la mayoría en cuanto a las posibilidades de lograr un buen cambio mediante buenas políticas, pero subraya que una buena política es, por necesidad, una modificada. Percibe mejores perspectivas para esa reforma en la medida en que el lamentable estado general de la educación superior se hace patente y, especialmente, conforme van produciéndose transformaciones en el conjunto de la economía política.

La privatización ejemplifica el modo en que una mayor reforma puede fortalecer el liderazgo institucional.⁹ De las seis dinámicas que obran contra este liderazgo, al menos las últimas cuatro ejercen una influencia más poderosa sobre la mayoría de las universidades públicas que sobre la mayoría de las privadas. Por tanto, los altos administradores de las segundas suelen tener un margen mucho mayor para ejercer un liderazgo más vigoroso y coherente. Este contraste entre lo público y lo privado es más acentuado en América Latina que en Estados Unidos (Levy, 1986: 229-251). Con todo, no significa que la mayoría de las instituciones privadas logren un liderazgo orientado a la academia y, por supuesto, mucho depende de los patrocinadores y autoridades externos ligados a cada institución privada particular.

Un modelo de mercado llevado al extremo podría convertirse en otro escenario en el que el liderazgo desaparece; los actores simplemente reaccionarían con naturalidad ante las fuerzas del mismo. Pero este extremo cuenta con pocos defensores o precedentes en la educación superior de América Latina. Las reformas propugnadas por los Chicago boys de Chile alrededor de 1980 son lo que más se le parece.

Los fundamentos del mercado, por el contrario, normalmente comportan un papel rector de diversos actores que hacen política en un sistema competitivo descentralizado. Las instituciones operarían así en lo que podría denominarse sistema de mercado pluralista, semejante en algunos aspectos cruciales al modelo de Estados Unidos. De esta manera, establecerían muchas políticas propias, liberadas de los criterios estandarizados centralmente impuestos, y su autonomía respecto al Estado se incrementaría, pero serían plenamente responsables de sus políticas, ya que los estudiantes, profesores y donadores podrían elegir otras instituciones. Lo mismo sucedería con el Estado, que podría aumentar su influencia y a la vez reducir su tamaño porque daría más a quien juzgara que tiene un desempeño superior. Esta es una de las razones de preocupación regional (de hecho, mundial) por la evaluación formal, una tarea inútil, cuando no destructiva, en otras circunstancias.¹⁰

Pero, para ejercer una política competitiva, las instituciones probablemente necesitan un liderazgo fuerte (Neave, 1988). De otra manera, las políticas sirven a los intereses de actores y unidades particulares; estorban a las instituciones al impedirles formular respuestas coherentes a las fuerzas externas que determinan su destino. Por ejemplo, ¿quién confiaría en instituciones cuyas políticas dependieran permanentemente de las disputas entre partes contrapuestas o que estuvieran sujetas a abruptos cambios de liderazgo? Por tanto, lo pertinente parece ser, empleando la hoy célebre frase de Burton Clark, un liderazgo institucional de "extremo centro" que lidie con las unidades y grupos subalternos y con el Estado. La necesidad de jerarquización y centralización de la autoridad en instituciones que compiten en sistemas democráticos descentralizados es sumamente controvertida y, a la vez, esencial en los modelos de mercado pluralista.

Una breve comparación entre el presente modelo de reforma y el precedente , promovido con entusiasmo en toda la región por funcionarios domésticos y las agencias internacionales, resulta ilustrativa. Ese modelo, que alcanzó su cenit en los años sesenta, tenía gran fe en las bendiciones casi inherentes de la educación superior y su expansión. El modelo actual plantea, con mayor moderación, que en la educación superior hay buenas y malas políticas y efectos: es necesario escoger las adecuadas. El antiguo modelo también ponía énfasis en el financiamiento y la planificación estatales, que daban aliento y rumbo a la expansión. La estrategia en ese aspecto abre espacio a otros actores e implica un papel más importante para los líderes institucionales.

Otra diferencia entre los dos modelos de reforma consiste en la mayor relevancia del papel de los líderes institucionales. El viejo modelo se concentraba mucho más que el actual en asuntos académicos sustanciales, como los programas, la creación de departamentos, los nuevos campos de estudio, la profesionalización del profesorado, la investigación, etcétera. Por consiguiente, tendía a prescribir el "que" y prácticamente asumía que habría un "quien" para llevarlo a cabo. El nuevo modelo, al ocuparse en grado mucho menor de tales iniciativas académicas, parece poner mayor acento en el liderazgo para el diseño e instrumentación de una sólida reforma académica.

