

LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA EN LA PERSPECTIVA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

*Roberto Rodríguez Gómez**

*Armando Alcántara Santuario***

I. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La noción de organismos internacionales abarca una vasta y compleja constelación institucional, con propósitos que van desde el intercambio económico hasta la formación de consensos políticos. Tales organismos comprenden una variedad de materias que tienen en común la cooperación y la regulación de la competencia. Algunos de ellos representan bloques regionales, otros tienen cobertura mundial y otros más forman conglomerados sobre temas de interés compartido (JALLADE y LEE Y SAMOFF, 1994).

En el campo educativo latinoamericano y particularmente en el universitario, la participación de organismos multilaterales tiene una larga trayectoria. Algunos de ellos, como la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) o la Comisión Regional Educación Superior de la UNESCO para América Latina y el Caribe (CRESALC), han trabajado durante décadas para estimular la cooperación universitaria regional. Sin embargo, en los años recientes, la presencia de la banca multilateral de desarrollo ha sido un factor importante en la definición de las polí-

* Doctor en Sociología. Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM. Seminario de Educación Superior.

** Doctor en Educación. Investigador del Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM. Área de Educación y Sociedad.

ticas de educación superior en los países de la región y se ha abierto un debate, aún en curso, sobre la pertinencia de sus recomendaciones (TÜNNERMANN, 1995; REIMERS, 1995; KENT, 1996; CORAGGIO, 1998; ALCÁNTARA, 2000 y RODRÍGUEZ, G., 2000). Otras agencias intergubernamentales, que se proponen la búsqueda de consensos sobre los problemas del desarrollo, también se han pronunciado sobre la problemática de la educación superior y constituyen un referente en los procesos de cambio universitario en América Latina.

En este orden de ideas, es de interés comparar las perspectivas de estos dos tipos de organizaciones sobre la reforma de la educación superior. Más allá de diferencias obvias, que se desprenden de su propia naturaleza ¿cuál es la posición de los organismos internacionales con respecto a la educación superior en el presente y a futuro? A esta pregunta intenta responder el texto que sigue. Para ello ordenamos la presentación en dos grupos, el primero representa el nivel más amplio de la discusión y se ejemplifica con los casos de la UNESCO y el Banco Mundial, ambos organismos de cobertura mundial que incluyen a la totalidad de los países de América Latina. El segundo grupo ubica el plano regional a través de los casos de la CEPAL y el BID.

I.1. UNESCO

La UNESCO es una agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), fundada en 1948 con el propósito de «promover la educación para todos, el desarrollo cultural, la protección de la naturaleza, el patrimonio cultural, así como la cooperación científica, la libertad de prensa y la comunicación». En su Declaración de Principios, los países asociados asumieron el compromiso de ofrecer «oportunidades educativas completas e igualitarias» y procurar la «búsqueda irrestricta de la verdad objetiva y el libre intercambio de ideas y conocimientos.» Aunque suman más de 180 los países que pertenecen al organismo, algunos han optado por la desafiliación, como los Estados Unidos en 1984 y el Reino Unido y Singapur en 1985 (UNESCO, 1999).

Desde su creación, la UNESCO ha sido una instancia central en el debate educativo internacional. Además de la Conferencia General, que se reúne cada dos años en sesiones ordinarias, periódicamente se llevan a cabo conferencias mundiales temáticas: en 1998 tuvo lugar la Conferencia Mundial sobre la Edu-

cación Superior (París) y en 1999 la Conferencia Mundial sobre Ciencia (Budapest); en ambas se tomaron acuerdos y resoluciones que son pertinentes para nuestro análisis.

En América Latina la UNESCO está presente a través de una unidad descentralizada (la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, OREALC) que tiene la responsabilidad de apoyar a los países de la región en el mejoramiento educativo (UNESCO, 1998c). El trabajo de la OREALC se complementa con las actividades del recientemente constituido Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IIE-SALC) en substitución de la anterior CRESALC. El Instituto se encarga de promover el debate sobre problemas universitarios, de difundir estudios sobre la educación superior y de proporcionar asistencia técnica para la planeación e implementación de programas.

I.2. Banco Mundial

Al igual que la UNESCO, el Banco Mundial remonta sus orígenes a la década de los cuarenta. Se fundó en 1944, en la célebre conferencia de Bretton Woods, con el propósito inicial de apoyar la reconstrucción material del bloque europeo aliado, pero con el tiempo ha llegado a ser el principal instrumento multilateral para el financiamiento de proyectos de desarrollo, como también un medio muy eficaz para promover los enfoques de política económica definidos por los países del capitalismo avanzado.

En la actualidad el BM agrupa 180 países y moviliza un volumen de créditos por 30,000 millones de dólares (mdd) al año, que se distribuyen bajo tres principales modalidades: fondos para proyectos, fondos sectoriales, y fondos para ajuste estructural. Cada país cuenta con un número de votos en función de sus aportaciones al capital, las que a su vez están determinadas por el tamaño de su economía en relación con la economía mundial; así el Grupo de los 7 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos) representa el 45% del capital del BM y sólo los EUA el 17%. Los países miembros del BM participan simultáneamente en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, según la normatividad vigente, sólo los países en desarrollo son sujetos de crédito del Banco.

En diferentes etapas el BM ha asumido distintas misiones. Una vez remontada la fase reconstructiva, el Banco se avocó al financiamiento de proyectos de modernización mediante préstamos para infraestructura y equipamiento. En los años ochenta, impulsó procesos de liberalización económica y aprobó créditos para el pago de deuda externa y para el ajuste estructural. Desde el inicio de 1990 el Banco se concentró en una estrategia de «combate a la pobreza» que incluye los objetivos de: «invertir en la gente, particularmente a través de promover la salud básica y la educación; proteger el ambiente; fomentar el desarrollo del sector privado; fortalecer la capacidad de los gobiernos para proporcionar servicios de calidad de manera suficiente y transparente; promover reformas para crear un ambiente macroeconómico estable, así como encauzar estrategias de inversión y de planeación de largo plazo» (BANCO MUNDIAL, 1999a). Tales objetivos representan una segunda generación de los programas de ajuste estructural y coinciden en el propósito de sostener la viabilidad de la reforma macroeconómica y aliviar sus impactos sociales y políticos. De este modo, la parte de los préstamos del BM canalizada al sector financiero y a la gestión del sector público ha tendido a disminuir: en los años ochenta, aproximadamente la mitad de los préstamos estaba directamente vinculada con el programa de ajuste macroeconómico, mientras que en los noventa esa proporción disminuyó a una tercera parte (BANCO MUNDIAL, 2000).

El BM inició operaciones en el campo educativo en 1963. En los años sesenta y setenta los préstamos se enfocaron a la capacitación y la formación técnica; y en ese período la proporción de recursos para educación era marginal dentro del total de préstamos aprobados. A partir de los ochenta comienza a cambiar la situación: entre 1980 y 1995 se triplica el volumen de préstamos al sector educativo y se duplica su participación en el total de créditos del Banco. En los noventa, el promedio global para educación fue de 8.2%, con un pico de 10.9% en 1995. En la región latinoamericana el promedio de la década fue 8.6% con un máximo de 12.3% en 1995, lo que en valores absolutos representa más de 600 mdd al año.

El enfoque del BM sobre prioridades educativas también ha variado. A partir de 1990 la preferencia por la educación básica se instaló como el eje de la distribución de recursos; durante la década los proyectos asociados a la enseñanza primaria y secundaria consumieron más de la mitad de los créditos del sector. Desde 1995 se estableció una prioridad en la educación para las niñas y un interés sobre las necesidades educativas de minorías étnicas y grupos indígenas; asimismo

comenzaron a disminuir los préstamos para infraestructura y a aumentar los destinados a otros insumos educativos (BANCO MUNDIAL, 1995). No obstante este enfoque, el Banco continuó aprobando créditos para programas educativos post-básicos. En América Latina se aprobaron varios proyectos de reforma de la educación superior, como es el caso de Argentina (1996), México (1998) y Chile (1999), con créditos por \$165.0 mdd, \$180.2 mdd y \$165 mdd, respectivamente (BANCO MUNDIAL, 1999b).

