

DOS ENFOQUES SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR *

*Amílcar Davyt***
*Francisco Figaredo****

Introducción

Históricamente las discusiones en las universidades latinoamericanas han incorporado elementos del debate internacional, primero europeo y luego mundial. En los años '90 es posible observar una nueva onda de discusión respecto al papel que le cabe a la educación superior en el desarrollo de la región¹, en la que se perciben posiciones directa o indirectamente vinculadas a grandes escuelas de pensamiento o concepciones del mundo.

Recientemente se destaca como elemento importante del debate la circulación, en medios políticos y académicos, de dos documentos sobre políticas de la educación superior. El primero de ellos fue preparado por un equipo de especialistas del Banco Mundial y publicado en mayo de 1994; el segundo, elaborado por la UNESCO en consulta con los diversos estados miembros y dado a conocer en febrero de 1995. Ambos documentos analizan la situación actual y las perspectivas de la educación superior desde valores y concepciones distintas: el del Banco Mundial puede calificarse como respondiendo a las tendencias político-económicas neoliberales, el de UNESCO puede enmarcarse en un enfoque general de orientación humanista.

El objetivo de este trabajo es presentar una visión de la polémica que se establece entre las posiciones de ambos documentos, de forma tal de difundir su existencia, así como su contenido. Para ello se realiza un análisis comparativo de los desprendimientos e implicancias de ambos documentos. Se procura analizar las consideraciones explícitas de ambas

visiones, y develar las implícitas, en cuanto a objetivos y funciones, principios y contenidos, políticas y experiencias atinentes a la educación superior (en adelante ES).

Al mismo tiempo se busca realizar una valoración crítica sobre ambos documentos, señalando algunas de sus contradicciones e incoherencias. Sin embargo, es necesario aclarar desde el comienzo que no se plantea ninguna tercera posición. Esto se debe a que los autores coinciden, en lo esencial, con el enfoque de UNESCO. Creemos que es ésta la perspectiva a ser asumida, independientemente de que, como se verá más adelante, también se realizan algunas consideraciones sobre su documento, intentando, a través de la crítica constructiva, aportar a su perfeccionamiento.

La estructura del trabajo es la siguiente: las dos secciones a continuación describen los documentos, siguiendo sus propios recorridos, comenzando por el del Banco Mundial y siguiendo por el de la UNESCO. Al mismo tiempo se introducen comentarios y opiniones sobre algunas de sus afirmaciones. En los subtítulos se utilizan dos conceptos, ya planteados por Tünnermann (1995), que sintetizan en una sola palabra nuestra opinión respecto de ambos enfoques, en correspondencia con lo sostenido en el párrafo anterior. La valoración final del trabajo ratifica la posición anunciada sobre ambos documentos.

Un enfoque economicista² sobre la Educación Superior

El documento del Banco Mundial (en adelante BM), titulado "Educación Superior: lecciones de la experiencia", puede ser criticado desde distintos niveles. Es posible optar por analizar la aplicación, en las políticas educativas, de la visión del mundo economicista decorrente de las tendencias neoliberales, tan en boga actualmente³; también es posible buscar las inconsistencias internas al documento, así como ciertas distorsiones de la realidad que

* Este artículo es consecuencia de la reflexión desarrollada por los autores en un seminario sobre Educación Superior realizado en la Facultad de Educación de la UNICAMP, Campinas, Brasil, bajo la orientación del Prof. Dr. José Dias Sobrinho. A él agradecemos la motivación para realizarlo, aunque, obviamente, no responsabilizamos por su contenido.

** Docente de la Universidad de la República, Uruguay, y alumno de posgraduación del Departamento de Política Científica y Tecnológica, IG/UNICAMP.

*** Docente de la Universidad de Camagüey, Cuba, y alumno de posgraduación del Departamento de Política Científica y Tecnológica, IG/UNICAMP.

