

TENDENCIAS MUNDIALES EN LA EDUCACION SUPERIOR: EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES

* Armando Alcántara
aralsan@servidor.unam.mx

Inroducción

El objetivo de este trabajo es mostrar a través del análisis global de varios documentos recientes de los organismos multilaterales, las tendencias actuales de la educación superior en el mundo y sus implicaciones para el caso de México. Los documentos que han sido seleccionados en esta ocasión tienen diversos alcances: mundial (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO y Banco Mundial, BM), regional (Banco Interamericano de Desarrollo, BID) y nacional (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE). En ellos se examina la situación que guarda la educación superior en el mundo actual, así como los retos que enfrenta ante las nuevas realidades de la sociedad del conocimiento.

El presente trabajo también pretende señalar las diferencias y similitudes de los documentos a ser revisados. Se discute también el grado de autonomía que en un planeta cada vez más globalizado tienen los países en desarrollo –y México en particular—para acatar las recomendaciones sugeridas por los organismos multilaterales antes mencionados. En la primera parte se revisan de un modo amplio las tendencias que están siguiendo los cambios en los sistemas de educación superior a escala mundial. La segunda parte de este trabajo, más extensa que la anterior, expone a grandes rasgos las consideraciones de la UNESCO, el BM, el BID y la OCDE, acerca de los principales problemas que aquejan a la educación superior en el mundo contemporáneo, la región latinoamericana y caribeña, y México, respectivamente. Como se mencionó antes, se hace un esfuerzo en este trabajo por valorar las recomendaciones que hacen estos organismos a la realidad mexicana.

En fin, en las líneas que siguen se aspira también a contribuir a responder una de las preguntas que han sido planteadas para este evento académico, en el sentido de poder considerar la transformación de la universidad mexicana como un proceso distinto, independiente de las transformaciones de las universidades en muchos otros países o por el contrario, obedece a la tendencia integral asociada a los procesos de mundialización que se sintetizan en la llamada sociedad del conocimiento.

Las tendencias mundiales en la educación superior y en la creación del conocimiento

En un lúcido análisis que Daniel Schugurensky (1998) hace de la reestructuración de la educación superior en el mundo contemporáneo, subraya que la repercusión de los actuales procesos de globalización de la economía, la disminución del Estado benefactor y la mercantilización de la cultura en las instituciones universitarias, se refleja en nuevos discursos y prácticas que hacen hincapié en el valor del dinero, la mayor oferta de opciones, el análisis costo-beneficio, el saneamiento administrativo, la distribución de recursos, los costos unitarios, los indicadores de desempeño y la selectividad. La inamovilidad de los puestos académicos está siendo atacada y las disciplinas tienen que probar su valor mediante su contribución a la economía. La crisis fiscal del Estado y sus resultantes recortes presupuestales han generado una gran confianza en las estrategias de ahorro o reducción de costos y en las fuentes privadas de ingresos. Esto ha provocado, entre otras cosas, la desregulación en las condiciones de trabajo, restricciones en la matrícula, crecimiento de instituciones privadas, actividades empresariales del profesorado, ligas con el sector de negocios y aumento o introducción de cuotas en los usuarios(1).

A su vez, estos procesos afectan a muchos otros, como en una reacción en cadena. Los cambios en el origen de los ingresos universitarios (por ejemplo, altas colegiaturas y más servicios a la industria), pueden tener serias implicaciones para el acceso y la autonomía. Asimismo, las limitaciones en el acceso pueden provocar una reducción en la diversidad social o étnica de los estudiantes y la proliferación de instituciones de segunda clase, generándose dos, tres o más niveles de calidad dentro del sistema. Además, una reducción en la autonomía institucional podría repercutir significativamente en el gobierno universitario, el curriculum y las prioridades en la investigación. Para Schugurensky, la mayoría de estos cambios son expresiones de la gran influencia del mercado y el Estado en los asuntos universitarios. Se asiste, en términos generales y en el largo plazo, a una reestructuración de los sistemas de educación superior. Lo que más sorprende, sin embargo, no es sólo su alcance sino la similitud de las transformaciones, a pesar de

las condiciones históricas específicas. En un número muy considerable de países se puede observar que los planes gubernamentales, las reformas constitucionales, las actas legislativas, las regulaciones y las recomendaciones están impulsando el acercamiento de las universidades a las demandas del Estado y del mercado.

En lo que corresponde al contexto latinoamericano, Simón Schwartzman (1999) examina una serie de tendencias globales que habrán de conformar el desarrollo futuro de la educación superior. Señala, en primer término, al movimiento por la universalización de la educación superior. Esta tendencia se contrapone a las serias dificultades que en la actualidad exhibe la mayoría de los gobiernos de América Latina para seguir respondiendo de manera satisfactoria a las demandas por brindar mayor acceso a la educación terciaria. Asimismo, las instituciones de educación superior se hallan bajo importantes presiones para que sean más productivas, en cantidad y calidad, disponiendo de los mismos recursos o, incluso, con menos. Por otro lado, las instituciones en cuestión también se están viendo forzadas a realizar reformas institucionales que incluyan mayor transparencia en su funcionamiento y sus resultados. Esto implica la realización de evaluaciones, el establecimiento de sistemas de clasificación de instituciones y la creación de organismos de acreditación a la manera de los que existen en Europa y los Estados Unidos. Estas nuevas adecuaciones están cuestionando una de las tradiciones institucionales más celosamente resguardadas por las instituciones universitarias: la autonomía académica.

Asimismo, los viejos esquemas de administración y gestión institucional tendrán que ser remplazados o combinados por formas administrativas completamente diferentes a las actuales, tanto en estructura como en estilo. El cambio más sorprendente, sin embargo, tiene que ver con los contenidos. La gran pregunta en este sentido es cómo ofrecer a los estudiantes contenidos significativos y oportunidades de trabajo dentro de los inequitativos sistemas de educación superior latinoamericanos. Schwartzman considera que de estas tendencias habrá de surgir un nuevo ambiente institucional para la educación superior de la región. De ese modo, algunos países e instituciones responderán mejor que otros a los cambios que se avecinan. Las que tengan éxito lograrán tener un mayor y mejor acceso a la información, comunicación, asistencia técnica y a los intercambios en una verdadera escala global.