En su más reciente documento de política sectorial, el BM propone cuatro áreas de prioridad global: educación básica, con especial atención a las niñas y la población más pobre; intervenciones tempranas, con programas enfocados a la primera infancia y la higiene escolar; recursos de innovación, que incluye educación a distancia, aprendizaje abierto y nuevas tecnologías; y reforma sistémica, en que se consideran acciones como: determinación de estándares, reforma curricular, aseguramiento de resultados, gobernabilidad y descentralización (BANCO MUNDIAL, 1999c).

El Banco reconoce que estas prioridades no son necesariamente las mismas para todas las regiones y países dada la diversidad de condiciones y resultados que presentan los diferentes sistemas y estructuras de educación. Para América Latina sugiere el siguiente orden de prioridades: «mejorar el proceso de enseñanza aprendizaje; incluir a los excluidos; identificar (meeting) las necesidades de los jóvenes; reformar la gestión de las instituciones; utilizar tecnología para mejorar la educación y reformar la educación superior» (BANCO MUNDIAL, 1999c) y sobre la reforma de la educación superior recomienda: «diversificar la educación terciaria para elevar calidad y eficiencia, mejorar el acceso a las universidades por parte de los dos últimos dos quintiles de ingreso y fortalecer el papel del sector privado en el financiamiento y la oferta de estudios superiores» (BANCO MUNDIAL, 1999d).

I.3. CEPAL

La Comisión Económica para América Latina se fundó en 1948 por resolución del Consejo Económico y Social de la ONU con los objetivos de: realizar estudios e investigaciones; promover el desarrollo económico y social mediante la cooperación y la integración; reunir, organizar, interpretar y difundir información y datos relativos al desarrollo económico y social de la región; prestar servicios de

asesoramiento a los gobiernos; ejecutar programas de cooperación técnica y de asistencia para el desarrollo; organizar reuniones de grupos intergubernamentales y de expertos; patrocinar cursos de capacitación, simposios y seminarios; y contribuir a que se tenga en cuenta la perspectiva regional respecto de los problemas mundiales.

A lo largo de su historia la CEPAL ha jugado un papel importante en la definición de opciones de desarrollo en América Latina (BIELSCHOWSKY, 1998). En los años cincuenta la Comisión recomendaba la sustitución de importaciones como base de una estrategia de industrialización adecuada a la realidad latinoamericana, al mismo tiempo que insistía en estimular las exportaciones y el intercambio intraregional. También desde la década de 1950 la Comisión subrayaba las virtudes de la planificación y recomendaba la inversión en capital humano como premisa del avance tecnológico. En los sesenta, el pensamiento de la CEPAL se sustentó en dos cuerpos teóricos fundamentales: la teoría de la dependencia y la tesis de la heterogeneidad estructural; a través de esta reflexión, que incorporaba nuevas dimensiones analíticas al tema del desarrollo apropiado, subrayaba la necesidad de una distribución social del producto más equitativa para responder a las demandas desencadenadas por el propio proceso modernizador.

La discusión los años setenta se centró en los «estilos de desarrollo», concepto que sugiere una definición de desarrollo más amplia, no sólo económico sino también social, político y cultural. Frente a la crisis económica mundial de 1973-1974, la Comisión recomendaba una mejor combinación entre el aprovechamiento del mercado interno y la apertura exportadora. En el contexto del militarismo latinoamericano y durante la crisis de los años ochenta, la CEPAL perdería protagonismo como instancia propulsora de las estrategias de desarrollo en la región - papel que asumió el FMI con los programas de ajuste estructural - sin embargo, continuó con su trabajo de reflexión teórica y formulación de recomendaciones. Así, en relación con las políticas de ajuste, la Comisión proponía que se sustituyera el ajuste recesivo de la balanza de pagos por un ajuste expansivo. Desde finales de los ochenta, la CEPAL abrió la discusión sobre el proceso de crecimiento a largo plazo, centrado en la tesis sobre la transformación productiva con equidad. A partir de los años noventa, el modelo de desarrollo recomendado por la Comisión, a tono con las nuevas condiciones de intercambio global, enfatiza la apertura comercial competitiva con base en la agregación de valor intelectual a las exportaciones.

En la trayectoria de la CEPAL, el tema de la educación es constante. Con distintos matices se insiste en su papel clave para el desarrollo nacional y regional. La influencia de la CEPAL en el pensamiento educativo latinoamericano también es relevante y se desprende de proyectos de investigación de largo aliento (baste recordar el Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina, de los años ochenta) y de una vasta producción editorial sobre el tema.

I.4. BID

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se estableció en 1959 -en el contexto de la Guerra Fría y a instancias del gobierno estadounidense- con el propósito de «acelerar el progreso económico y social de América Latina y el Caribe.» Hoy en día, este banco es la principal fuente de financiamiento multilateral para América Latina y el Caribe; desde su fundación ha encauzado préstamos directos por casi \$100,000 mdd. El BID pertenece a 46 países; 28 son «miembros regionales» (del continente americano) y los restantes son «extraregionales» (de Europa, Asia y Medio Oriente). Como en el caso del BM, el poder de votación de cada país se deriva de sus suscripciones al capital; en la actualidad el 51% de los votos corresponde al conglomerado de países latinoamericanos y del Caribe, 32% a los EUA, 4% a Canadá y el 13% restante a los miembros no regionales.

Durante los decenios de 1960 y 1970 el BID fue pionero en el financiamiento multilateral de proyectos sociales en las áreas de salud y educación; además, en ese mismo período contribuyó a la creación de un centenar de instituciones de enseñanza superior. A pesar de ello, los préstamos para infraestructura básica (camino, obras hidráulicas y de energía, transporte y viviendas) consumieron la mayor parte de los recursos. En los años ochenta, la crisis de la deuda presionó al Banco para operar principalmente como instancia de asistencia financiera. De hecho, los proyectos aprobados operaban como vehículos de transferencia de recursos, y no como pretendía el BID, para realizar inversiones que fomentaran la productividad y la reforma económica. En ese contexto se gestó un debate dentro del organismo entre dos posiciones, la que insistía en su papel de asistencia técnica y financiera, y la que le adjudicaba un papel central en la promoción de la política económica recomendada por el «Consenso de Washington», es decir en favor del ajuste estructural. En 1994 se alcanzó una cierta conciliación, plasmada en el

«Acuerdo del BID-8». Este acuerdo autorizó el octavo aumento del fondo financiero del BID desde su creación, elevando los recursos autorizados de \$60,000 a \$100,000 mdd; el acuerdo indica también la «combinación apropiada» en que el Banco puede distribuir préstamos para reformas de política económica y para inversiones sociales.

Recientemente, el BID ha reformulado sus prioridades con base en una definición más amplia de desarrollo, entendido como: «equitativo, lo que supone la integración de los pobres, las mujeres y las minorías en los beneficios y obligaciones propios del desarrollo; equilibrado, en el sentido de que exija la participación del sector público en igual medida que el sector privado y la sociedad civil, y sostenible, teniendo en cuenta su impacto sobre el medio ambiente y la necesidad de contar con instituciones más vigorosas.» (IADB, 1999a). Al finalizar la década, el BID hizo un ejercicio de planeación quinquenal que incluye, entre otras metas, «poner a disposición de la región \$40,000 mdd en los próximos cinco años; dedicar la mitad de esa suma a los sectores sociales, y duplicar el monto de los préstamos dedicados a la educación para que alcancen un mínimo de \$5,000 mdd en el quinquenio» (IADB, 1999b).