1 En particular cabe resaltar el papel de organismos internacionales como el CRESALC, y el espacio generado por su revista Educación Superior y Sociedad, en la promoción y divulgación de este debate.

2 Por economicismo se entiende aquí la tendencia a absolutizar el papel de la economía en el desarrollo social. Una postura de este tipo centra los análisis, en el plano individual y colectivo, en la economía, en las cosas materiales, en el dinero.

3 Como puede verse, por ejemplo, en P. Gentili & T. Silva (1994) o C.A. Torres (1995)

parece realizar a efectos de 'adecuarla a la teoría'. En las páginas siguientes preferimos centrarnos en este último nivel, aunque sin despreciar comentarios en el primero mencionado; es decir, seguiremos la línea argumental del BM, y desde ella la criticaremos.

Uno de los primeros problemas generales que surgen al considerar globalmente este documento, es su estrecha relación con los mecanismos de préstamo de los organismos internacionales de financiamiento, en particular del propio BM. Parece constituirse en una justificativa general ex-post de las recomendaciones ya realizadas y de los condicionamientos ya impuestos a muchos países subdesarrollados, aunque con un 'tono' general más humanizado o generoso. En realidad las acciones efectivamente desarrolladas, o por lo menos intentadas, por algunos gobiernos de la región latinoamericana se basan en los aspectos más regresivos del documento, aunque no consideran algunas recomendaciones que, en principio, pueden ser consideradas positivas⁴.

Aunque el informe comienza describiendo la importancia potencial de la ES en el desarrollo de los países, inmediatamente pasa a detallar en mayor profundidad la supuesta crisis por la que pasa a nivel mundial. Paradójicamente, las características de esta crisis se relacionan directamente con las políticas que el propio BM promueve en los países subdesarrollados. Tanto los "ajustes fiscales más drásticos" como los intentos de limitacionismo y de "contener las presiones para el aumento de las matrículas" (p.18)⁵ son, al mismo tiempo, causas de crisis según la visión del Banco y consecuencias de políticas neoliberales promovidas por el sistema financiero internacional según la perspectiva de cualquier observador atento. En este marco las soluciones del BM al 'problema' de la ES parecen ser formas de 'tapar los agujeros' producidos por ellos mismos.

La naturaleza contradictoria de las acciones del Banco también se refleja dentro del propio documento, ya que mientras que para justificar la importancia de la ES se destaca la estrecha vinculación entre matrícula superior y desarrollo económico y social en los países avanzados, en los subdesarrollados el crecimiento de la matrícula es "insostenible desde el punto de vista fiscal" (p.2). Coherente con las políticas económicas neoliberales, primero hay que crecer y

luego se podría distribuir, en este caso conocimiento y cultura.

Para justificar la existencia de esta crisis de la ES, el BM nos brinda, además de las 'causas' ya mencionadas, una serie de datos que describen algunas de sus características y de sus recientes cambios. Sin embargo, estas características son sólo reflejo de la sociedad en la que están insertas las instituciones, y de sus modelos de desarrollo; no puede pedírsele a ellas, creemos, que sean vanguardia de cambios globales en las relaciones económicas y políticas de las naciones. En países con graves problemas en la distribución de la renta o con discriminaciones importantes, sea de sexo, raza o religión, es prácticamente imposible tener IES que no los expresen. Afirmar esto no implica, en nuestra opinión, que no sea posible tomar medidas correctivas; sí implica decir que estas instituciones no pueden solucionar por sí mismas

los grandes problemas nacionales, solamente brindar su aporte en ese sentido.

Por fin, el informe señala, vinculado a la crisis, la ineficiencia de las IES públicas, principalmente comparadas a las privadas. Al hacer estas precisiones, el BM cae en dos tipos de errores. El primero de ellos es común en discursos tecnocráticos o academicistas: no existen indicadores o formas de medir la eficiencia, o cualquier otro aspecto, que sean neutros.

