

## POLITICA EDUCATIVA SUPERIOR Y DESARROLLO

Giovanna Valenti y Fernando Bazúa

Los autores pertenecen al Area de Política Pública de la UNAM-Xochimilco.

### INTRODUCCION

Durante los últimos diez años el tema de la educación ha pasado a ocupar un papel central en la agenda de política pública de muchos países. Hemos sido testigos de observaciones y análisis muy crudos y críticos acerca de los déficits de formación que padecen muchas naciones, así como también de importantes procesos de cambio de algunos sistemas educativos. En particular, nos interesa destacar el tono del debate en tomo a esta problemática en la naciente Europa unida: “Una economía europea unificada estará basada en procesos productivos de alta tecnología. Muchos trabajadores requerirán pensar, comunicarse y actuar racionalmente. Los sistemas educativos nacionales que fallen en enseñar a sus estudiantes a pensar de manera lógica y analítica pueden colocar a sus egresados en una seria posición de desventaja frente al mercado de trabajo paneuropeo. Por otro lado, las escuelas también deben ser capaces de responder a la inmensa diversidad de demandas culturales que van a enfrentar sin claudicar en su orientación Etico-cultural tradicional” (McLean, 1990, traducción libre).

Estos y otros problemas han sido objeto de fructíferos análisis con una clara orientación de política pública estratégica que ha permitido a la comunidad de investigadores formular importantes recomendaciones de política, que a su vez han hecho posible las vinculaciones productivas con los tomadores de decisiones (Teichler, 1989 Brennan, 1988).

También en América Latina, principalmente a partir de 1985, el tema de la educación ha pasado a ocupar un lugar importante. Sin embargo, su tratamiento ha tropezado con diversas dificultades en el plano del análisis, a manera de esquema diremos que ha predominado la investigación educativa con dos sesgos, el sociológico-explicativo y el estrictamente técnico-pedagógico. En el plano de la política educativa, nos interesa subrayar que en la mayoría de los países de la región, en general, la orientación de política (policy orientation) y el análisis de política pública han tenido, hasta ahora, un desarrollo incipiente.<sup>1</sup>

Es justamente en el marco de las limitaciones señaladas en donde surge la iniciativa de un grupo de investigadores de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL y de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OREALC-UNESCO) para desarrollar una investigación que analizará ampliamente el problema educativo en el nuevo contexto de globalización, en el cual inevitablemente se moverán las naciones latinoamericanas. El resultado de este esfuerzo es el documento sobre “Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad” (CEPAL-UNESCO, 1992). Quizás la mayor virtud de este trabajo sea la de haber conjugado la dimensión explicativa con aquella de carácter técnico-prescriptivo, de política, así como la de incorporar en el debate los aspectos que son centrales para abordar hoy el tema de la educación financiamiento, organización institucional, evaluación y mercado de trabajo. En este trabajo nos ocuparemos de discutir la propuesta central del documento y los alcances y límites de la misma, poniendo especial énfasis en lo relativo al nivel educativo superior.

---

<sup>1</sup>En los últimos años se ha reiniciado el debate acerca del uso y la orientación de la investigación en ciencias sociales (policy oriented social science) y su relación con el bienestar común. Aunque este tema bene muchas aristas, consideramos importante introducir esta discusión (Wagner, et. al., 1991).

## **1. EL TEMA DE LA FUNCIONALIDAD DEL SISTEMA DE FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA EL DESARROLLO: LAS TESIS CENTRALES DE CEPAL-UNESCO**

La tesis diagnóstica central del documento puede ser sintetizada argumentándose que en las nuevas condiciones internacionales en las que se desenvuelven las sociedades latinoamericanas, la funcionalidad estratégica del Sistema de Formación de Recursos Humanos es absolutamente central para el acceso al desarrollo autosostenido. Puesto que tal funcionalidad muestra serias deficiencias en las sociedades latinoamericanas, la tesis prescriptiva central es la indispensabilidad de una genuina refuncionalización (reforma) de tal sistema, en la medida en que sin ella es difícil esperar que los inevitables procesos de modernización (que ya se han desatado) lleguen a buen fin.

Con respecto a este tema es importante mencionar que se ha abandonado ya la noción de crecimiento económico y se discute principalmente en tomo al tema del desarrollo. Para efectos del análisis, entenderemos al desarrollo como el incremento permanente del ingreso por habitante y del bienestar público-bienestar de todos, aunque no necesariamente en la misma medida (Buchanan, 1986).