Complementando el análisis anterior, José Joaquín Brunner (1999) ha señalado que en la actualidad las presiones para reformar las instituciones de educación superior latinoamericanas, a diferencia del pasado, provienen más del "exterior" que del "interior" de las instituciones. Brunner ha identificado tres grandes problemas que requieren ser superados para estar en condiciones de responder a los desafíos que se les presentan a las universidades de la región. En primer término está el tema del financiamiento estatal, el cual ha resultado ser insuficiente

en casi todas las instituciones universitarias de carácter público. Esto es así principalmente porque la mayor parte del presupuesto se dedica al pago de salarios del personal académico y administrativo. Brunner plantea que para superar este primer gran problema, los nuevos modelos de financiamiento deberán incluir como eje rector la posibilidad de que las universidades puedan diversificar sus fuentes de ingresos a fin de dejar de depender exclusivamente del subsidio estatal. Asimismo, por parte del gobierno, los nuevos esquemas deberán contener formas distintas de asignación de recursos, tales como fondos competitivos, mecanismos de asignación asociados al desempeño institucional y recursos asignados en función de contratos a mediano plazo que se entregan a las universidades a medida que cumplen con ciertas metas convenidas con el gobierno, entre otras.

En cuanto al segundo gran problema, la gestión universitaria, Brunner subraya que las universidades de mayor tamaño en América Latina presentan enormes deficiencias en ese rubro. Considera que la discusión a fondo de este tema ha sido evadida por su carácter políticamente polémico. Desde su perspectiva, las actuales formas del gobierno universitario no son las más adecuadas para generar lo que denomina "liderazgo de cambio" dentro de las instituciones. La falta de tal liderazgo provoca, según él, formas de "gobierno débil".

La competencia global constituye el tercer gran núcleo problemático identificado por Brunner. En este sentido, argumenta que la universidad latinoamericana deberá enfrentar dicho desafío no sólo en el nivel interno, sino que a su vez, deberá hacerlo dentro de un mundo donde la competencia de formación también está globalizada. De tal manera que la competencia ya no va a ser entre las instituciones universitarias de una región o de un país, sino que va a ser, cada vez más, una "competencia global".

Es conveniente no dejar de lado que otro de los más grandes retos que enfrentan las universidades en nuestros días es encontrar las formas y los mecanismos para adaptar sus funciones a los nuevos modos de producción y difusión del conocimiento(2). Tal como se mencionó en líneas anteriores, la universidad ha sido gradualmente desplazada de su papel monopólico en la producción de conocimientos de alto nivel, al proliferar el número de establecimientos gubernamentales y privados en los que se realiza investigación y desarrollo (I+D). Una de las expresiones más evidente de los cambios ocurridos en los años recientes en el rubro antes indicado tiene que ver con la eclosión de áreas especializadas o núcleos temáticos, de las cuales se han identificado alrededor de 37 mil. La participación de la investigación latinoamericana en esas áreas o núcleos se encuentra muy rezagada, alcanzando apenas un 17 por ciento(3).

Importa destacar para los fines de este trabajo, que el papel de las fundaciones internacionales y las instituciones financieras en la política de la educación superior es también un elemento muy importante para entender la dirección que están siguiendo los sistemas universitarios, particularmente en los países en desarrollo. Tales organismos tienen un gran poder de coerción sobre las naciones que requieren de financiamiento, y, dicho poder se ejerce no sólo mediante condicionamientos en el acceso al crédito (políticas de ajuste estructural basadas en recortes presupuestales y reformas favorables al mercado), sino también a través del establecimiento de agendas de investigación, recolección, interpretación de datos, talleres y conferencias, recomendaciones y consultorías, etcétera (Schugurensky, 1998). Se ha denominado a esta red "el complejo intelectual y financiero de la ayuda externa" y está compuesto por instituciones financieras internacionales como el BID y, sobre todo por el BM, que han contado con los medios para concentrar investigación, recursos financieros y formulación de políticas bajo el mismo techo(4).

Es pertinente apuntar que, pese a que los grupos empresariales, los organismos donantes y los acreedores se han convertido en potencias hegemónicas que influyen en la política educativa; que los bloques regionales económicos se consolidan rápidamente y que las comunidades epistémicas se han vuelto más homogéneas, las medidas de reestructuración no están siendo aplicadas en forma consistente en cada país. Aunque la mayoría de los sistemas de educación superior se mueven en una dirección muy semejante, la transición está llena de adaptaciones, rechazos parciales y conflictos. Las características de cada formación nacional, con su propia historia, conflictos y tradiciones educativas, hacen que se negocien constantemente, o se resistan a llevar a cabo las recomendaciones de política provenientes de los centros de decisión. Además, los procesos de reestructuración también están sujetos a las características particulares de cada institución (Schugurensky, 1998). Conviene tener presente la existencia de estas mediaciones para evitar simplismos maniqueos para explicar la influencia de los organismos internacionales y reducir la persistencia de las teorías conspiracionistas en el análisis comparado de la educación superior.

La siguiente sección de este trabajo ofrece un panorama general de las propuestas de los organismos multilaterales acerca de los problemas de la educación superior que han sido señalados hasta aquí para el ámbito latinoamericano. Asimismo, conviene tener en mente la naturaleza y los alcances de las propuestas de política que los organismos mencionados promueven en los distintos países, sobre todo en los que, como México, forman parte de los llamados países en desarrollo.