Para construirlos siempre se parte de consideraciones contextuales y marcos referenciales que condicionan su significado. En particular la visión del BM relaciona en todo momento la eficiencia educativa a indicadores económicos o, peor aún, meramente financieros; en realidad, no está hablando de mayor eficiencia, sino sólo de menores costos.

En segundo lugar, el Banco compara, con indicadores de 'gasto', instituciones con diferentes funciones y objetivos, como pueden ser las universidades públicas, nacionales y autónomas, con las privadas, con fines de lucro o confesionales. Existe un conjunto de elementos difícil de ser medido, e imposible de ser cuantificado financieramente, en torno a la ES pública, que no se encuentra en las IES privadas (o que se encuentra en menor grado en algunas, principalmente las confesionales). Estos elementos se relacionan a un concepto de Universidad como centro de cultura, de generación, transmisión y difusión del conocimiento en su más amplia acepción, y de reflexión crítica acerca del mismo y de sus usos⁶. Se relacionan también a la trascendencia de las instituciones públicas para el

**Coherente con las políticas
económicas neoliberales,
primero hay que crecer y
luego se podría distribuir,
en este caso conocimiento y
cultura**

4 Entre ellas podrían mencionarse: "la mayor diferenciación de las instituciones", el "mejoramiento de la calidad", "en pos de la equidad", etc.

5 En esta sección las indicaciones de número de página remiten a la versión en español del documento del Banco Mundial, "La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia", junio de 1995.

6 Por un mayor desarrollo del concepto en esta misma perspectiva, ver, por ejemplo, J. Ares Pons 1995 y 1996.

fortalecimiento de la identidad nacional, su aporte a la autonomía intelectual y científica de los países y su papel como conciencia cívica y crítica de las sociedades (Tünnermann, 1995).

Continúa luego el documento del BM exponiendo la estrategia de reforma recomendada para lograr enfrentar la 'documentada crisis'. De esta forma se expresa lo que Tünnermann llama "ver a las universidades como parte del problema" (1995: 125). Las políticas económicas neoliberales impulsadas desde hace algunas décadas produjeron, a modo de efecto secundario, algunas consecuencias en los sistemas de ES que se sumaron a ciertas tendencias globales de nuestras sociedades. El resultado final, de acuerdo al Banco, es esta situación de crisis problemática, que es necesario resolver, también a través de préstamos condicionados. El propio BM hace una síntesis de sus recomendaciones estratégicas, y de cómo condiciona las políticas nacionales, en un documento posterior:

"Los países dispuestos a adoptar un entramado político para la educación superior que privilegie una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada, poniendo el mayor énfasis en los agentes y en la financiación privados, continuarán recibiendo atención prioritaria."

Efectivamente, el BM divide el contenido de su estrategia en cuatro capítulos: mayor diferenciación de las instituciones; diversificación del financiamiento de las instituciones estatales y adopción de incentivos para su desempeño; redefinición de la función del gobierno; y enfoque en la calidad, la adaptabilidad y la equidad.

Antes de profundizar en cada línea estratégica, el BM advierte sobre las posibles "dificultades políticas" (p.29) para el logro de estas reformas. Con una impronta tecnocrática característica, se recomienda a los gobiernos "actuar con mucha cautela al introducir reformas que pueden afectar a las familias más poderosas y con mayor potencial para desestabilizar los regímenes políticos" (ídem), como si no fueran esas mismas familias quienes habitualmente detentan el poder político, y, por lo tanto, controlan los gobiernos. Paradójicamente, pocas veces el Banco ha recomendado reformas agrarias, protección del mercado y producción locales, reformas del sistema impositivo, fortalecimiento de

controles estatales sobre la especulación, mecanismos de ahorro compulsivo, etc, medidas que podrían encontrarse en la misma situación de dificultades para ser implementadas⁸.

