

# 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 región<sup>1</sup>, 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 economicista<sup>2</sup> 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 actualmente<sup>3</sup>; 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 positivas<sup>4</sup>.

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)<sup>5</sup> 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 usos<sup>6</sup>. 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 implementadas<sup>8</sup>.

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 compatible, 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.**

---

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

<sup>8</sup> 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

una renovación de la educación superior: la 'universidad dinámica' y el 'nuevo pacto académico'.

Al evaluar las "Tendencias de la educación superior" (p.16)<sup>9</sup> en los últimos 25 años, el documento destaca como «aspectos sobresalientes»: la expansión cuantitativa; la diversificación de las estructuras, los programas y las formas de estudio; las restricciones financieras y una creciente internacionalización.

Entre las causas que explican la expansión cuantitativa -de 13 millones de estudiantes en 1960 se pasó a 65 en 1991- se mencionan: el crecimiento demográfico; el aumento del número de jóvenes que aspiran a ingresar en la educación superior; el crecimiento económico experimentado en muchos países y regiones; la conciencia de que el desarrollo tiene correlación con las inversiones en educación superior; el surgimiento de países independientes y democráticos. No obstante destacar la expansión cuantitativa como una de las tendencias de la educación superior, la UNESCO no es indiferente ante la brecha que, en las próximas décadas, se observará entre distintos grupos de países en cuanto a posibilidades de ingreso. Por ello señala que "la desigualdad de oportunidades de acceso a la educación superior persistirá; en tanto que en los países desarrollados tendrán acceso a este nivel aproximadamente la mitad de la población en la edad apropiada, en los países en desarrollo menos del 10% de la población estará matriculada en la educación superior" (p.18). La constatación de esta injusta realidad unido a la valoración de que es necesario "desarrollar una **educación superior masiva de calidad**" (ídem, destacado en el original) expresan la inspiración humanista del documento de la UNESCO.

La UNESCO evidencia cierta neutralidad al tratar el aumento de matrícula en instituciones privadas. Al respecto sólo señala que "El reciente surgimiento de centros privados de educación superior y de escuelas profesionales privadas especialmente en Europa central y oriental, exige una legislación que se ocupe de este nuevo sector" (p.20). ¿Debe enfrentarse el aumento de la privatización de instituciones de educación superior simplemente como una cuestión legislativa, jurídica?, ¿o es este un problema que por sus implicaciones para el desarrollo de la cultura, sobre todo en países subdesarrollados, tiene que ser enfocado desde una perspectiva política, social y cultural mucho más amplia?

<sup>9</sup> En esta sección las indicaciones de número de página remiten a la versión en español del documento de UNESCO, "Documento de Política para el Cambio y Desarrollo en la Educación Superior", febrero de 1995.

En relación a este debate sobre privatizaciones, es importante tener en cuenta el objetivo de UNESCO de que cada centro de educación superior sea "un lugar al que el acceso depende principalmente del mérito intelectual y de la capacidad de participar activamente en sus programas, cuidándose de asegurar la igualdad social" (p.53). ¿Será posible compatibilizar este objetivo con los de las instituciones privadas, explícitos o implícitos?, ¿o será válido sólo para instituciones públicas? Las ideas de "**equidad** en cuanto al acceso, y la preservación de la **misión** y **función** de la educación superior, con pleno respeto de la **libertad académica** y la **autonomía institucional**" (p.21, destacado en el original) pueden verse severamente limitadas, o por lo menos encontrarse con algunos obstáculos, al tratarse de instituciones con fines de lucro o aún confesionales.

El mismo enfoque descriptivo se observa en lo referido a las "Restricciones de la financiación y los recursos" (p.21). La UNESCO constata que "el aumento del número de estudiantes de la educación superior no se ha acompañado de aumentos de los recursos en términos reales obligando así a muchas instituciones a recortar sus presupuestos" (ídem), pero no apunta a las causas de este problema. La cuestión no es simplemente económica, de 'escasez de recursos', es, ante todo, política, de establecimiento de prioridades nacionales, de una mejor distribución de los fondos públicos. Es paradójico que en ausencia de la Guerra Fría y del peligro de una guerra nuclear, se reduzca el financiamiento de la educación superior mientras se mantiene, o aumenta en algunos casos, el dedicado a la esfera militar. Si existiera una

voluntad real de resolver el problema, en primer lugar por parte de las llamadas 'grandes potencias', se promoverían acuerdos internacionales para reducir al mínimo indispensable los gastos militares y dedicarlos no sólo a educación sino también a alimentación, salud, transporte, vivienda, etc. Si unido a ello esas potencias tuvieran una posición verdaderamente solidaria con los países subdesarrollados la situación financiera, para éstos, mejoraría considerablemente.