Las propuestas de la UNESCO para una política de la educación superior

La educación constituye para la UNESCO su principal actividad, y las prioridades de la organización en este sentido son lograr la educación básica para todos adaptada a las necesidades del mundo actual, así como el pleno desarrollo de la educación superior. El Documento para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior, publicado en 1995, reconoce que pese al desarrollo sin precedentes y la creciente conciencia de su papel vital para el desarrollo económico y social, la educación superior se encuentra en un estado de crisis en casi todos los países del mundo. Ello es así dado que si bien la matrícula ha crecido significativamente, la capacidad de financiamiento público continúa disminuyendo. Asimismo, la brecha entre los países en desarrollo y los altamente industrializados con respecto al aprendizaje de nivel superior y la investigación, ya de por sí enorme, se ha ensanchado todavía más. Esta crisis implica, de acuerdo con el documento en cuestión, la necesidad de repensar el papel y la misión de la educación superior, así como identificar nuevos enfoques y establecer nuevas prioridades para su desarrollo futuro. Los complejos desafíos que enfrenta la educación de nivel universitario en la actualidad reclaman la participación de numerosos actores, así como una mayor diversidad de perspectivas y enfoques. Se considera, en consecuencia, que el desarrollo de la educación superior constituye un importante instrumento para poder alcanzar niveles aceptables de desarrollo humano sustentable.

El documento en cuestión identifica tres principales tendencias comunes a los sistemas y las instituciones de educación superior en el nivel mundial: 1) *expansión cuantitativa*, la cual se ha acompañado, sin embargo, de continuas desigualdades en el acceso, tanto entre los países como entre regiones dentro de los mismos países; 2) *diversificación* de las estructuras institucionales, programas y formas de estudio; y 3) *restricciones financieras* producidas por el ajuste estructural y las políticas de estabilización en muchos países en desarrollo. Para la UNESCO el ensanchamiento de la brecha que separa al mundo en desarrollo del industrializado, en términos de las condiciones de la educación de nivel universitario y la investigación, es un motivo de constante preocupación.

La UNESCO recomienda que las respuestas de la educación superior a los continuos cambios de hoy deberán estar guiadas por tres principios rectores: *relevancia, calidad e internacionalización*. La relevancia se refiere al papel y el sitio que ocupa la educación superior en la sociedad, sus funciones con respecto a la docencia, la investigación y los servicios que de ellas resulten, así como en términos de sus vínculos con el mundo del trabajo en un sentido amplio, las relaciones con el Estado y el financiamiento público, y las interacciones con los

demás niveles y formas del sistema educativo. Una de las mayores restricciones del proceso de cambio y desarrollo de la educación universitaria la constituye el limitado financiamiento público. En este sentido, se subraya la necesidad que tienen las instituciones de educación superior de hacer un uso más eficiente de sus recursos humanos y materiales, aceptando la rendición de cuentas a la sociedad. Siguiendo con la tendencia prevaleciente en muchos organismos internacionales, se insiste también en la necesidad de una búsqueda de fuentes alternas de financiamiento. Se advierte, sin embargo, del riesgo de una política que aleje al Estado de su función de financiar a las instituciones públicas de enseñanza superior, al presionarlas excesivamente por hallar fuentes complementarias de ingresos, la recuperación de costos y una interpretación estrecha por lograr la autosuficiencia institucional.

En cuanto a la calidad, se considera que su fortalecimiento y evaluación requieren de la participación activa del personal docente y de investigación. También la calidad de los estudiantes es motivo de preocupación ante la explosión de la matrícula, la diversificación de los programas de estudio y los niveles actuales de financiamiento. Asimismo, la calidad de la infraestructura académica y administrativa es crucial para el adecuado cumplimiento de las labores docentes, de investigación y de servicios, al igual que para el fortalecimiento de la cultura institucional. En lo referente a la evaluación de la calidad, se recomienda que ésta no se haga sólo con criterios financieros e indicadores meramente cuantitativos, sino tomando en cuenta los principios de libertad académica y autonomía institucional.

Finalmente, el principio de la internacionalización es muy importante, pues se considera que el aumento en los intercambios entre universidades de distintos países ha de redundar en un mayor entendimiento entre las culturas y también en una mayor difusión del conocimiento. Del mismo modo, los mecanismos de cooperación constituyen un elemento de la mayor importancia para el fortalecimiento institucional de muchas universidades de los países con menores niveles de desarrollo.

El otro documento más reciente de la UNESCO (1998) La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción, fue adoptado por la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI, celebrada en París a finales de 1998. Para su elaboración se tomaron como base los documentos y declaraciones de una serie de conferencias regionales celebradas en diversas partes del mundo entre 1996 y 1998. Cabe mencionar que en este documento se han retomado, en forma más ampliada y reflexiva, algunos de las consideraciones y principios adelantados en el documento de políticas para el cambio y el desarrollo publicado en 1995. Así, el análisis de la *pertinencia, calidad, administración y financiamiento y cooperación* abarca los distintos capítulos del documento.

Se establece desde el principio que el punto de arranque para repensar la educación superior en el mundo actual es definir como su misión fundamental el estar en contacto con las necesidades de la sociedad a fin de contribuir a crear un desarrollo humano sustentable y una cultura de paz. Ello constituye el cimiento de la pertinencia de las actividades educativas, de investigación, asesoramiento y servicio a la comunidad. Es asimismo, lo que requiere una administración de calidad y lo que orienta su política de cooperación.

La primera parte del documento contiene el examen de una serie de paradojas y desafíos que plantea una sociedad en transformación. Entre dichas paradojas se destaca la que tiene que ver con la coexistencia, por una parte, de un fuerte movimiento de mundialización de la economía debida a la formación de grandes empresas multinacionales y, por la otra, de una proliferación de pequeñas y medianas empresas, incluyendo también la economía informal en muchas naciones. Otra paradoja, relacionada con los fenómenos demográficos, consiste en un altísimo crecimiento poblacional en los países en desarrollo, con la consecuente demanda creciente de educación. En contraste, muchos países desarrollados presentan índices de crecimiento demográfico muy bajos, aunados a un envejecimiento de la población. En estos países industrializados la escolarización se prolonga cada vez más y la incorporación a la vida productiva se realiza a edades crecientemente tardías.