En el campo educativo, los préstamos del BID han apoyado distintas áreas y programas conforme a los criterios vigentes en cada etapa. En la actualidad se consideran prioritarios los proyectos de reforma y ampliación de la educación secundaria, fortalecimiento de la educación superior técnica no universitaria y consolidación de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología; en la década de 1990 México y Brasil contrataron créditos bajo este último concepto. En 1993 se aprobó el proyecto mexicano «Programa de Ciencia y Tecnología» con un costo total de \$300 mdd de los cuales aporta el BID \$180 mdd y el gobierno nacional otros \$120 mdd. Este proyecto incluye un subprograma de Apoyo a la Modernización Tecnológica de la Industria, a cargo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), orientado a distribuir financiamiento directo a micro y pequeñas empresas privadas para realizar proyectos de investigación y desarrollo, y un subprograma de Formación de Recursos Humanos consistente en un proyecto educativo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para el desarrollo científico y tecnológico (IADB, 1997b). En el caso brasileño, en septiembre de 1995 fue aprobado un crédito similar para el proyecto «Programa de Ciencia y Tecnología» con un costo total de \$320 mdd y una aportación del BID de 50%. Como en el caso anterior, el proyecto consta de un subprograma para la

modernización tecnológica de empresas locales, a través del cual se distribuyen recursos reembolsables a los particulares, y un subprograma académico que transfiere recursos no reembolsables y fondos para investigación a las universidades públicas y centros de investigación públicos o privados (IADB, 1998). En ambos préstamos los plazos de amortización son de más de 20 años.

A la caracterización presentada hasta este punto, debemos añadir que tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo se comprenden en la definición de banca de prestatarios, es decir que los países inversionistas son los sujetos de crédito exclusivos. En los hechos, los países en desarrollo son los prestatarios de las operaciones, pero cuentan en lo individual con un poder de decisión mínimo para la definición de las políticas de los bancos, ya que sus aportaciones al fondo limitan sus capacidades de voto. La influencia de la banca multilateral sobre las orientaciones de política económica y social de los países de en desarrollo se derivan de esta condición de desigualdad básica y opera bajo la lógica del «condicionamiento cruzado» (MANCHÓN, 1995), a partir de visiones compartidas entre los actores con mayor peso en la comunidad financiera internacional. El beneficio político que obtienen los países inversionistas no es desdeñable; en parte porque asegura una continua renovación de alineamientos en el balance de poder mundial, hoy en día en el marco de la competencia entre bloques económicos regionales y, también en parte, como un factor de distensión para evitar presiones derivadas de la erosión de las condiciones de vida en los países más pobres (VILAS, 1995).

La complejidad del sistema de relaciones internacionales no se reduce, desde luego, a las interacciones entre la banca multilateral y los países; a ellas se añade el papel de los organismos de concertación intergubernamentales, como es el caso de la UNESCO y CEPAL ya reseñados. Estos últimos organismos carecen de instrumentos impositivos o de formas de condicionamiento similares a los de la banca multilateral, sus recomendaciones son indicativas y su poder de convencimiento se basa, casi exclusivamente, en su capacidad de articular y transferir racionalidad a los modelos de desarrollo social emergentes. Históricamente han habido convergencias, diferencias y francas oposiciones entre las posturas de la banca multilateral y los organismos de consenso, lo cual es indicativo del carácter contingente en que ocurre la definición de dichos modelos, situación en que podemos ubicar el debate sobre política educativa. Por esas razones, es preciso internarnos en los rasgos específicos, en los matices y aún en los detalles de las dis-

tintas propuestas de política educativas de los organismos multilaterales considerados, aspecto que atacamos en seguida.

II. PERSPECTIVAS DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En esta sección examinamos las propuestas de reforma de la educación superior que han desarrollado los organismos incluidos en nuestro estudio. Valga como aclaración que reseñamos documentos de distintas fechas (aunque todos de la década noventa) y emitidos en diferentes contextos; no obstante, nos parece que reflejan los principales enfoques de política sugeridos y que permiten, en conjunto, apreciar las diferencias de fondo y de matiz que nos interesan.

II.1. El Banco Mundial y las lecciones derivadas de la experiencia

En 1994 el Banco Mundial publicó el documento *Higher Education: Learning from Experience* (BANCO MUNDIAL, 1994), en que presenta un diagnóstico general sobre los que, desde la óptica del organismo, constituyen los temas críticos de la educación superior en los países en desarrollo. Aunque el análisis empírico se concentra principalmente en la región africana, las inferencias, conclusiones y recomendaciones recaen sobre el conjunto de los países en vías de desarrollo.

Entre los problemas diagnosticados en el documento (KENT, 1995) resaltan:

- 1) La mala calidad de la educación superior como resultado del ritmo de expansión impuesto a los sistemas nacionales de educación superior en un contexto de recursos económicos limitados. En la década de los 80, mientras que el crecimiento neto del producto interno bruto fue mínimo y en algunos casos regresivo, la expansión universitaria continuó, dando lugar a estrategias de «hacer más con menos» que, a la postre, resultarían contraproducentes para la calidad académica.
- 2) Problemas de eficiencia en el uso institucional de los recursos y subsidios gubernamentales. Por razones diversas, aunque convergentes (el estatuto de la autonomía, la ausencia de una cultura de rendición de cuentas, la gobernabilidad universitaria sustentada en prácticas clientelares, la carencia de métodos y siste-

mas de administración eficientes, la corrupción, etc.), tanto el manejo de recursos como su productividad son diagnosticados como ineficientes. Como además las tasas de eficiencia terminal en los países en desarrollo son bajas, los costos por estudiante titulado tienden a ser superiores a los que prevalecen en los países desarrollados. 3) Problemas de equidad ya que, según el BM, la prioridad concedida a la educación superior en los países en desarrollo ocasionó un severo desbalance distributivo ocasionando que las instituciones universitarias consumieran recursos que hubieran podido destinarse a la educación básica, a la secundaria o al segmento tecnológico. Puesto que, como conjunto, el estudiantado universitario proviene de clases medias y altas, el subsidio a las universidades implica un subsidio sesgado a estos grupos sociales, en desmedro de las necesidades de apoyo educativo que demandan los sectores populares. Este sesgo se traduce en una inequitativa distribución de las oportunidades y los ingresos entre la población.

Con base en esta línea de análisis, las recomendaciones del documento cubren tres áreas de política pública, sugeridas en los siguientes objetivos: a) incrementar la diferenciación institucional, b) fortalecer la base financiera de las instituciones, y c) mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación. Como un corolario de las recomendaciones, se enfatiza la necesidad de redefinir el papel del gobierno con relación a los sistemas nacionales de educación superior. Puesto que el documento también se ofrece como «una guía para apoyar a las naciones en desarrollo en la formulación de estrategias de reforma efectivas», el capítulo dedicado al planteamiento de propuestas se ilustra con ejemplos de casos exitosos en la implementación de soluciones y proyectos que atienden a los objetivos antes indicados.

«Incrementar la diferenciación institucional» es una propuesta en favor de redistribuir la oferta educativa superior evitando la excesiva concentración de las preferencias en áreas y destinos profesionales saturados. En lugar de una estructura curricular concentrada en las profesiones liberales tradicionales, se debería tender, según el Banco Mundial, a un sistema que ofreciera, además del ciclo de licenciatura convencional, modalidades tecnológicas de ciclo corto, estudios tecnológicos superiores, sobre todo los enfocados a las nuevas tecnologías, estudios de posgrado para la investigación, la docencia y la práctica profesional especializada, entre otras. Junto con lo anterior, se propone derribar las barreras burocráticas que hasta hoy impiden una adecuada movilidad de los estudiantes entre ciclos, modalidades y carreras.