El Banco denomina "Mayor diferenciación de las instituciones" (p.31) a dos tipos de medidas tendientes a reducir los gastos en educación superior: a) creación de institutos profesionales, politécnicos y colegios, más 'baratos' para el estado; y b) fomento a la iniciativa privada, que ahorraría gastos estatales. Más allá de que la idea de diferenciación institucional tiene un fundamento académico compartible, la mayor parte de los datos y argumentaciones presentados por el BM tienen que ver con cuestiones de ahorro; obviamente, las políticas de reducción del gasto fiscal promovidas por algunos organismos internacionales exigen que una de las áreas 'reducidas' sea la educación. Sin embargo, aquí el Banco plantea que los fondos destinados a la ES deben ser mantenidos. Claro, mantener fondos con incremento de matrícula implica, de hecho, una reducción de la inversión por estudiante; por ello, todo aumento estudiantil debe ser canalizado a través de otras instituciones, creadas para tal fin. Como sugerencia final, el BM recomienda un tratamiento "en forma equitativa" (p.42), estableciendo "condiciones de igualdad para todas las instituciones -estatales y privadas-" (p.43), olvidando otra vez que es imposible tratar 'igual' a funciones y objetivos 'diferentes'.

La medida central de la "Diversificación del financiamiento" (p.44) se relaciona al cobro de derechos de matrícula estudiantil. Como contrapartida, el BM ofrece el apoyo financiero a los estudiantes necesitados. Esto nos parece

una contraparte menor, ya que el objetivo del Banco de transformar la educación como derecho de la población en una mercancía, en un objeto de comercialización, ya es alcanzado aunque se le cobre sólo a una pequeña parte de los alumnos. De esta forma, éstos pasan a ser 'clientes'.

Es interesante destacar aquí la reiteración del BM de

recomendar "evitar *la práctica negativa* de reducir las asignaciones presupuestarias fiscales a las instituciones públicas" (p.48, destacado en el original) y plantear como "un elemento fundamental (...) que se pueda seguir disponiendo de recursos" (p.50). Sin embargo, avanzando en el documento hacia las lecciones finales, el Banco muestra sus verdaderas intenciones: "liberar algunos de los recursos públicos" y "menor costo para el Estado" (p.96).

En el marco de la "Redefinición de la función del gobierno" (p.61) el BM desarrolla varias directrices. Una de ellas es la "mayor autonomía institucional" como "clave del éxito de la reforma" (p.69). En realidad, la autonomía que el Banco plantea está más relacionada con lo administrativo, por una parte, y con dejar de tener

**La mayor parte de los datos
presentados por el BM
tienen que ver con
questiones de ahorro.**

7 World Bank Review (1995), Priorities and Strategies for Education; citado por J. Ares Pons (1996)

8 La excepción parece haber sido Corea en las últimas décadas, el "jardín del sistema capitalista", en la cual se fomentaron políticas de este tipo. Los resultados están a la vista. Por mayores consideraciones, ver: World Bank (1993) y S. Lall (1994).

responsabilidad sobre la educación, traspasándola al sector privado. Al tratar como 'iguales' ambos tipos de instituciones -públicas y privadas- en un contexto de mercado, hace que las públicas, para sobrevivir, deban comportarse como las privadas. Es decir, autónomas del estado, pero no de las leyes de comportamiento capitalista, de las fuerzas del mercado. Es de esta forma que se desvirtúa la idea de autonomía del poder político, tan cara a las tradiciones universitarias latinoamericanas, como forma de preservación de un clima de libertad intelectual, de pluralismo y de convivencia y confrontación de ideas.