Otro conjunto de paradojas está relacionado con las actuales transformaciones de la educación superior. Entre ellas puede mencionarse el hecho que, pese a las inseguridades en el empleo, existe una masificación progresiva de la enseñanza superior y, al mismo tiempo, una reducción relativa de los recursos económicos, materiales y humanos, que se le asignan. También se observa que en lugar de que la masificación permita un acceso más equitativo, en muchos casos se intensifican los mecanismos de exclusión. Otra paradoja es la que se deriva del hecho de que existe, por un lado, una gran necesidad de elevar el nivel educativo para aumentar el grado de desarrollo de un país, y por el otro, se presenta un aumento en los índices de desempleo de los titulados en la educación superior.

La pertinencia de la educación superior, analizada en otro capítulo del documento, se considera como función de su cometido y lugar en la sociedad, de sus funciones con relación a la enseñanza, la investigación y los servicios, así como de sus nexos con el mundo del trabajo, con el Estado y el financiamiento público, además de sus interacciones con otros niveles y formas de educación. La calidad es considerada como una noción pluridimensional, aunque se la puede definir como el ajustarse al logro de los objetivos que la institución ha fijado de antemano. Se aclara también que el concepto de calidad no se refiere exclusivamente a los productos, sino también a los procesos efectuados por el sistema, el cual funciona como un todo coherente para garantizar la pertinencia social. De este modo, se subraya, en

primer lugar, que la calidad de la educación superior depende de la calidad de los elementos del sistema: personal académico, programas, estudiantes, así como de la infraestructura y los entornos interno y externo. La calidad también depende estrechamente de una evaluación y de una regulación de carácter sistémico. Lo anterior supone la existencia de una cultura de la evaluación, de la regulación y de la autonomía, la responsabilidad y la rendición de cuentas.

Desde el punto de vista administrativo el documento considera a las instituciones de educación superior como sistemas globales compuestos en su interior por subsistemas en interacción y con múltiples interacciones con su entorno social. Si bien todos los entornos ejercen presiones diversas, es cierto también que las instituciones influyen, a su vez, sobre ellos principalmente a través de lo que se denomina como renta o beneficio educativo. En lo que concierne al financiamiento se parte, en primer término, del reconocimiento de un muy significativo aumento de la matrícula en el ámbito mundial, una demanda en todos los niveles educativos en todas las regiones del planeta, un acceso cada vez mayor de las mujeres, pero también desequilibrios entre las regiones y los sexos. Junto a estas fuertes demandas debidas a la masificación, existe al mismo tiempo una demanda cada vez mayor de servicios de calidad. El documento de la UNESCO señala que en las reuniones preparatorias a la reunión de París, se hizo hincapié en que los gobiernos deben seguir garantizando el cumplimiento del derecho a la educación superior, en el sentido de asumir la responsabilidad de su financiamiento en el marco de las condiciones y exigencias propias de cada sistema educativo. Este llamado se hace más imperativo cuando a escala mundial se ha observado una disminución de las inversiones públicas en el nivel superior de la educación. No obstante lo anterior, se insiste también en que las instituciones deben actuar más eficaz y eficientemente en la administración de los recursos puestos a su disposición y también den prueba de gran imaginación para generar los recursos complementarios indispensables.

Finalmente, se subraya que la educación superior no podrá hacer frente a los desafíos que le plantea la realidad actual sin una nueva elaboración de las políticas de cooperación. Dicha política deberá permitir enfrentar con éxito las consecuencias de la regionalización y la mundialización, sobre todo sus efectos más perversos como la polarización, la marginalización y la fragmentación, las cuales frenan el desarrollo sustentable y la cultura de paz. De modo primordial también, la cooperación interuniversitaria debe basarse en la solidaridad para contribuir a reducir la brecha entre los países ricos y pobres en la esfera vital de la creación y aplicación del saber.

Antes de pasar a la revisión de los documentos del Banco Mundial, conviene resaltar que los análisis y propuestas de la UNESCO representan la culminación de largos y elaborados procesos de construcción de consensos en los que participan

grupos de expertos de muchos países afiliados a dicha organización. Habría que apuntar desde ahora, aunque ello requiera de posteriores elaboraciones, la repercusión que habrá de tener –para bien o para mal– la creciente colaboración de la UNESCO y el Banco Mundial, pertenecientes ambos al sistema de las Naciones Unidas. Uno es de carácter técnico o especializado y el otro es de tipo financiero. Hasta hoy, el BM había ido desplazando a la UNESCO, al igual que a otras agencias especializadas, en el diseño de políticas (Jallade, Lee y Samoff, 1994). Pero en 1998, el BM tuvo una participación destacada en los trabajos de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior y, a su vez, como se mencionará más adelante, la UNESCO copatrocinó el más reciente documento del BM sobre la educación superior en los países en desarrollo. Aunque, a fin de cuentas, puede tratarse de una consolidación del proceso que Schugurensky denomina como "convergencia", en el cual diversas organizaciones multilaterales coinciden en sus criterios para reestructurar la educación superior en una dirección que parece ir a tono con las necesidades del mercado y el Estado.

L a posición del Banco Mundial ante el desarrollo de la educación superior

La propuesta del BM contenida en La Educación Superior: Las Lecciones Derivadas de la Experiencia y publicada en 1995, examina las principales dimensiones de la crisis de la educación superior en los llamados países en desarrollo y evalúa las perspectivas de lo que se considera como una reforma exitosa en dicho sector. El documento en cuestión reúne los resultados de un gran número de informes temáticos y estudios de caso en el terreno de la educación de tercer nivel. Desde el punto de vista del BM, los países en desarrollo pueden alcanzar las metas de mayor eficiencia, calidad y equidad en la educación superior mediante cuatro orientaciones clave para la reforma:

- La promoción de una mayor diferenciación de las instituciones, incluyendo el desarrollo de establecimientos privados;
- El otorgamiento de incentivos a las instituciones públicas para que diversifiquen sus fuentes de financiamiento, lo cual incluye el establecimiento de aranceles y cuotas;
- La redefinición del papel del gobierno en el desarrollo de la educación pública; y
- La introducción de políticas explícitamente diseñadas para dar mayor prioridad a los objetivos de aumentar la calidad y la equidad.