«Fortalecer la base financiera de las instituciones» es un planteamiento que sugiere acciones como: combinar el subsidio gubernamental con el cobro de cuotas de matrícula a los estudiantes y apoyar esta combinación con sistemas de crédito educativo independientes del gobierno; diversificar las fuentes de financiamiento de las instituciones a través de proyectos con aplicaciones tecnológicas y mediante la venta de servicios; diferenciar el subsidio gubernamental a través de programas de fondos concursables y mediante instrumentos de evaluación de productividad institucional. Además, se hacen recomendaciones en el sentido de mejorar la administración universitaria y presionar hacia un rendimiento de cuentas transparente, así como favorecer la concurrencia de los particulares en la oferta educativa de nivel superior.

«Mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación» es también un postulado general que se traduce en un conjunto de propuestas concretas. Se enfatiza la necesidad de contar con instancias de evaluación externas, que den lugar a una competencia positiva entre instituciones y que propicien la estandarización de la calidad de los resultados. Se subraya la importancia de construir vínculos entre las universidades y los sectores productivos, ya que a través de esta vía se puede construir una educación superior más pertinente y sensible a las necesidades del mercado y la transformación productiva.

Como varios especialistas lo hacen notar, en el enfoque del Banco Mundial subyace un supuesto económico irreductible: la educación superior es significativa en tanto valor agregado, es decir, en la medida en que regresa al individuo su inversión y en la medida en que favorece la economía nacional a través de la competitividad. El tema del gasto educativo como inversión ha sido materia de interés del BM por largo tiempo y remite al cálculo de las «tasas de retorno» de la escolarización. Hasta entrada la década de los noventa, los economistas del Banco sostenían que, en los países en desarrollo, la educación básica y secundaria genera las mayores tasas de retorno tanto a nivel individual como agregado, lo que justifica la inversión gubernamental en estos niveles. En cambio, el subsidio a la educación superior resulta regresivo para las economías nacionales y debiera por lo tanto transferirse a los estudiantes y sus familias (PSACHAROPOULOS, 1994). Esa tesis ortodoxa ha sido debatida y matizada en los grupos temáticos del Banco (BETTS, 1999) y, aunque no se ha cerrado el debate, es visible una visión más amplia sobre el tema que se traduce, por ejemplo, en propuestas de subsidio compartido para la educación superior (COLCLOUGH, 1996).

Desde luego, la problemática de la educación superior no se agota en la discusión sobre el financiamiento, la diversificación y la reforma de contenidos y métodos. Junto a esos temas aparecen cuestiones sobre el sentido, misión y funciones de las universidades, temas que ha intentado recuperar la UNESCO a través de una amplia discusión sobre los objetivos sociales, políticos y humanísticos de la educación superior.

II.2. La Agenda 21 de UNESCO

En octubre de 1998 tuvo lugar la Conferencia Mundial sobre Educación Superior auspiciada por la UNESCO, acto en el que culminó un proceso de trabajo iniciado tres años antes con la publicación del documento de política de la organización, titulado «Cambio y Desarrollo de la Educación Superior» (UNESCO, 1995). Entre 1996 y 1998 tuvieron lugar varias Conferencias Regionales en distintas partes del mundo con el propósito de recoger los puntos de vista de las comunidades de académicos, directivos, grupos de la sociedad civil, entidades del gobierno y otros actores sociales sobre cuatro temas clave: relevancia, calidad, financiamiento y administración, y cooperación internacional. Con esa agenda temática se desarrollaron las conferencias de La Habana (noviembre de 1996), Dakar (abril de 1997), Tokio (julio de 1997), Palermo (septiembre de 1997) y Beirut (marzo de 1998). Se organizaron, además, otras dos reuniones de expertos de nivel regional: la reunión con el Consejo de Europa (Estrasburgo, julio de 1998) y la de los países de Norteamérica en Toronto (abril, 1998) en la que participaron Canadá y Estados Unidos, así como representantes de México y Puerto Rico.

Este programa tuvo como resultado una enorme cantidad de documentos entre declaraciones, conclusiones, actas y otros textos que, tomados en conjunto, ofrecen una visión completa de los problemas de la educación superior en el mundo, al mismo tiempo que proponen una gama de soluciones para enfrentar los retos educativos del siglo XXI. Asimismo, se prepararon los documentos base para los debates temáticos que tuvieron lugar en forma paralela a las sesiones de la Conferencia Mundial, en los que se trataron aspectos tales como la educación y la cultura, las nuevas tecnologías de la información, la visión de los estudiantes, el papel de la mujer, el desarrollo humano sostenible, la educación para la paz, la problemática del empleo y el papel de la investigación educativa, entre otros.

Como era de esperarse, los documentos abordan los temas contenidos en el texto de 1995. No obstante, en cada uno de ellos se alcanza un nivel de desarrollo de los temas y de profundización del análisis que es realmente notable. Asimismo, éstos textos son destacables por la formulación explícita de los compromisos valorativos y políticos que en cada caso fundamentan las orientaciones y posturas que se presentan. Desde luego, reseñar el contenido de todo ese cuerpo documental excede los límites del presente artículo, más si se considera que se trata de documentos de síntesis. No obstante, nos referiremos a uno de ellos en particular dado que ilustra el sentido general de la discusión y sus principales temas.

El texto «Hacia una agenda 21 para la educación superior» (UNESCO, 1998b) sintetiza los desafíos y tareas para el próximo siglo vistos a la luz de los resultados de las Conferencias Regionales. Se inicia con un elenco de las misiones que la universidad contemporánea y los sistemas de enseñanza superior cumplen y debieran profundizar en el futuro inmediato. Así se indica, en primer lugar, que «la misión eminente de la educación superior es servir a la persona humana y a la sociedad», que «a través de su función de investigación, sus cursos de estudio y entrenamiento, sus actividades cooperativas y sus alianzas con varios sectores sociales, la educación superior está llamada a hacer una contribución clave en la apertura e iluminación de nuevos caminos para un mejor futuro de la sociedad y el individuo, y para dar dirección y orientación a ese futuro.» En base a tales principios, la enseñanza superior tiene ante sí dos grandes misiones: «participar activamente en la solución de los principales problemas globales, regionales y locales (como pobreza, desnutrición, analfabetismo, exclusión social, exacerbación de las desigualdades entre naciones e individuos, la ampliación de la brecha en materia de ciencia y tecnología entre países industrializados y en desarrollo, y la protección al medio ambiente), y trabajar intensamente en la generación de propuestas y recomendaciones que promuevan el desarrollo humano sustentable, la ampliación del conocimiento, el respeto universal a los derechos humanos, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la justicia y la aplicación de principios democráticos dentro de sus propias instituciones y en la sociedad, la comprensión entre las naciones y entre las etnias, religiones, culturas y otros grupos, a favor de una cultura de paz y no violencia y en la construcción de una solidaridad intelectual y moral».

Se considera, asimismo, que es fundamental la misión tradicional de mantener, incrementar y difundir el conocimiento a través de la investigación y la crea-

ción intelectual, así como la enseñanza y difusión de dicho conocimiento. Esta misión debe incluir la tarea de «desarrollar capacidades endógenas para adquirir y aplicar conocimientos existentes y para crear nuevo conocimiento». Asimismo, es tarea de la educación superior «educar ciudadanos responsables, informados y activos así como especialistas altamente calificados». Sobre esta visión se añade que una de las misiones más importantes de la educación superior es la que tiene que ver con los aspectos éticos y culturales: «preservar y afirmar la identidad cultural, promover la propagación y creación de valores culturales, proteger e impulsar la diversidad cultural y participar activamente en el desarrollo de la comprensión intercultural». Por último, se señala que la educación superior debe «contribuir a la implementación del aprendizaje permanente y para todos». En este sentido, se considera que la educación superior «tiene una gran responsabilidad con respecto al sistema educativo en su conjunto y sobre las actividades educativas de la sociedad».