En lo que respecta a la "creciente internacionalización" (p.22), en tanto tendencia de la educación superior, es cuestionable, desde una orientación humanista, la idea sobre "las actuales tendencias del comercio mundial (y) la integración económica y política" (p.22). Según R. Heilbroner (especialista en el campo de la historia económica) "la economía global es la que abarca a los países industrializados en todo el planeta, y a algunas privilegiadas extensiones. Pero el resto del mundo, como si se ejerciera un

---

**Es paradójico que en ausencia de la Guerra Fría y del peligro de una guerra nuclear, se reduzca el financiamiento de la educación superior mientras se mantiene el dedicado a la esfera militar**

---

colosal 'apartheid' en escala gigantesca, queda marginado de la economía global y de las grandes corrientes del comercio internacional" (citado por J. Ares Pons, 1995: 138). A la anterior valoración, que pone en tela de juicio la denominada 'globalización' o 'mundialización', puede agregársele los datos que nos ofrece García Guadilla (1995: 83): "de las 4200 alianzas estratégicas que han tenido las empresas del mundo entero durante la década de los ochenta (todos los sectores incluidos), el 92% han sido realizadas entre firmas de los países de la tríada. De la misma manera, las plazas financieras de Nueva York, Tokio y Londres controlan más del 80% de las transacciones que se efectúan anualmente sobre los mercados financieros del mundo".

La parte del documento referida a las "Tendencias..." concluye con una descripción sobre el número de personas que reciben educación superior fuera de su país y sobre el "**éxodo de competencias al extranjero**" (p.23, destacado en el original). De acuerdo a la UNESCO este éxodo "Es parte de un fenómeno más vasto de migración regional e internacional derivado de factores económicos, sociales y políticos interrelacionados. Es también una indicación del mal estado de los asuntos económicos, sociales y políticos en muchas partes del mundo" (ídem).

El análisis de los "Desafíos que se plantean a la educación superior en un mundo que se transforma" (p.25) se inicia con una relación de problemas de diversa naturaleza que pesan sobre el mundo de hoy. Estos problemas pueden agruparse en: sociales -los cambios demográficos, los focos de conflictos y rivalidades interraciales, el hambre, la enfermedad, la pobreza, la falta de vivienda, la protección del medio ambiente, el desempleo- y políticos -la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos, la preservación de la diversidad cultural-.

Un problema que no fue incluido en esta relación, y que para la educación superior puede considerarse el 'desafío de los desafíos', es el siguiente: ¿cómo puede este subsistema de educación contribuir a alcanzar un mundo no sólo sustentable sino, sobre todo, solidario, verdaderamente humano, donde no exista la concentración de poder, riqueza y conocimiento que existe hoy en unos pocos países? Teniendo en cuenta este 'superdesafío', las soluciones a los problemas deben buscarse no sólo "en el contexto de los valores culturales y sociales, nacionales y locales" (p.27) sino también en el contexto de valores aceptados por la mayor parte de los seres humanos.

En "Las respuestas de la educación superior: un nuevo concepto" (p.29), el documento destaca que "Las opciones que han de examinar las autoridades responsables y las decisiones que han de tomar en los planos internacional, regional e institucional deben orientarse por tres nociones clave que determinan la situación estratégica de la enseñanza superior en la sociedad y su propio funcionamiento interno:

**pertinencia, calidad e internacionalización**" (ídem, destacado en el original).

En relación con la pertinencia, la UNESCO se formula tres preguntas (pp.29-30) que generan nuevas interrogantes:

1ª "¿Cómo pueden la educación superior y sus diversas instituciones contribuir al cambio socioeconómico y a la promoción del desarrollo sostenible?"

¿A qué **cambio** se refiere la UNESCO en esta pregunta? ¿A los que puedan tener lugar dentro del mismo capitalismo, el cual no ha perdido su esencia explotadora, o a cambios hacia una sociedad verdaderamente humana? ¿Qué sería más consecuente con un documento de inspiración humanista, promover un desarrollo sostenible o un desarrollo justo y solidario?

2ª "¿Cómo puede la educación superior, y en particular la docencia y la investigación, contribuir a la organización de la sociedad moderna, y participar de modo más estrecho en actividades encaminadas a reducir la pobreza, proteger el medio ambiente, mejorar la organización de los servicios sanitarios y la alimentación, fortalecer los principios de la sociedad civil y crear otros niveles y formas de educación?"

¿Qué entiende la UNESCO por una **sociedad moderna**? ¿En una sociedad realmente moderna deben pensarse actividades para **reducir** la pobreza o para **eliminarla**?

3ª "¿Cómo puede adaptarse la educación superior a los cambios en el mundo del trabajo y de la cultura política que se necesitan para estar a la altura de estos problemas (lo cual va a exigir el perfeccionamiento de las aptitudes universitarias y profesionales y de las cualidades cívicas y personales)?"