Asimismo, se subraya en este documento que, si bien las inversiones en la educación superior son importantes para el desarrollo económico, presentan menores tasas de retorno social que aquellas hechas en la educación primaria y

secundaria. Se argumenta, además, que las inversiones en educación básica tienen un impacto mayor en la reducción de la pobreza, puesto que tienden a mejorar la igualdad en los ingresos económicos de la población más desfavorecida(5). De acuerdo con el BM, los préstamos que realiza para el desarrollo de la educación superior tienen el objetivo de apoyar los esfuerzos de las naciones para alentar una política de reforma que permita a dicho sector operar de una manera más eficiente y con un menor costo para el erario público. Del mismo modo, el BM pretende apoyar las reformas a las políticas financieras y administrativas que sean esenciales para el establecimiento de sistemas más equitativos, eficientes y de mayor calidad.

Algunos de los argumentos antes mencionados han sido replanteados en un documento más reciente del BM, titulado Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise. Conviene destacar el hecho de que su elaboración fue encargada a un grupo de expertos (*task force*) de 13 países, los cuales no forman parte del *staff* regular del Banco. Asimismo, tal como se mencionó anteriormente, la UNESCO participó como copatrocinador de la publicación. Con base en investigación, intensas discusiones y testimonios realizados durante dos años, el grupo de expertos llegó a la conclusión de que sin más y mejor educación superior, será cada vez más difícil que los países en desarrollo alcancen los beneficios de la economía global basada en el conocimiento. La población de dichos países constituye el 80 por ciento del total mundial.

El riesgo y la promesa, que dan título al documento, se derivan del hecho que desde la década de los ochenta, un número importante de gobiernos y organizaciones donadoras internacionales le han dado a la educación superior una baja prioridad. Los estrechos y, a juicio del grupo de expertos, equivocados análisis económicos han contribuido a la visión de que la inversión pública en las universidades y otras instituciones de enseñanza superior proporcionan bajas tasas de retorno comparadas con la inversión en educación primaria y secundaria, así como que la educación superior incrementa la iniquidad en los ingresos. Como resultado de lo anterior, los sistemas de educación superior en los países en desarrollo se hallan bajo grandes presiones. Durante mucho tiempo han recibido bajos presupuestos, aunque enfrentan actualmente una demanda creciente –casi la mitad de los estudiantes de este nivel viven en esos países. Con frecuencia el profesorado no está bien capacitado, tiene baja motivación y muy bajo reconocimiento social. Los estudiantes reciben una enseñanza deficiente y el curriculum no se desarrolla de un modo adecuado. Entre tanto, los países industrializados aumentan constantemente las apuestas. Muchos países en desarrollo tendrán que trabajar mucho más duro sólo para mantener su posición actual, no se diga para alcanzar a los desarrollados. Aunque hay notables excepciones, en la mayor parte del mundo en desarrollo, el potencial de la educación superior para promover el desarrollo se está realizando sólo marginalmente.

El grupo de expertos que elaboró este documento cree firmemente que una acción urgente para expandir la cantidad y mejorar la calidad de la educación superior debe ser una de las prioridades más altas en el desarrollo de un país. En consecuencia, señalan la necesidad de tomar acciones en cuatro grandes áreas. La primera de ellas es el financiamiento, en donde se sugiere un modelo mixto para maximizar las contribuciones del sector privado, los individuos e instituciones filantrópicas y los estudiantes. Se exhorta a contar también con mecanismos de financiamiento público más consistentes y productivos. La segunda área de acción tiene que ver con un uso más efectivo de los recursos (capital físico y humano), incluyendo el acceso urgente a las nuevas tecnologías necesarias para conectar a los países en desarrollo con las principales corrientes intelectuales en el nivel global. El gobierno de las instituciones universitarias es la tercera área de acción. Para ello se proponen una serie de principios de buen gobierno y se discuten las herramientas para promover su puesta en marcha; se postula que una mejor administración conducirá a un despliegue más efectivo de los recursos. La cuarta área de acción se relaciona con el desarrollo curricular, especialmente en dos campos contrapuestos: ciencia y tecnología y educación general. El grupo de expertos considera que en la economía del conocimiento, los especialistas y los generalistas ampliamente educados estarán en gran demanda, y se requerirá que sean formados con mayor flexibilidad para que continúen aprendiendo conforme se desarrolla su entorno.

Entre las nuevas realidades que contiene el documento, vale la pena destacar que el cambio demográfico, el aumento en los ingresos, la urbanización y la creciente importancia del conocimiento y las habilidades, se han combinado para asegurar que en la mayor parte de las naciones en desarrollo, la educación superior haya dejado de ser una empresa cultural sólo para la *élite*. Sin embargo, la expansión, tanto pública como privada ha sido desenfrenada, sin planeación y con frecuencia, caótica. Lo anterior ha dado como resultado un deterioro en la calidad y una continua iniquidad entre regiones y países, así como un aumento en la oferta de educación superior con fines de lucro. Asimismo, la tarea más formidable que los países en desarrollo están enfrentando es expandir sus sistemas de educación superior y mejorar su calidad en medio de continuas restricciones presupuestales.

En su crítica a los análisis basados en las tasas de retorno, tan apreciados por muchos economistas del BM, el grupo de expertos considera que los argumentos económicos tradicionales se basan en una comprensión limitada de la contribución de las instituciones de educación superior. Señalan que los estudios basados en las tasas de retorno valoran a los individuos educados sólo mediante sus mayores ingresos y sus crecientes contribuciones impositivas a la sociedad, pero pierden de vista, por ejemplo, el impacto de dichos individuos en las esferas políticas y sociales, así como el impacto de la investigación universitaria sobre la sociedad. El grupo en cuestión también refuta el argumento de que la inversión pública en

educación superior es socialmente inequitativa. Consideran, por el contrario, que un estrato educado y con habilidades resulta indispensable para el desarrollo socioeconómico de una sociedad moderna, proporcionando beneficios a la sociedad en general y no solamente a aquéllos que están siendo educados. Asimismo, la educación superior ha actuado como un poderoso mecanismo para la movilidad social ascendente en muchos países, permitiendo a quienes cuentan con talento prosperar, independientemente de su origen social. Se subraya, por último, que la ampliación del acceso a la enseñanza superior debe incluir la ayuda a grupos en desventaja para superar los problemas endémicos que los excluyen del sistema.