En otra parte del documento se remarca la importancia de que los sistemas de educación superior establezcan y armonicen relaciones con las diferentes instancias que componen la sociedad y el Estado. Se subraya el papel estratégico de las alianzas entre las instituciones de educación superior y los diferentes actores sociales para promover el desarrollo de dichas instituciones en la perspectiva de alcanzar mayores niveles de pertinencia y para promover la noción de corresponsabilidad en la empresa educativa. En seguida se aborda el tema de las innovaciones que es necesario impulsar para que la enseñanza superior pueda enfrentar exitosamente los retos de un mercado de trabajo que demanda mayores competencias y conocimientos, así como la necesidad de que la mayoría de la población cuente con ellos. Un reto que se dibuja en el panorama es cómo hacer llegar la educación superior a los grupos y sectores que requieren ser actualizados para enfrentar las nuevas condiciones del empleo. En esta discusión la noción de aprendizaje permanente es clave y las acciones de diversificación y flexibilidad aparecen como respuestas factibles en la reforma que se requiere.

El tema del acceso a la enseñanza superior es central en el documento. Es un punto en el que encontraron convergencia, desde distintas ópticas, los documentos producidos por las Conferencias Regionales al indicar que: «Todas las personas deben contar con la posibilidad, en cualquier etapa de su vida, de acceder a la educación y de contar con una oportunidad para retornar a la vida universitaria (La Habana); es importante extender y diversificar oportunidades para que cada ciu-

dadano sea beneficiario de la educación superior, así como de competencias y conocimientos (Tokio); la diversificación de la demanda implica la diversificación institucional, así como nuevas políticas y flexibilidad para garantizar el acceso (Palermo); se requieren medidas especiales para facilitar el acceso de quienes han ingresado a la vida de trabajo o han debido abandonar los estudios prematuramente (Beirut); se requiere de políticas orientadas a metas específicas para incrementar el número y la tasa de participación de las mujeres en la enseñanza superior, en la docencia y en los puestos de responsabilidad, así como en las carreras de ciencia y tecnología (Dakar)».

«Agenda 21» también enfoca el tema de los estudiantes y los profesores universitarios, reconociendo que son ellos «los principales protagonistas de la educación superior». Se hace notar que, aún reconociendo el potencial de las tecnologías de la enseñanza a distancia, la interacción profesor-estudiante y las relaciones entre estudiantes, en cuanto contactos humanos, son formativas y educativas a tal grado que resultan determinantes de la calidad y de los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje. Con respecto a los estudiantes se subraya la importancia de que éstos «desempeñen un papel activo en las instituciones de enseñanza superior», y que este papel sea reconocido por las instituciones y traducido en apertura de posibilidades de que ellos y sus organizaciones participen en la toma de decisiones y en el diseño de cursos de acción. Se señala que «todo lo que concierne a los estudiantes interesa a los profesores y viceversa», de manera que «la formación y actualización del cuerpo docente es un aspecto clave para lograr elevar los niveles de calidad educativa». Además se reconoce que «la participación de los profesores en la investigación, así como el vínculo entre investigación y enseñanza es esencial para asegurar la calidad y efectividad de la educación superior, para contribuir al progreso del conocimiento y para desarrollar capacidades endógenas de investigación y de investigación y desarrollo». Se cierra este capítulo del documento con un pronunciamiento sobre la necesidad de incrementar la movilidad de profesores y estudiantes en los planos nacional, regional e internacional, así como la necesidad de desarrollar redes institucionales que faciliten el intercambio y la mutua certificación de conocimientos.

El siguiente punto considera los temas de autonomía y responsabilidad, libertades académicas, objetividad y rigor intelectual. Al respecto se señala que «las libertades académicas de la educación superior y su amplia autonomía son esenciales para que las instituciones puedan desempeñar su misión» y se indica que la

autonomía presupone responsabilidades frente a la sociedad. El documento finaliza con un apartado sobre las funciones de investigación y anticipación. Se indica, para comenzar, que la investigación es una misión fundamental y una función principal de la educación superior, que la tarea de hacer avanzar el conocimiento y enfocarlo a la solución de problemas sociales fundamentales es responsabilidad de las instituciones pero también de los académicos en particular. Además se hace notar que las instituciones de enseñanza superior deben tener recursos suficientes para investigar y que el Estado es el principal responsable en la tarea de financiar la investigación, aunque otros agentes sociales deben también asumir compromisos en esta tarea. Por último, se indica que la anticipación es una tarea relevante de la educación superior. En este sentido, las universidades deben asumir la función de anticipar las necesidades y requerimientos futuros de las sociedades que las contienen, a fin de ofrecer alternativas a los retos que enfrentan.

Como se indicó anteriormente, la visión de la UNESCO, producto de un amplio consenso que recoge los puntos de vista de una gran variedad y diversidad de actores de la educación, intenta crear un balance entre los requerimientos del mundo contemporáneo y la misión tradicional y permanente de la universidad. Asimismo, se toma en cuenta no sólo la función de la educación superior para el desarrollo económico, sino su papel cultural, su importancia para el desarrollo individual y social, así como su peso en la construcción del espacio democrático. Pero ¿son del todo incompatibles estas dos visiones, es decir, la del Banco Mundial concentrada en la rentabilidad de la enseñanza superior y su contribución para el desarrollo, y la visión amplia de la UNESCO? ¿O hay acaso posibilidades de síntesis que recuperen los imperativos económicos y sociales de la universidad contemporánea? Una respuesta tentativa a estos dilemas la encontramos en el trabajo conjunto del Banco Mundial y la UNESCO que a continuación reseñamos.

II.3. UNESCO + Banco Mundial = Promesas y peligros

En marzo del 2000 entró en circulación el documento *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise* elaborado por un grupo de trabajo auspiciado en forma conjunta por el Banco Mundial y la UNESCO, en seguimiento de los acuerdos de la Conferencia Mundial de París de 1998 (BANCO MUNDIAL y UNESCO, 2000); el documento en cuestión se compone de seis apartados.

El primero de ellos trata sobre los problemas añejos y las nuevas realidades. Este capítulo constituye el contexto de todo el análisis y en él se examinan la expansión de la demanda, las tendencias de diversificación de los sistemas de enseñanza superior y las potenciales implicaciones de la revolución del conocimiento. El capítulo dos, «La educación superior y el interés público», pone el énfasis en la contribución de la educación superior al desarrollo económico, social, político y cultural de las naciones y, por lo tanto, su interés público. Este argumento se contrapone al enfoque tradicional de medición de los beneficios con base en las «tasas de retorno económico» que se derivan de las inversiones públicas o privadas en educación superior. El tercer capítulo está enfocado a los sistemas de enseñanza superior, se discute el tema de la diversificación funcional de los sistemas universitarios y se señala que la concepción de mercado libre, según la cual los sistemas tienden al ajuste a través de la competencia, es equívoca en el caso de la educación superior. A esta idea se opone la necesidad de una coordinación no centralizada de los sistemas, que busque proteger la autonomía universitaria, auspiciar la competencia entre instituciones similares y dar coherencia y racionalidad al sistema como un todo. Al final de esa sección se concluye que «la conducción gubernamental es una parte esencial de cualquier solución».

La gobernabilidad constituye el tema principal del cuarto capítulo, señalándose en primer lugar, los principios generales del buen gobierno institucional: libertad académica, gobierno cooperativo, derechos y responsabilidades claras, selección por méritos académicos, estabilidad financiera y rendición de cuentas. Se desarrolla, además, un conjunto de 'instrumentos' para el logro de los objetivos del buen gobierno: cuerpos colegiados efectivos y capaces, órganos de gobierno con visión de largo alcance, prácticas de programación financiera y control administrativo responsables, flexibles y transparentes, acceso a datos para la toma de decisiones, liderazgos sólidos, selección y promoción del personal académico y directivo con base en méritos académicos, seguridad en el empleo, remuneraciones adecuadas y sistemas internos y externos de evaluación y acreditación. El quinto capítulo se dedica a examinar la ciencia y la tecnología, y en él se hace notar el atraso que presentan los países en desarrollo en ese terreno, así como la necesidad de impulsar los sistemas científicos y tecnológicos a través de recursos gubernamentales y mediante la construcción de vínculos y alianzas, tanto con las empresas como con la cooperación internacional. También se subraya la responsabilidad de los gobiernos para impulsar las actividades cien-

tíficas y tecnológicas en virtud del carácter aún incipiente de la cooperación entre universidades e industrias.