Uno de los cambios que en el mundo del trabajo se observa hoy es, por ejemplo, la sustitución del trabajo humano por el de las máquinas, con el consecuente aumento del desempleo. ¿En este caso concreto la tarea de la educación superior será de mera **adaptación**? No parece ser precisamente de adaptación el papel que le corresponde a la educación superior de acuerdo a lo que el mismo documento expone más adelante (p.31):

*"La educación superior ha de fomentar (...) actitudes caracterizadas tanto por la apertura como por la anticipación ante el mercado de trabajo y la aparición de nuevos sectores y formas de empleo."*

*"Es ahora importante que los centros de educación superior desempeñen un papel aún mayor en el fomento de los valores éticos y morales en la sociedad, y dediquen especial atención a la promoción, entre los futuros graduados, de un espíritu cívico de participación activa."*

Sobre la calidad de la educación superior se dice que “es un concepto multidimensional que depende en gran medida del entorno de un determinado sistema o cometido institucional, o de las condiciones y normas en una disciplina determinada” (p.38). En él se incluyen la calidad del personal docente, de los programas, del aprendizaje, de los alumnos, de las infraestructuras y del entorno de la institución .

Respecto a la calidad del personal docente llama la atención que “Las decisiones deben basarse en el reconocimiento de aptitudes para la enseñanza y la investigación” (p.39). Al parecer las aptitudes relacionadas con la extensión, que es una de las funciones que la UNESCO asume como básicas de la educación superior, se excluyen. En nuestra opinión deberían incluirse y referirse a la capacidad del docente para contribuir con su gestión personal, a la solución de problemas del desarrollo social del medio en el que está inserta su institución. Puede afirmarse que no son pocos los casos dentro del personal docente de instituciones de educación superior en que están ausentes, o poco desarrolladas, las **aptitudes de extensión**. No basta ser buen docente y/o buen investigador, es necesario ser también buen ciudadano. Este conjunto de aptitudes, de enseñanza, investigación y extensión, deben orientarse a constituir:

“una comunidad cuyos miembros (...) están comprometidos en la búsqueda de la verdad, la defensa y el fomento de los derechos humanos, la democracia, la justicia social y la tolerancia en sus propias comunidades y en todo el mundo, y que participan en la instrucción encaminada a la verdadera ciudadanía participativa y en la edificación de una cultura de paz” (p.54).

Un aspecto que el documento destaca en el análisis de la calidad de la educación superior es “la importancia de la evaluación - que puede consistir en autoevaluación, evaluación por pares o evaluación externa - como mecanismo esencial en la política global de perfeccionamiento del personal” (ídem). La evaluación, en tanto proceso dialéctico de autoevaluación y evaluación externa, es hoy un tema actual no sólo desde el punto de vista teórico sino también práctico. La evaluación puede convertirse en “un proceso enriquecedor de la vida comunitaria, instaurándose como instrumento de la mejora de la calidad de todos los aspectos y sectores científicos, pedagógicos, políticos e administrativos” (Dias Sobrinho, 1995: 33-34).

Una ‘noción clave’ que determina el lugar que ocupa la enseñanza superior y su desempeño es la internacionalización. Para la UNESCO, “La cooperación internacional ha de estar fundada en una auténtica asociación, en la confianza mutua y en la solidaridad” y tener como “tarea más apremiante (...) lograr invertir el proceso de decadencia de los centros (...) de los países en desarrollo, y en particular de los menos adelantados” (p.43). Las ventajas de una

cooperación de inspiración humanista, como la propuesta por la UNESCO, serían varias: se aprovecharían mejor los recursos con que cuentan los centros; se eliminaría la repetición inútil de actividades; se definirían mejor los proyectos reduciéndose el peligro de dependencia con respecto a modelos importados de desarrollo de la educación superior.

La cooperación, de acuerdo a la UNESCO, no niega la competición como elemento indispensable para el adelanto del conocimiento. Lo importante es lograr considerar los diversos “aspectos del acceso a descubrimientos (...) desde el punto de vista de los ideales de la solidaridad universitaria” (p.46). Pertenecer a la comunidad universitaria exige de cada uno de sus miembros preocuparse no sólo por la calidad de su institución sino por la calidad de cualquier institución del mundo.

El Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior dedica sus dos capítulos finales a analizar la función de la organización y el contenido de los conceptos “universidad dinámica” y “nuevo pacto académico” (p.53).

Como síntesis de lo expuesto a lo largo del documento, la UNESCO resume su papel en el desarrollo de la educación superior a nivel internacional en los siguientes aspectos: ampliar el acceso y la participación; invertir más; aumentar la calidad en todas sus funciones; fomentar la función de investigación; fomentar la libertad académica y la autonomía institucional; intensificar la cooperación internacional.