Un punto muy importante de este documento se refiere al papel del Estado, el cual debe asegurar que el sistema de educación superior esté al servicio del interés público, que proporcione al menos aquellos elementos de la enseñanza superior que no pudieran ser aportados por el mercado, que promueva la equidad y que apoye aquellas áreas de la investigación básica que sean importantes para las necesidades del país. Se señala que la precisión del papel que debe jugar el gobierno en la educación superior continúa siendo materia de extenso debate. Las posiciones varían desde el control estatal extremo hasta la falta total de control (*laissez-faire*). Finalmente, el grupo de expertos considera que el fortalecimiento de la educación superior es una forma racional y factible que tienen muchos países para mitigar o evitar el creciente deterioro de sus ingresos al poder colocarse en una trayectoria de mayor desarrollo. Asimismo, la educación superior no puede desarrollarse a expensas de otras iniciativas de política en las diversas esferas de la estructura social y política de un país.

Como ha podido apreciarse, los dos documentos del BM presentados aquí parecen tener posiciones diametralmente opuestas. El primero (BM, 1995), pugna por reducir la importancia de la educación superior en el gasto público educativo, dándole mayor prioridad a los niveles básicos. Asimismo, promueve una mayor participación del sector privado en su crecimiento. Se procura también el establecimiento de mecanismos que aseguren la equidad en el acceso y la eficiencia en el manejo de los recursos financieros, así como el énfasis en aumentar la calidad de la enseñanza. Todo ello se expresa en un marcado tono economicista.

Por el otro lado, el documento publicado en el 2000, ofrece un panorama muy diferente, en el que se destaca la importancia de la educación superior para el desarrollo económico y social de las naciones en desarrollo. Se subraya, en consecuencia, la urgencia de emprender acciones que permitan un mayor acceso, pero que, al mismo tiempo, aseguren un mejoramiento de la calidad. También se pone énfasis en la necesidad de contar con mayores recursos y usarlos de un modo más eficiente y transparente. Para ello se demanda una participación más consistente del Estado, aunque se insiste en la importancia de que otros sectores de la sociedad también lo hagan. Conviene destacar, como ya se ha señalado

anteriormente, la crítica de los autores del documento a los tradicionales análisis del BM basados en el examen de las tasas de retorno. Se hace el señalamiento, en este sentido, que dicho análisis deja de lado los grandes beneficios que la educación superior aporta a la sociedad en su conjunto. Por último es muy plausible la importancia que se le da al logro de mayores niveles en la enseñanza universitaria por parte de los países en desarrollo, sobre todo ante los retos que les impone una época en la que el acceso al conocimiento se ha vuelto más crítico que nunca. Queda por ver, sin embargo, si esta nueva posición del BM con respecto a la educación superior es el inicio de una revaloración de su importancia social y económica, o si sólo se trata de una golondrina, que como dice el refrán, no hace un verano.

L a estrategia del BID para reformar la educación superior en América Latina y el Caribe

El documento titulado, Higher Education in Latin America and the Caribbean: Strategy Paper, presenta la posición del BID acerca de la enseñanza superior en la región, así como la estrategia para promover su mejoramiento(6). También se intenta dar una valoración exacta de la misma y sus implicaciones en materia de política. Se pretende, asimismo, tomar en cuenta lo que hay más allá de las universidades y las tareas sociales con las que se les asocia. Uno de los argumentos centrales del documento es que el desempeño de la educación superior en América Latina y el Caribe varía sustancialmente entre los diferentes países y sectores, así como entre instituciones y unidades internas de las propias instituciones. Dicha variabilidad se debe a lo diverso de las funciones de los establecimientos universitarios.

Además de destacar la importancia social de la educación superior, empezando por lo que significa para la vida de mucha gente y además por sus aspectos demográficos y económicos, se subraya que nunca como ahora ha sido tan grande la necesidad de personas formadas a través de la educación avanzada. En ese sentido, se afirma que la modernización y la integración de América Latina dentro de una economía y sociedad cada vez más globalizadas, dependen en un grado muy importante de la educación superior. Con base en ello, el BID rechaza la visión de que la educación superior sea marginal al desarrollo nacional o de que el Estado sea marginado de la enseñanza superior. Pero también se opone a la perspectiva, un tanto "populista", de que la enseñanza superior sólo puede desempeñar bien su papel si se expande y fortalece con mayores fondos públicos. El documento insiste en que el desarrollo de la educación superior requiere de una reorientación y redistribución de reglas y recursos, proceso que el BID está dispuesto a promover mediante el trabajo con los "reformistas" de cada país.

Luego de enumerar los logros y las limitaciones que hasta la fecha ha tenido el rendimiento de la enseñanza superior en la región, el documento se enfoca al análisis de las que se considera como sus funciones principales: liderazgo académico; tareas y trabajos profesionales; formación y desarrollo técnico; y educación general. Estas cuatro funciones se consideran fundamentales para el diagnóstico, la reforma y la estrategia del BID. Se reconoce que la tipología tiene un fuerte énfasis económico y subraya los proceso de enseñanza y aprendizaje. También resulta complicada y difícil de aplicar en contextos institucionales en los que con frecuencia se puede observar una yuxtaposición de funciones.

En otra parte del documento se revisan tres aspectos cruciales de la política para el sector: equidad y subsidios públicos; incentivos, financiamiento, y gobierno, y mejoramiento de la calidad y el control. Cada uno de estos aspectos, a su vez, está enfocado a las cuatro funciones mencionadas en el párrafo anterior. Por último, se señala que el BID apoyará las solicitudes que tengan como meta favorecer amplias reformas que razonablemente busquen mejorar la calidad y la eficiencia. Otro objetivo es apoyar programas cuyos resultados excedan los beneficios que puedan obtener los estudiantes en forma individual. También se favorecerán las solicitudes que promuevan la igualdad, como por ejemplo, becas a estudiantes con necesidades económicas y ayuda a instituciones de países y regiones depauperadas. Se considera, en consecuencia, que un proyecto típico contendría una partida presupuestal para la reforma organizacional que sería administrada por las autoridades educativas y un fondo competitivo para apoyar las iniciativas de instituciones individuales o a programas dentro de las instituciones.