En su sexto capítulo el documento aboga por el establecimiento de la educación general (liberal) en algunas instituciones de educación superior de los países en desarrollo, toda vez que este enfoque resulta pertinente para la formación de profesionales flexibles y con la capacidad de adecuarse a un entorno que cambia con rapidez. A diferencia del enfoque tradicional que subraya la necesidad de brindar una formación técnica especializada, en esta sección del documento se argumenta a favor de los estudios generales, siempre y cuando se tomen medidas para ofrecer una formación sólida, actualizada y flexible.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se postulan recomendaciones en torno a dos grupos de objetivos. El primero tiene que ver con la necesidad de incrementar los recursos y el segundo con el mejoramiento en la eficiencia de su manejo. Se requiere extender la base financiera para 1) mejorar la infraestructura educativa, en especial en cómputo, redes, laboratorios científicos y equipamiento, aunque también para reforzar la infraestructura convencional: aulas, bibliotecas, dormitorios, espacios recreativos e instalaciones culturales; 2) diseñar, probar e implementar nuevos programas y diseños curriculares, así como para expandir o introducir la educación general; 3) reclutar, retener y motivar a la planta académica permanente; 4) incrementar el acceso de poblaciones socialmente desfavorecidas; 5) fomentar la enseñanza y la investigación en áreas de ciencia básica y aplicada. Para mejorar la eficiencia de la gestión universitaria se proponen medidas institucionales como a) reforzar el gobierno interno, b) mejorar la calidad de los programas académicos, c) desarrollar y motivar al personal académico. Se sugiere también que las instancias gubernamentales desarrollen la arquitectura de un sistema más racional de educación superior en que se promuevan al mismo tiempo la educación de masas y la excelencia, así como atender al carácter de interés público de la enseñanza superior. Se subraya, asimismo, la importancia de la implementación, ya que, se dice, «el campo del desarrollo internacional está plagado de buenas ideas que al cabo del tiempo no fructifican». Por ello, concluye el documento, «debemos ante todo ser prácticos si queremos lograr una reforma exitosa».

La perspectiva del grupo de trabajo UNESCO-Banco Mundial sobre la reforma de la educación superior permite suponer que, hacia el futuro, la posición de la banca multilateral asuma un perfil de mayor flexibilidad y más sensible a las

dimensiones políticas y sociales del cambio. Los trazos del nuevo perfil comienzan a advertirse en las preferencias de crédito del BM, con mayor apertura a propuestas sobre enseñanza post-básica y educación superior, y también a través de los pronunciamientos de algunos de los intelectuales más influyentes en el diseño de las políticas del BM con respecto a la educación. Así, cabría esperar una actitud más favorable al fortalecimiento de los sistemas de educación superior, ciencia y tecnología de los países en desarrollo, siempre y cuando los proyectos resulten congruentes con los lineamientos «duros» de la propuesta: pragmatismo, reforzamiento de la participación privada, insistencia en la calidad y la eficacia, fórmulas de compensación social, aprovechamiento de opciones de educación a distancia, enfoque de educación permanente, entre los principales. Veamos a continuación la visión latinoamericana sobre el tema.

II.4. CEPAL: La educación como eje de la transformación productiva con equidad

El planteamiento de la «transformación productiva con equidad», refleja el giro conceptual de la propuesta de la CEPAL sobre el desarrollo latinoamericano al final de la «década perdida para el desarrollo», como caracterizó la propia Comisión al decenio de los ochenta. Este planteamiento sostiene una tesis central: la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico constituye el pivote de la transformación productiva y de su armonización con la democratización política y una creciente equidad social. Alrededor de esta idea se articula el conjunto de acciones recomendadas por la Comisión para alcanzar un desarrollo sustentable y apropiado a la realidad latinoamericana (CEPAL, 1990).

La propuesta distingue dos formas de crecimiento económico: el que permite elevar el nivel de vida de la población mediante el aumento de la productividad, y el que se apoya en la depredación de los recursos naturales y en la reducción de las remuneraciones reales. En el primer caso, el progreso técnico funge como la variable que articula los objetivos en tensión de competitividad y sustentabilidad social. Según la CEPAL, para activar el progreso técnico se requiere fortalecer la base empresarial, contar con la infraestructura tecnológica, participar en la economía internacional y propiciar la formación de recursos humanos con capacidad para gestar nuevos conocimientos. Sin embargo, indica la Comisión, los rezagos

educativos y en terreno de la generación de conocimientos, son obstáculos que impiden avanzar en esa dirección.

Sobre esta base conceptual, la Comisión elaboró una propuesta general y una específica para educación. La primera, titulada «Equidad y Transformación Productiva, un Enfoque Integrado», preparada para el vigésimo cuarto período de sesiones de la Comisión a comienzos de 1992, discute sobre los medios para llegar a una situación de convergencia entre el crecimiento y la equidad social. La segunda, publicada ese mismo año, se titula «Educación y Conocimiento, Eje de la Transformación Productiva con Equidad», y establece el propósito de «contribuir a crear, en el decenio próximo, ciertas condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social».

A continuación presentamos el resumen del documento de CEPAL particularizando los argumentos y propuestas que se relacionan más estrechamente con la reforma de la educación y de los sistemas de investigación científica y tecnológica.

Desde la perspectiva de la CEPAL, la educación es estratégica para el desarrollo. Esta condición proviene de su papel en la formación de sujetos portadores de los valores y comportamientos propios de la moderna ciudadanía y de sus funciones en la construcción de las capacidades y destrezas que generan productividad. El fortalecimiento del sistema de producción y difusión del conocimientos, que por supuesto incluye a la educación en todos sus niveles, se entiende como un instrumento decisivo para enfrentar tanto el desafío interno de la ciudadanía como el desafío externo de la competitividad. Esta perspectiva es reconocida en los países desarrollados y en los de industrialización tardía, y se ha traducido en importantes políticas de fomento a la educación, la ciencia y la tecnología. En cambio, en los países en desarrollo aún cuando se valora la relación entre la educación y el progreso técnico, hay rezagos que persisten y el esfuerzo por mejorar ha sido insuficiente, generalmente ineficaz y con resultados insatisfactorios. En efecto, aunque la Comisión admite que los sistemas educacionales, de capacitación y de ciencia y tecnología de la región han experimentado una expansión cuantitativa importante, indica que en la mayor parte de los países persisten insuficiencias en la calidad de los resultados, y que hay poca pertinencia sobre los requerimientos del entorno y evidentes problemas de equidad en la distribución social de las opor-

tunidades de acceso. Además, la institucionalidad del sistema se caracteriza por su rigidez, burocratización y una escasa vinculación con el medio productivo y social.

Con base en las ideas y en el diagnóstico presentados, la CEPAL establece la necesidad de una estrategia para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación y aumentar el potencial científico-tecnológico de la región, con miras a la formación de una moderna ciudadanía, vinculada tanto a la democracia y la equidad como a la competitividad internacional. La propuesta define a la competitividad como objetivo central, al desempeño como lineamiento de política y a la descentralización como componente del esquema institucional. Aclara la Comisión que la propuesta reconoce tensiones entre ciudadanía y competitividad, equidad y desempeño e integración y descentralización, pero se concentra en el ámbito de complementariedad que existe en cada uno de estos planos.