Por otro lado, el viejo modelo dependía, a veces, de los líderes institucionales. Las agencias de asistencia internacional efectuaban cuantiosas inversiones en proyectos particulares de instituciones escogidas, muchos de los cuales atañían específicamente su desarrollo y se caracterizaban por una centralización tanto administrativa como académica que desplazaba el poder de las facultades individuales a los citados líderes. Algunos ejemplos son la construcción de instalaciones de uso común en un campus (por ejemplo, bibliotecas centrales), programas de estudios generales, departamentos, sistemas de crédito ordinarios y asignaturas optativas. En particular, las fundaciones filantrópicas elegían a las instituciones básicamente por la solidez de su liderazgo y por la confianza que podían depositar en él. También patrocinaban viajes y conferencias para reforzar en los líderes la percepción de su importancia (como hace hoy, en menor escala, el American Council on Education [ACE]). El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, realizaba fuertes inversiones en infraestructura para una administración engrosada. (Una crítica es que la administración central creció mucho más en tamaño que en liderazgo efectivo).

Cualesquiera que sean los postulados del viejo modelo de reforma, el nuevo no sostiene una postura fuerte y explícita respecto de la sustancia académica ni de los motores necesarios para ella. Su posición, de hecho, es tibia y vaga en la mayoría de los aspectos, salvo el financiero. En cuanto a la administración, no va mucho más allá de prescribir un "Estado evaluados" más pequeño pero influyente y de denunciar el pernicioso poder ejercido por la mayoría de los actores y unidades integrantes de las universidades.

Así, aunque la lógica del nuevo modelo propone un fuerte papel para el liderazgo institucional, es poco específica en ese sentido. Nuestros señalamientos acerca del modo en que ese liderazgo puede ser necesario para lograr el buen desempeño que lleva al éxito financiero están implícitos, más que explícitos, en el nuevo modelo. Cuando éste alude a la administración, lo hace en términos del equilibrio financiero o parece asumir que una correcta será producto de una nueva insistencia en la evaluación, el rendimiento de cuentas y la diferenciación de las recompensas.¹¹

Por consiguiente, lo único que hasta ahora presenciamos son esfuerzos aislados para capacitar a los administradores como directores y líderes. Programas como los de la organización interamericana IESA y de instituciones como el IESA de Venezuela y la Universidad de los Andes en Colombia, son la salvedad. El nuevo modelo también presta escasa atención a la cuestión de cómo elegir a los líderes institucionales más capaces de efectuar el cambio deseado. De nueva cuenta, la lógica del mercado pluralista parece aconsejar algo semejante a la práctica habitual en Estados Unidos, que descansa en consejos institucionales y evita tanto las designaciones estatales como la elección por parte de las unidades democráticamente representadas en las instituciones. América Latina posee, en los hechos, variantes de todas estas posibilidades: las universidades y centros de investigación privados tienen los consejos más poderosos, mientras que en los institutos técnicos

públicos la mayoría de las veces es el gobierno quien efectúa directamente las designaciones y, en las universidades públicas, los nombramientos suelen ser producto de una amplia participación democrática. No hay tampoco una clara tendencia a la elección mediante consejos al estilo estadounidense. Así como el dominio militar a menudo implicó un mayor control estatal de la adjudicación del liderazgo, la vuelta a la democracia ha impulsado las elecciones directas.¹²

Conclusiones

Para concluir, resumiremos los principales argumentos de este artículo y luego identificaremos algunos desafíos clave para el logro de un liderazgo institucional eficaz para la reforma.

El problema de la reforma de la educación superior de América Latina en las últimas décadas reside mucho menos en su ausencia que en su perfil cualitativo. Los estereotipos sobre su continuidad son producto de tendencias que desestiman muchas modalidades de la reforma. Entre los cambios hay algunos importantes pero normativamente negativos, no planeados, de dimensiones inferiores a las previstas o híbridos de formas previas y proyectadas. Asimismo, diversas perspectivas sobre el cambio (marxistas, deterministas liberales, estatistas, feudales, de grupos de interés, burocráticas) ponen el acento en fuerzas distintas del liderazgo institucional. Para bien o para mal, estas fuerzas bloquean los efectos de la reforma. En contraste, el modelo de modernización crecientemente dominante adopta una postura antagónica a la mayoría de esas fuerzas. Es mucho más compatible con la idea del liderazgo institucional, aunque demasiado a menudo eso queda implícito y surgen algunas contradicciones.