Como cuarta línea estratégica, el Banco plantea su "Enfoque en la calidad, la adaptabilidad y la equidad" (p.74). Al referirse a la calidad, en un traslado mecánico desde la economía y a la vez equivocado, el documento hace énfasis en la evaluación de "la calidad de los resultados de la enseñanza y la investigación", olvidando los procesos educativos y formativos. En segundo lugar, la adaptabilidad se reduce a tener "Receptividad a las exigencias económicas" (p.78). ¿Y las sociales? nos preguntamos inmediatamente. De esta forma el BM transforma el amplio espectro de actividades de extensión universitaria en vinculación con el sector productivo, en un reduccionismo que ha permeado a otras corrientes ideológicas dentro de las propias universidades, llegando, en muchos casos, a ser dominantes. La idea planteada por el Banco de "participación de representantes del sector privado en los consejos de las instituciones" como forma de "asegurar la pertinencia de los programas académicos" (p.79) es manejada como innovadora en varios países de la región. En último término, el documento hace una breve referencia al objetivo de equidad. Por supuesto, no fundamentada en términos de principios solidarios, sino sólo en términos económicos y de 'estabilidad social'.

En el último capítulo el Banco hace una síntesis de las "Lecciones extraídas de la experiencia" (p.92). A partir de algunas experiencias 'exitosas' seleccionadas (especialmente Corea), aquí resalta nuevamente, aunque en otras palabras, el condicionamiento de los préstamos a ser otorgados a una serie de requisitos que se desprenden de las cuatro líneas estratégicas ya comentadas.

Uno de ellos es la priorización de la educación primaria y secundaria en las acciones del BM. Como ya fue mencionado, el objetivo del Banco es:

"La reforma de la enseñanza postsecundaria y, especialmente, las estrategias para movilizar un mayor volumen de financiamiento privado hacia este subsector mediante la participación en los costos y el fomento de las instituciones privadas, pueden ayudar a los países a liberar algunos de los recursos públicos necesarios" (p.96).

El documento del BM nos hace pensar en un concepto de universidad que denominamos universidad restringida

Olvida el BM que es imprescindible sustentar el sistema educativo como un todo, en conjunto, debido a las múltiples interrelaciones entre sus partes. Apoyar algunos de sus subsectores puede provocar desequilibrios o desajustes que luego agraven los problemas. El papel de la ES en el conjunto del país incluye aspectos como la propia formación de los recursos humanos necesarios para los niveles primarios y secundarios. Por otra parte, la experiencia de los países avanzados, así como las de los NICs, muestran que las estrategias consistieron, y consisten, en importantes inversiones en todos los niveles del sistema. No se trata de absolutizar una parte del todo, sino lograr un equilibrio, una armonía, en el desarrollo de las distintas partes de ese todo.

En síntesis, el documento del Banco Mundial nos hace pensar en un concepto de universidad que, en espera de mejores precisiones, denominamos **universidad restringida**, la cual debe responder a un **nuevo pacto con las fuerzas del mercado**. En la universidad restringida se reduce la misión universitaria a la formación de profesionales adaptados al mercado, se mide la eficiencia universitaria con indicadores parciales, se limita la extensión al relacionamiento con un sector de la sociedad, se convierte la educación en una mercancía. ¿Podrán realmente universidades con características como éstas jugar el papel que les corresponde en la solución de los problemas de los países subdesarrollados?

Un enfoque humanista sobre la Educación Superior

A diferencia del estudio del Banco Mundial, de corte académico y orientación economicista, como se observó, el documento de la UNESCO es de política y se inspira, siguiendo a Tünnermann (1995), en una "concepción humanista". En lo que sigue expondremos algunas consideraciones sobre dicho documento. Antes, es necesario destacar que una concepción humanista, desde nuestro punto de vista, tiene como núcleo central al ser humano y no a la economía, el dinero, las cosas materiales. Es decir, el bienestar material y espiritual de todos los miembros de la sociedad. El significado concreto de este concepto depende de la historia y cultura de cada pueblo, de las metas que se plantee para su desarrollo.

El contenido del "Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior" se divide en cinco capítulos: Tendencias de la educación superior; Desafíos que se presentan a la educación superior en un mundo que se transforma; Las respuestas de la educación superior: un nuevo concepto; Cambio y desarrollo de la educación superior: la función de la UNESCO; y Hacia