La estrategia de cambio se orienta hacia las siguientes direcciones: i) desde el punto de vista político, se trata de asumir las actividades de producción y difusión de conocimientos como tareas estratégicas de largo plazo que requieren el más amplio consenso posible entre los diferentes actores sociales, y un compromiso financiero estable con su desarrollo; ii) desde el punto de vista de los contenidos, de focalizar la acción en los resultados de la educación, la capacitación y la ciencia y tecnología, y en su articulación con las exigencias del desempeño de las personas, las empresas y las instituciones en los diferentes ámbitos de la sociedad; iii) desde el punto de vista institucional, romper el aislamiento de los establecimientos educativos y de generación y transmisión de conocimientos, e introducir modalidades de acción en que los actores tengan mayores márgenes de autonomía en las decisiones, así como mayor responsabilidad por los resultados.

Para alcanzar estos objetivos, la propuesta define acciones en siete ámbitos de política. El primero se refiere a la necesidad de superar el aislamiento de los sistemas de educación, de capacitación y de adquisición de conocimientos científico-tecnológicos, abriéndolos a los requerimientos sociales. Los dos ámbitos siguientes se refieren a los resultados buscados con esta apertura: asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad, e impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica. Los siguientes cuatro son de carácter instrumental: gestión institucional responsable; profesionalización y protagonismo de los educadores; compromiso financiero de

la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico, y cooperación regional e internacional. En estos distintos ámbitos de política se establecen lineamientos que influyen en los diversos componentes de la educación formal (preescolar, primaria, secundaria y superior), la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico y, muy especialmente, en los vínculos entre ellos y con el sector productivo. La elaboración y especificación de las políticas, así como su aplicación en las circunstancias nacionales diversas, es tarea que compete a cada país.

El documento de CEPAL subraya el papel de la cooperación regional e internacional para el alcance de los objetivos indicados. Sobre este tema propone la formación de recursos humanos en los países de América Latina y el Caribe, con miras a una utilización más eficiente de la capacidad instalada en las universidades y centros académicos de la región. En términos específicos, se destacan las siguientes líneas de cooperación: mejoramiento de la calidad; innovaciones en el nivel de enseñanza media; acreditación de instituciones, programas y unidades de la educación superior; formación de académicos e investigadores; reforma institucional y administración local; capacitación técnica; investigación educacional; intercambio de alumnos, y cooperación estratégica.

No obstante que el documento de la CEPAL omite recomendaciones particulares sobre la reforma de la educación superior en América Latina, queda claro que los retos principales giran en torno a las nociones de pertinencia, integración y vinculación. Pertinencia, en el sentido de una mejor relación entre la oferta universitaria y las demandas de la sociedad. Integración, entendida como el esfuerzo por armonizar el conjunto de subsistemas que componen, en cada país, la estructura educativa. Vinculación, en el sentido de relacionar a través de proyectos específicos las necesidades de la estructura productiva y las capacidades generadoras de conocimiento de las instituciones de enseñanza superior (Cf. LABASTIDA, *et al.*).

El documento no pasa por alto la necesidad de mayor respaldo financiero por parte de la banca multilateral para proyectos que involucren a la educación en general y al sector de producción de conocimientos en particular. Al respecto, hace notar que durante los años ochenta estas organizaciones disminuyeron su respuesta sobre estos temas, tanto en términos de recursos como del perfil de sus actividades. Sin embargo, concluye la CEPAL, en los años noventa hay nuevas condiciones, económicas y políticas, que permitirían una mayor colaboración entre los

gobiernos, los organismos de consenso y la banca de desarrollo, a través de la cual se apoye la realización de tareas directamente vinculadas a la educación y la producción de conocimiento, concebidas como eje de la transformación productiva con equidad. Sobre este último aspecto, resulta de interés conocer la propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo, tema del que nos ocupamos a continuación para cerrar la sección dedicada al análisis de los documentos de estrategia para la reforma universitaria emitidos por los organismos multilaterales.

II.5. La propuesta del BID para reformar la educación superior en América Latina

El documento titulado *Higher Education in Latin America and the Caribbean: Strategy Paper*, publicado en 1996, presenta la posición del BID acerca de la enseñanza superior en la región, así como la estrategia para promover su mejoramiento (IADB, 1997a). También se intenta dar una valoración 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 substancialmente entre los diferentes países y sectores, así como entre instituciones y unidades internas de las propias instituciones. Tal heterogeneidad se atribuye a lo diverso de las funciones que cumplen los establecimientos universitarios.

Además de destacar la importancia social de la educación superior, comenzando por lo que significa para la vida de la 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 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.

Más adelante 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 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.

Las propuestas del BID guardan semejanza con las del Banco Mundial en varios aspectos, como promover eficiencia y calidad a través de reformas en la estructura académica y administrativa de las instituciones, impulsar mecanismos generales de evaluación y acreditación, establecer mecanismos de financiamiento mixto, facilitar la articulación del sistema de enseñanza superior con el entorno social y productivo, y propiciar una rendición de cuentas transparente y sistemática. No obstante estas coincidencias, que dan cuenta de un enfoque compartido entre ambos organismos sobre la educación superior y sus posibilidades de reforma, hay también diferencias importantes, sobre todo en el nivel de prioridad asig-

nado a los proyectos de educación superior (en la práctica, el BID ha concedido una mayor importancia a iniciativas de esta índole) y también en el plano operativo, que va desde las condiciones financieras bajo las cuales se pactan los préstamos hasta los modos de supervisión y evaluación de los respectivos proyectos, temas que ameritan un estudio detallado.

III. COMENTARIOS FINALES

En este artículo hemos intentado ofrecer al lector un panorama general del debate en curso sobre la educación superior en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales. No está de más subrayar que se trata de una discusión abierta y en pleno desarrollo, en la cual los interlocutores se influyen mutuamente y tienden a coincidir en postulados de principio, por ejemplo: es indispensable apoyar a la educación superior y a la investigación científica para avanzar en la construcción de la sociedad del conocimiento; es necesario expandir y diferenciar los sistemas de educación superior y agregar calidad a los procesos de enseñanza-aprendizaje; debe cuidarse la equidad de la oferta y asegurar la igualdad de oportunidades con base en el mérito académico; se tienen que construir nuevos y más sólidos vínculos entre la educación superior y el sistema social para conseguir una mejores niveles de pertinencia y eficacia; es importante atender a los aspectos administrativos y de gobierno para que las instituciones se vuelvan más eficientes y puedan concentrarse en la innovación.; hace falta un mayor esfuerzo para consolidar la planta académica y mejorar con ello la formación de profesionales a la altura de los retos del presente, entre otros principios de coincidencia.

Diferencias importantes se encuentran, sin embargo, en el terreno de los medios que se proponen para llevar a cabo transformaciones como las indicadas, y también con respecto a los actores que se considera pueden contribuir a impulsarlas, por ejemplo: ¿Cuál debe ser el papel del Estado en materia de educación superior y política científica y tecnológica? ¿De qué manera debe participar la iniciativa privada para impulsar la formación de profesionales y la investigación científica y tecnológica? ¿Quién debe pagar la educación superior y a través de qué mecanismos? ¿Cuáles son las formas de evaluación que se traducen en calidad e innovación? ¿De qué manera se puede promover el mejoramiento del nivel

académico de los profesores? ¿A través de qué medios se puede avanzar en los objetivos de equidad y pertinencia? ¿Cuál es la distribución óptima de modalidades educativas que conforman el sistema de educación superior? ¿Qué prioridad debe asignarse al desarrollo de opciones de enseñanza abierta y a distancia? ¿Qué tipo de contrato social se debe establecer para conseguir un balance apropiado entre las demandas de la sociedad y las posibilidades de respuesta de las universidades? ¿Cómo armonizar las condiciones del mercado de trabajo y la formación superior? ¿Cuáles se consideran escenarios deseables a mediano y largo plazo y cómo avanzar en su construcción? Estas preguntas, entre otras, concentran hoy las principales controversias y, como hemos visto, persisten respuestas diferenciadas, cuando no francamente encontradas al respecto.