En cuanto a los desafíos, en primer término, los observadores deben dirigir una mirada más imparcial, completa y realista a la amplia reforma lograda hasta ahora. Gran parte de ella ha ocurrido en instituciones innovadoras que escapan a las generalizaciones que siguen siendo válidas para el grueso del sistema. Las lecciones consecuentes deben contribuir a guiar las políticas presentes y futuras. Del mismo modo, las seis perspectivas delineadas deben ceder alguna influencia. Ello obedece, por un lado, a que son factualmente exageradas y, por otro, a que la creencia en ellas socava la energía requerida por el liderazgo institucional para efectuar la reforma. Fundamentalmente, la esperanza es que el declive de estas creencias se sustente en el debilitamiento real de las fuerzas que ponen de relieve, algo que parece estar sucediendo, aunque sea de manera errática y vacilante.

Gran parte de los desafíos para la reforma tienen su origen fuera de la educación superior. Los dos factores cruciales e interrelacionados son las vastas transformaciones en la economía política (tanto en la ideología como en la práctica) y el movimiento internacional en pro de un programa similar de modernización de la educación superior. De hecho, ambos ya están surtiendo un fuerte efecto en la educación superior de América Latina. No obstante, hasta ahora ese efecto es mucho más notable en las propuestas que en los hechos. El programa de modernización tampoco ha clarificado o promovido, adecuadamente, el papel del liderazgo institucional, incluso si ese programa cobra suficiente impulso y le adjudica un papel aún quedaría por dilucidar qué tanto y qué tan bien podrían asumirlo los líderes institucionales.

Notas

¹ Los participantes en un programa para investigadores universitarios impartido en la Universidad de Harvard en la primavera de 1995 con el auspicio de la Fundación Ford, advirtieron un patrón común en sus debates: en las sesiones matutinas, dedicadas a temas preestablecidos, a menudo lamentaban la falta de cambio, mientras que en las sesiones vespertinas, más fluidas, citaban numerosos ejemplos del mismo. Ese contraste obedecía en buena medida a que en las mañanas evaluaban grandes reformas explícitamente dirigidas al cambio del sistema, en tanto

que en las tardes comentaban ejemplos particulares en lugares determinados. Tal contraste se ha advertido, por ejemplo, en el caso de México. Los analistas han constatado que los reiterados esfuerzos en pro de una gran reforma han fracasado; pero en tanto que otros de la izquierda marxista también han fustigado la falta de cambio en general y unos más han señalado transformaciones masivas muy ajenas a los planes nacionales, estructurados y de gran alcance (Kent, 1993; Levy, 1994).

2 Una perspectiva disidente considera demasiado negativa la sabiduría convencional y procura identificar los elementos clave en los que la reforma a gran escala funciona (Grindle y Thomas, 1991). Esa disensión, más que la planteada en este artículo, pone énfasis en el papel del gobierno central. En cualquier caso, la mayor parte de la literatura sobre la instrumentación de políticas se enfoca en la pregunta de por qué éstas no tienen éxito, aunque quizá eso esté cambiando. La obra más completa sobre la instrumentación de políticas para la reforma de la educación superior es la de Cerych y Sabatier, 1986.

³ Del mismo modo que en otros cambios fundamentalmente no planeados, la política oficial modificó el curso de los acontecimientos. Al mantener rigidez en el acceso a las universidades públicas, Brasil se convirtió en el primer país de la región en empujar a la mayoría de su alumnado hacia el sector privado, prácticamente exento de controles. Sin embargo, pocos funcionarios de otros lugares se percataron de que la mayor apertura al acceso público estimularía el crecimiento del sector privado como resultado de la percepción de un deterioro del otro sector.

⁴ Títulos como "transformando la educación superior" presentan el peligro de concentrar demasiada atención en las normas dominantes del sistema, pese a que uno de los argumentos fundamentales de ese volumen es que los cambios relevantes, frecuentemente, son producto de iniciativas adoptadas en el ámbito institucional. La evaluación de los intentos de transformación debería enfocarse un tanto menos en la cantidad de cambio experimentado en general por el sistema y más en la estratificación que se genera a medida que algunos lugares se modifican significativamente.

⁵ Una perspectiva relacionada es la "teoría de los sistemas mundiales". Esta postura destaca la decisiva influencia de los modelos e ideas predominantes que, transferidos al mundo en desarrollo, condicionan en gran medida lo que éste hace (aunque algunos autores admiten que los políticos domésticos disponen de margen para afectar el modo en que esas transferencias surten efecto).

⁶ Ni la dinámica de los grupos de interés ni la feudal tienen parecido con las nociones en boga de la toma de decisiones por consenso o la administración de calidad total, debido a que tales nociones ponen de relieve el trabajo en equipo con un fuerte sentido de identidad y propósito institucional compartidos.

⁷ El arreglo político que supuestamente se impone sobre el liderazgo académico rector pinta a la administración con tonos menos favorecedores de lo que algunos quisieran. Por otro lado, este artículo no pretende establecer el peso real de las seis dinámicas citadas y sostiene que el modelo de reforma dominante puede fortalecer el papel del liderazgo institucional.