Por lo que ha podido observarse en esta muy apretada síntesis de la propuesta del BID, su enfoque guarda algunas semejanzas con las del BM, en cuanto a la búsqueda de eficiencia y calidad a través de reformas en la estructura académica y administrativa de las instituciones. Las similitudes también tienen relación con la recomendación de establecer mecanismos de financiamiento mixto (público y privado), entre otras. El destacado estudioso nicaragüense Carlos Tunnermann (1995), coincide con esta apreciación en el sentido que, los lineamientos del BM (elevar la importancia de la participación privada: redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior y adoptar políticas que den prioridad a los objetivos de la calidad desde el plano de la evaluación y la acreditación de acuerdo con parámetros internacionales) también son válidos en lo general para el BID. Tunnermann subraya, además, que "en países como los nuestros pueden influenciar la voluntad política de los gobiernos, proclives a atender las recomendaciones del Banco para no arriesgar el acceso a los préstamos" (Tunnermann, 1995: 127).

La visión de la OCDE acerca de la educación superior mexicana

Para finalizar este trabajo se presenta una síntesis del documento de la OCDE dedicado al examen de la política de educación superior de México. Como se sabe, la OCDE es una organización fundada hace 40 años y agrupa en la actualidad a 29 países. La mayor parte de sus miembros posee un alto nivel de desarrollo económico y comparten el compromiso de promover las políticas de cooperación y expansión económica. México fue admitido en esa organización en mayo de 1994, en las postrimerías del régimen que aseguró llevar al país al primer mundo. La primera evaluación solicitada a la OCDE fue el estudio de la política nacional de ciencia y tecnología(7).

El documento de la OCDE se divide en dos grandes apartados. El primero contiene un extenso diagnóstico de los sistemas de educación media superior y superior elaborado por la SEP. El segundo apartado es la valoración de dicho diagnóstico por un equipo de expertos de la OCDE, quienes además realizaron una serie de entrevistas a varias instituciones de educación superior de todo el país. De acuerdo con los objetivos de la OCDE los exámenes que practica ponen especial énfasis en apreciar en qué medida el sistema educativo responde a las necesidades de la economía y la sociedad, y en qué medida puede contribuir a la consecución del desarrollo económico y el progreso social.

En la parte del diagnóstico el documento de la OCDE pone de relieve el carácter sumamente heterogéneo, complejo, frágil, poco articulado y rígido del conjunto de instituciones de educación media superior y superior. Se trata de un sistema que se divide en varios subsistemas --universitario, tecnológico normalista--, pero que no está integrado entre sí y tampoco permite la movilidad horizontal de los estudiantes, con diferentes formas de coordinación con las autoridades educativas y con distintos regímenes jurídicos, con un crecimiento muy significativo del sector privado (varias veces más que el público), alta concentración de la matrícula en la ciencias sociales y administrativas. Además, el peso de las formaciones científicas y tecnológicas es modesto para el nivel actual de desarrollo económico del país.

Con base en lo anterior, los expertos de la OCDE plantearon cinco áreas críticas en las que las reformas se hacen manifiestamente necesarias: flexibilidad, pertinencia, calidad, personal académico y recursos financieros. Para cada una de ellas se hacen recomendaciones que van desde objetivos genéricos hasta propuestas muy puntuales. De entre éstas resulta interesante resaltar las siguientes:

- Incrementar el número de las formaciones profesionales y técnicas en el nivel medio superior hasta llegar, en un primer momento, a la tercera parte de la matrícula total.
- Prever a mediano plazo un aumento de la matrícula del nivel superior, pero a reserva de controlarla mediante exámenes de la calidad al ingreso y a la salida.
- Desarrollar prioritariamente los institutos y las universidades tecnológicas..
- Hacer participar a los representantes de los sectores económicos y sociales en las diversas instancias de las instituciones.
- Estimular a las instituciones a efectuar trabajos para las empresas.
- Desarrollar en forma significativa el nivel de técnico superior.
- Elaborar referencias nacionales para los conocimientos y competencias de cada rama, y evaluar en referencia a ellas.
- Respalda permanentemente las acciones del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL).
- Mantener la política de evaluación de las instituciones de educación superior y hacer participar en ella a los representantes de los diversos sectores económicos.
- Encarar un aumento de la contribución de los estudiantes al costo de sus estudios, simultáneamente con el desarrollo de becas.
- A la larga, revisar la estructura de la SEP, creando una subsecretaría para el conjunto de la educación media superior y otra para las instituciones de educación superior.

Conviene destacar que en este caso existen coincidencias y diferencias entre las recomendaciones de la OCDE y algunas políticas educativas vigentes, tal como lo hace notar un comunicado del Observatorio Ciudadano de la Educación (Mayo de 1999). Así, del lado de las diferencias, la mayor sin duda la constituye aquella que recomendaba reformar la SEP. También hay ciertas recomendaciones cuya aplicación resulta muy difícil, como los exámenes nacionales por asignatura y vigilar el destino de los egresados y los que abandonan el sistema. Por lo que hace a las coincidencias, éstas se encuentran, según el Observatorio, en programas tales como el PROMEP (Programa para el Mejoramiento del Profesorado) y el FOMES (Fondo para la Modernización de la Educación Superior), considerados instrumentos eficaces para promover la calidad de la educación superior mediante

la superación del personal académico y para evaluar el desempeño institucional, respectivamente. Otro caso sería el impulso que se ha seguido dando a la creación de las universidades tecnológicas en todo el país.