La propia dinámica del debate desaconseja la pretensión de caracterizar las posturas de los distintos tipos de organismos multilaterales a través de una polaridad excluyente. En lugar de ello, se aprecia la necesidad de ahondar en los temas que se abren a la reflexión. Si la presente contribución anima al lector a internarse en los debates que describe, habrá cumplido cabalmente sus objetivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCÁNTARA, A. (2000): Tendencias mundiales en la educación superior: El papel de los organismos multilaterales, *Memoria del Encuentro de Especialistas en Educación Superior* (<http://www.serpiente.dgsca.unam.mx/ceiich/>).
- BANCO MUNDIAL (1994): *Higher Education: The Lessons from Experience* (Washington D.C., The World Bank).
- BANCO MUNDIAL (1995): *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review* (Washington D.C., The World Bank).
- BANCO MUNDIAL (1999a): *The World Bank Mission* (The World Bank). (<http://www.worldbank.org>).
- BANCO MUNDIAL (1999b): *Latin America & The Caribbean Bank Assistance* (The World Bank) (<http://www.worldbank.org/html/extpb/annrep/lac1.htm>).
- BANCO MUNDIAL (1999c): *Education Sector Strategy* (Washington D.C., The World Bank).

- BANCO MUNDIAL (1999d): *Education Change in Latin America and the Caribbean: A BANCO MUNDIAL Strategy Document* (Washington D.C., The World Bank).
- BANCO MUNDIAL (2000): *Informe Anual 1999* (Washington D.C., The World Bank).
- BANCO MUNDIAL Y UNESCO: The Task Force on Higher Education and Society (2000): *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise* (Washington D.C., The World Bank).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO/BID (1997a): *Higher Education in Latin America and the Caribbean. Strategy Paper* (Washington D.C., IADB).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO/BID (1997b): *Proyecto: México, Programa de Ciencia y Tecnología* (804/OC-ME; 001/SPQ-ME) (Washington D.C., IADB).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO/BID (1998): *Project: Brazil, Science and Technology Program* (880/OC-BR) (Washington D.C., IADB).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO/BID (1999a): *La Renovación del Compromiso frente al Desarrollo* (Washington D.C., IADB).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO/BID (1999b): *Información Básica 1999* (<http://www.iadb.org/>).
- BETTS, J. R. (1999): Returns to Quality in Education, *The BANCO MUNDIAL Economics of Education Series*, 1.
- BIELSCHOWSKY, R. (1998): Evolución de las ideas de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, extraordinario.
- COLCLOUGH, CH. (1996): Education and the Market: Wich Parts of the Neoliberal Solution are Correct? *World Development*, 24, 4, pp. 589-610.
- CEPAL (1992): *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*, (LC/G.1702/Rev.2-P) (Santiago de Chile, CEPAL).
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P) (Santiago de Chile, CEPAL).

- CORAGGIO, J. L. (1998): Investigación educativa y decisión política. El caso del Banco Mundial en América Latina, *Perfiles Educativos*, 79-80, pp.43-57.
- JALLADE, L.; LEE, E. y SAMOFF, J. (1994): International Cooperation, en SAMOFF, J. (Ed.), *Coping with Crisis: Austerity, Adjustment and Human Resources* (París, Cassell-UNESCO).
- KENT, R. (1996): The World Bank and UNESCO on Higher Education, *International Higher Education*.
- LABASTIDA, J.; VALENTI, G. y VILLA LEVER, L. (Eds.) (1993): *Educación, ciencia y tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina* (México, UNAM).
- MALO, S. y S. MORLEY, (Eds.) (1996): La Educación Superior en América Latina y el Caribe. Memoria de un Seminario de Rectores (Washington D.C., BID-UDUAL).
- MANCHÓN, F. (1995): Globalización, regionalización y comportamiento financiero, en: J. C. CALVA (Coord.), *Globalización y bloques económicos. Mitos y realidades* (México, Juan Pablos), pp. 40-57.
- PSACHAROPOULOS, G. (1994): Returns to Investment in Education: A Global Update, *World Development*, 22, 9, pp. 1325-43.
- REIMERS, F. (1995): Gospel from the BANCO MUNDIAL, *International Higher Education*.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (2000): La reforma de la educación superior. Señas del debate internacional de fin de siglo, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 2, 1 (<http://redie.ens.uabc.mx/vol2no1>).
- SCHUGURENSKY, D. (1998): La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización. ¿Hacia un modelo heterónomo?, en ALCÁNTARA, A.; POZAS, R. y TORRES, C. A. (Coords.), *Educación, Democracia y Desarrollo en el Fin de Siglo* (México, Siglo XXI), pp.118-49.
- SCHWARTZMAN, S. (1999): Prospects for Higher Education in Latin America, *International Higher Education*, 17, pp. 9-10.
- TORRES, C. A. (1996): *Las secretas aventuras del orden. Estado y educación* (Buenos Aires, Miño y Dávila Editores).

- TÜNNERMANN, C. (1995): *Una nueva visión de la Educación Superior* (San José de Costa Rica, CSUCA).
- UNESCO (1995): *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior* (París, UNESCO).
- UNESCO (1998a): *La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción*, Documento de Trabajo (París, UNESCO).
- UNESCO (1998b): *Towards an Agenda for Higher Education: Challenges and Task for the Twenty-First Century Viewed in the Light of the Regional Conference* (París, UNESCO).
- UNESCO (1998c): *La UNESCO y la Educación en América Latina y el Caribe 1987-1997* (Santiago de Chile, UNESCO-OREALC).
- UNESCO (1999): *What is UNESCO?* (UNESCO) (<http://www.unesco.org/general/eng/about/>).
- VILAS, C. M. (1995): Estados nacionales y mercados transnacionales en la búsqueda de un desarrollo alternativo, en J. L. CALVA (Coord.), *Globalización y bloques económicos. Mitos y realidades* (México, Juan Pablos), pp. 310-333.

RESUMEN

En el curso de la década pasada el debate sobre la educación superior ocupó un espacio significativo en las agendas de diversos organismos internacionales, incluyendo la banca multilateral de desarrollo y otras agencias intergubernamentales. Este hecho advierte sobre la importancia del tema dentro de una discusión más amplia, la que se refiere a los proyectos nacionales de desarrollo y a su articulación dentro del nuevo orden económico y político internacional. En tal contexto, el propósito del presente ensayo consiste en presentar las principales líneas de argumentación en debate así como sus posibles implicaciones sobre la transformación de la enseñanza superior en América Latina.

A tal efecto, hemos seleccionado cuatro casos que consideramos relevantes para la región: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En la primera parte del texto caracterizamos las particularidades de cada una de estas agencias, destacando su relación con los procesos de cambio educativo. En la segunda, abordamos el tema de las recomendaciones de los organismos multilaterales sobre el cambio de los sistemas de educación superior en el mundo y particularmente en la región latinoamericana.

ABSTRACT

During the last decade, the debate over higher education took up a significant space on the agendas of various international agencies, including multilateral development bank and other intergovernmental agencies. This fact points to the importance of the subject within a broader discussion that refers to national development projects and their articulation within the new international economic and political order. In this context, the purpose of this article is to discern the principal lines of argument at work and their implications for the transformation of higher education in Latin America.

To this end, we have chosen four cases that we consider relevant for the region: The United Nations Education, Science and Cultural Organization (UNESCO), the BANCO MUNDIAL (WB), the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLA) and the Interamerican Development Bank (IADB). In the first part of the text we characterize the particularities of each of these organizations, highlighting their relation with the processes of educational change. In the second, we approach the subject of the recommendations made by the multilateral agencies on change in the higher education systems in the world and, particularly, in the Latin American region.