En su esfuerzo por contribuir a renovar la educación superior en el mundo la UNESCO propone el concepto de “universidad dinámica” y convoca a todos los sistemas y centros a estructurar su propia misión teniendo en cuenta los criterios globales que la caracterizan:

“lugar de formación de alta calidad que capacite a los alumnos para actuar de manera eficiente y eficaz...”

“lugar al que el acceso depende principalmente del mérito intelectual y de la capacidad de participar activamente en sus programas...”

“comunidad dedicada plenamente a la investigación, la creación y la difusión del conocimiento...”

“lugar de aprendizaje basado únicamente en la calidad y el conocimiento...”

“lugar que acoja a los que regresan para actualizar y perfeccionar sus conocimientos y calificaciones...”

“comunidad en que se estimule y apoye activamente la cooperación con la industria y los servicios...”

“lugar en que se individualicen, discutan y aborden en espíritu de crítica (...) problemas y soluciones locales, regionales, nacionales e internacionales...”

“lugar al que gobiernos y demás instituciones públicas puedan dirigirse en busca de información científica fiable...”

“comunidad cuyos miembros, íntegramente dedicados a los principios de la libertad académica, están comprometidos en la búsqueda de la verdad, la defensa y el fomento de los derechos humanos, la democracia, la justicia social y la tolerancia...”

“institución bien ubicada en el contexto mundial (...) y adaptada al ritmo de la vida contemporánea, a las características distintivas de cada región y de cada país”

### Consideraciones finales

No es en la dirección de desarrollar universidades restringidas en la que, a nuestro modo de ver, deben actuar las instituciones de educación superior de América Latina y el Caribe. Por ese camino siempre serán más los problemas a resolver, que los éxitos a alcanzar.

El documento de la UNESCO es, sin lugar a dudas y sobre todo en comparación con el del Banco Mundial, un

documento de inspiración humanista en el cual las instituciones de educación superior, en primer lugar de los países subdesarrollados, pueden encontrar importantes ideas para el estudio y transformación de sus respectivas realidades. Sin embargo, las acciones y enfoques de UNESCO, como las de otras organizaciones supranacionales (Naciones Unidas y demás organismos multilaterales) representan, en última instancia, compromisos y acuerdos mínimos entre las distintas visiones de los países involucrados. Y, por qué no decirlo, compromisos con los distintos centros de poder político a nivel mundial. Esto puede explicar, en parte, algunas de las consideraciones críticas que realizamos. Pero fue necesario explorar estas inconsistencias, a efectos de colaborar en la mejora de una visión que compartimos.

Las ideas contenidas en el “Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior” de poco servirán si la comunidad académica en cada institución no toma conciencia de la responsabilidad especial que le cabe en la generación de conocimientos y tecnologías necesarios para el desarrollo socio-económico y en la formación de personalidades que trabajen por la preservación y enriquecimiento de la historia y cultura del país y de la humanidad. Pero lo anterior, por la situación socioeconómica de nuestros pueblos, sólo es posible en condiciones de cooperación e integración de las universidades de América Latina y el Caribe.

### Referencias bibliográficas

- ARES PONS, J. (1995): *Universidad: ¿anarquía organizada?*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Montevideo.
- ARES PONS, J. (1996): *Presente y futuro de la universidad latinoamericana. Educación Superior y Sociedad*, Vol.7, N°1, 109-126, CRESALC, Caracas.
- BANCO MUNDIAL (1995): *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington D.C.
- DIAS SOBRINHO, J. & BALZAN, N.C. (orgs.) (1995): *Avaliação institucional. Teoria e experiências*. Cortez Editora, São Paulo.
- GARCIA, GUADILLA, C. (1995): *Globalización y conocimiento en tres tipos de escenario. Educación Superior y Sociedad*, Vol.6, N°1, 81-101, CRESALC, Caracas.
- GENTILI, P. & SILVA, T. (1994): *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*, Ed. Vozes, Petrópolis.
- LALL, S. (1994): *The East Asian Miracle: Thus the Bell Toll for Industrial Strategy*. *World Development*, Vol.22, N°4.
- TORRES, C.A. (1995): *Estado, Privatização e Política Educacional: elementos para una crítica do neoliberalismo*. En: P. Gentili (org.) *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*, Ed. Vozes, Petrópolis.
- TÜNNERMANN, C. (1995): *Una nueva visión de la educación superior. Educación Superior y Sociedad*, Vol.6, N°1, p. 123-136, CRESALC, Caracas.
- UNESCO (1995): *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, CRESALC, Caracas.
- WORLD BANK (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Policy Research Report, Washington DC.