⁸ La persistencia de alternativas al modelo dominante limita su atractivo y, desde luego, su predominio. Aparte de aquellos que se afanan en obstaculizar el cambio (o el modo en que se produce), hay quienes desean fortalecer la participación democrática íntimamente relacionada con la quinta alternativa identificada anteriormente. Para el caso de Brasil, por ejemplo, véase Klein y Schwartzman, 1993, pp. 28-32.

⁹ Sin embargo, la perspectiva estatista del cambio bien puede ser la que conserva el mayor atractivo (de las seis citadas) para muchos de quienes propugnan el modelo de modernización. Esto, aunque paradójico debido al impulso básicamente neoliberal del modelo, guarda relación con nuestros señalamientos acerca del Estado evaluador.

¹⁰Entre ellas, cuando los Estados establecen criterios distintos del desempeño, cuando las instituciones carecen de posibilidades de mejoramiento y, quizá, cuando predomina un modelo de mercado puro. Existe un paralelismo con los niveles primario y secundario cuando están descentralizados en los estados o provincias, los cuales buscan, a su vez, una mayor influencia política mediante la evaluación y el financiamiento específico para actividades o desempeños particulares.

¹¹La relativa falta de atención a la política o a la administración, salvo como obstáculos para el cambio, es un triste sello de buena parte de la asesoría tecnocrática de las agencias internacionales. Para ser justos, tales asuntos son espinosos y, en ocasiones, demasiado particulares y sensibles ante la intromisión externa. Sin embargo, algunos asuntos menos sensibles tampoco reciben atención. Por ejemplo, mientras que el gran impulso dado en décadas anteriores a la profesionalización del profesorado pretendía fortalecer el papel de este grupo en la toma de decisiones, el actual de modernización, básicamente, pasa por alto cuestiones tan vitales.

¹²El retorno a la democracia también planteó interesantes dilemas a los creyentes en los sistemas de mercado pluralista, como en el caso de Chile. ¿Debían respaldar la permanencia obligatoria de los consejos (instaurados represivamente por los militares) o permitir que las instituciones individuales las abolieran para recuperar sus patrones de selección más tradicionales? Este es un ejemplo del más vasto dilema consistente en qué tanto debe el Estado promover medidas políticas estandarizadas y obligatorias orientadas a garantizar un sistema plural factible.

¹³Podrían citarse numerosas fuentes pertinentes a nuestro tema, y la gran mayoría de las relativas a América Latina están en español. Aquí sólo se citan algunas en inglés, a las cuales podrían añadirse dos números especiales de *Higher Education*: el volumen 21, de 1991, y el volumen 25, de 1993.

Bibliografía

Brunner, J.J. y G. Briones (1992). "Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform", en Wolff y Albrecht: II, pp. 1-44.

Cerych, L., y P. Sabatier (eds.) (1986). *Great Expectations and Mixed Performance: The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*. Stok-on-Trent (Gran Bretaña): Bemrose Press.

Clark, B. (1986). "Implementation in the United States: A Comparison with European Higher Education Reforms", en Cerych y Sabatier, pp. 259-267.

Grindle, M., y J. Thomas (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Kent, R. (1993). "Higher Education in Mexico: From Unregulated Expansion to Evaluation", en *Higher Education*, núm. 25, pp. 73-83.

Klein, L. y S. Schwartzman (1993). "Higher Education Policies in Brazil: 1970-90", en *Higher Education*, núm. 25, pp. 21-34.

Levy, D. (1986). *Higher Education and the State in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

Levy, D. (1994). "Mexico: Towards State Supervision?", en Neave y Van Vught, pp. 241-263.

Levy, D. (1996). *Building the Third Sector: Latin America's Private Research Centers and Nonprofit Development*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press (de próxima publicación por el Fondo de Cultura Económica).

Levy, D. (de próxima publicación). "Te Export Progress: u.s. Assistance te Latin American Universities".

Neave, G. (1988). "The Making of the Executive Head: The Process of Defining Institutional Leaders in Certain Western European Countries", *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, núm. 12, pp. 104-114.

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

Task Force on Higher Education of the Latin American Studies Association (1994). "Higher Education Amid the Political-Economic Changes of the 1990s", *LASA Forum* 25, pp. 3-16.

Wolff, L., y D. Albrecht (eds.) (1992). *Higher Education Reform in Chile, Brazil, and Venezuela: Toward a Redefinition of the Role of the State*. Washington, D.C.: Banco Mundial (A View from LATHF7, núm. 34).

Traducción: Jorge Mancera Cardós