Conclusiones

Después de haber hecho un recuento de los retos que el mundo actual está planteando a la educación superior, puede afirmarse razonablemente que la transformación de las universidades mexicanas no constituye un proceso distinto ni independiente de las transformaciones de las instituciones universitarias del resto de los países en desarrollo. Puede decirse en consecuencia, que los procesos de transformación también obedecen a una tendencia integral asociada a los procesos de mundialización que se sintetizan en la llamada sociedad del conocimiento. Al observar los desafíos de la globalización y los temas críticos (crecimiento de los sistemas, pertinencia, calidad, financiamiento, gobierno y eficiencia, entre otros) analizados por los organismos multilaterales en los documentos revisados en este trabajo, puede concluirse que existe una coincidencia en muchas de las recomendaciones que tales organismos plantean para reestructurar la educación superior en una dirección que parece estar a tono con las crecientes necesidades del mercado y del Estado.

Sin embargo, conviene no olvidar que el proceso de convertir las recomendaciones en políticas concretas pasa necesariamente por procesos mediacionales en los que entran en juego diversos actores a través de resistencias, conflictos, negociaciones (públicas o privadas), etcétera. En ocasiones las recomendaciones requieren de largos periodos para su establecimiento, y en otras, como en el caso de algunas de las recomendaciones de la OCDE para México, coinciden con las que los gobiernos ya han puesto en práctica con antelación. En cualquier caso, resulta de la mayor importancia que las instituciones universitarias y grupos de la sociedad civil, exijan a los negociadores de los acuerdos con los organismos antes mencionados, informen puntual y verazmente de los avances. Estos ejercicios de transparencia se hacen necesarios cuando se tienen situaciones en las que las autoridades gubernamentales parecen dar mayor atención a las demandas y recomendaciones de las agencias internacionales que a las de sus propios ciudadanos.

Bibliografía

Brunner, José Joaquín. 1999. "Los Nuevos Desafíos de la Universidad" Educyt. Revista Electrónica de Educación, Ciencia y Técnica de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires, núm. 91, septiembre, educyt@de.fcen.uba.ar

Clark, Burton. 1998. Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Oxford: Pergamon.

Coraggio, José Luis. 1998. "Investigación Educativa y Decisión Política. El Caso del Banco Mundial en América Latina". Perfiles Educativos. Nueva época, vol. XX, núms. 79-80, 43-57.

El Banco Mundial. The World Bank. 1995. La Enseñanza Superior: Las Lecciones Derivadas de la Experiencia. Washington, D. C. The World Bank.

Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott and Martin Trow. 1996. The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies. London, Thousand Oaks, Delhi: Sage.

IADB. BID. 1997. Higher Education in Latin America and the Caribbean. Strategy Paper. Washington, D.C. IABD.

Jallade, Lucila, Eddy Lee y Joel Samoff. 1994. "International Cooperation". En Samoff, Joel (editor). Coping with Crisis: Austerity, Adjustment and Human Resources. París: Cassell-UNESCO.

Malo, Salvador y Samuel Morley. 1996. La Educación Superior en América Latina y el Caribe. Memoria de un Seminario de Rectores. Washington, D. C. BID-UDUAL.

Observatorio Ciudadano de la Educación. 1999. "La OCDE y las Universidades" (Comunicado núm. 32). La Jornada. México, mayo 19, 29.

OCDE. 1994. Políticas Nacionales de la Ciencia y la Tecnología. París: OCDE.

OCDE. 1997. Examen de las Políticas Nacionales de Educación. México: Educación Superior. París: OCDE.

Schugurensky, Daniel. 1998. "La Reestructuración de la Educación Superior en la Era de la Globalización. ¿Hacia un Modelo Heterónimo?". En Alcántara, Armando, Ricardo Pozas y Carlos A. Torres (coordinadores). Educación, Democracia y Desarrollo en el Fin de Siglo México: Siglo XXI Editores, 118-149.

Schwartzman, Simón. 1999. "Prospects for Higher Education in Latin America". International Higher Education. The Boston College Center for International Higher Education, núm. 17, fall, 9-10.

The World Bank and UNESCO (The Task Force on Higher Education and Society). 2000. Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise. Washington, D. C. The World Bank.

Torres, Carlos Alberto. 1996. Las Secretas Aventuras del Orden. Estado y Educación. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Tunnermann, Carlos. 1995. Una Nueva Visión de la Educación Superior. San José: CSUCA.

UNESCO. 1995. Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior. París: UNESCO.

UNESCO. 1998. La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción (Documento de Trabajo). París: UNESCO.

Vessuri, Hebe (coordinadora). 1998. La Investigación y Desarrollo (I+D) en las Universidades de América Latina. Caracas: Fondo Editorial FINTEC.

NOTAS

1. Algunos ejemplos de la creación de “universidades emprendedoras” en el contexto europeo puede verse en un libro reciente de Burton Clark. 1998. *Creating Entrepreneurial Universities*.
2. El libro de Michael Gibbons y otros. 1996. *The New Production of Knowledge*, es un recuento muy interesante de las nuevas formas que ha adquirido la producción científica en el mundo contemporáneo.
3. Un balance reciente de la investigación y el desarrollo (I+D) en las universidades latinoamericanas puede encontrarse en el libro coordinado por Hebe Vessuri. 1998. *La Investigación y Desarrollo (I+D) en las Universidades de América Latina*.
4. Otras críticas, sólidas e interesantes al papel del BM en el diseño de políticas educativas pueden encontrarse en Torres, C. A. (1996: 124-125) y Coraggio, J. L. (1998).
5. Hay que señalar que este polémico argumento provocó que algunos gobiernos desplazaran a la educación superior de las prioridades en el gasto público sobre educación. Esta aseveración del BM ha sido retomada críticamente en el más reciente documento publicado por dicho organismo, tal como se verá más adelante en este trabajo.
6. En la presentación de los objetivos de un seminario de rectores y expertos en educación superior organizado a fines de 1994 por el BID y la UDUAL, el presidente del Banco consideró que el BID ha sido “el Banco de la universidad”. A lo largo de su historia, ha colaborado con más de 100 universidades de la región, habiéndoles asignado más de 700 millones de dólares de manera directa y otros mil millones en contribuciones para ciencia y tecnología (Véase Malo y Morley, 1996).
7. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 1994. *Políticas Nacionales de la Ciencia y la Tecnología*. París: OCDE.