Esta centralización del Sistema de Formación de Recursos Humanos responde a su lugar estructural en la sociedad contemporánea, tanto en su papel de sector de inversión en capital humano como en su papel de generador del conocimiento científico técnico indispensable para que la operación de los procesos socio-económicos sea compatible con los imperativos en el largo plazo. De la manera efectiva en que opere el Sistema, de su macroeficacia y macroeficiencia, depende que se desenvuelvan al menos dos procesos que pueden ser considerados de interés público estratégico:

- a) El proceso de absorción social creativa del progreso científico-técnico mundial.
- b) El proceso de elevación de la capacidad social de control sobre el gobernante en turno, que supone tanto la socialización creciente de la cultura ciudadana, como la potenciación de la habilidad de argumentación política para definir los problemas genuinamente públicos, y sobre todo de argumentación técnica para dilucidar sus soluciones.

Si el primero de estos procesos puede considerarse de interés público estratégico, es porque de él depende que se haga óptimo el crecimiento económico en condiciones de globalización del sistema económico mundial el segundo lo es porque de él depende el que se minimicen las probabilidades de abusos contra la sociedad por parte del gobernante en turno, sin lo cual el crecimiento económico con equidad en el largo plazo, en sí mismo, es improbable, como lo ha mostrado la historia reciente de las sociedades latinoamericanas, en particular de la mexicana (Bazúa y Valenti, 1993). Es decir, no se produce desarrollo cuando hay crecimiento económico coyuntural no autosustentado (por ejemplo, crecimiento con base en sobreendeudamiento gubernamental externo) y sin una estructuración socioestatal que garantice el bienestar público en el mediano y largo plazo.

## **2. ACERCA DE LA INDISPENSABILIDAD DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR**

En el contexto del macrosistema de formación de recursos humanos nos interesa destacar el papel nodal que se le puede asignar a las instituciones de educación superior. Dos razones pueden argumentarse primera, en el Sistema Educativo Superior (SES) se lleva a cabo la producción del personal docente de buena parte de tal macrosistema. Y segundo, en el SES están los espacios en los que principalmente se genera el conocimiento científico y tecnológico que apoya tanto a los procesos productivos como a la solución de los problemas de orden público.

En términos generales, los SES de las sociedades latinoamericanas han reproducido los déficits de funcionalidad global que han caracterizado la formación de recursos humanos en general. Los principales problemas en los que se materializa esta disfuncionalidad son (Bazúa y Valenti, 1991):<sup>2</sup>

- Primero la insuficiente cantidad y la deficiente calidad de los servicios educativos superiores.
- Segundo la inflexibilidad decisonal de carácter sistemático que manifiestan tanto las instituciones como las agencias gubernamentales concernientes.
- Tercero la monodependencia financiera de las instituciones jurídicamente públicas con respecto al subsidio gubernamental.
- Cuarto: la insuficiencia crónica de recursos para la investigación y el desarrollo.
- Quinto: la escasa presencia de ethos académico en las instituciones, lo que afecta negativamente la calidad y el potencial de producción de conocimientos científico-técnico y humanísticos, y, en particular, la transmisión de los mismos.

Por demás está decir que esta descripción analítica es de carácter general y que el uso explicativo que se haga de ella tiene necesariamente que remitirse a las condiciones particulares de cada sistema en cada sociedad. Lo mismo vale en el plano técnico prescriptivo del diseño y propuesta de políticas.

En este mismo sentido, deben ser tomadas las líneas generales propuestas en el documento (CEPAL-UNESCO, 1992) para la reforma del Macrosistema de Recursos Humanos. Para efectos de nuestra presentación, hacemos énfasis en aquellas que se vinculan más directamente con el Sistema de Educación Superior sin embargo, las argumentaciones podrían ser retomados para el conjunto.

Las líneas generales de política planteadas se pueden sintetizar en tres:

- Primero: el incremento de la autonomía de decisión y de gestión de los establecimientos educativos.
- Segundo: el incremento sustancial del financiamiento privado por parte de las empresas y los consumidores individuales, de los servicios educativos y de la investigación, principalmente de aquella de carácter más aplicado.
- Tercero: lo que podría denominarse como la racionalización de la intervención gubernamental y de la gestión institucional, por medio de sistemas de evaluación adecuados.

Las interrogantes que deseamos formular aquí son las siguientes:

¿Son suficientes las líneas propuestas para atacar el problema sistémico de fondo? ¿Qué tiempo se debe esperar para que tales medidas induzcan cambios sustanciales en el funcionamiento del Sistema Educativo Superior?

Tal problema de fondo puede sintetizarse señalándose que el contexto sistémico en el que se han desarrollado las instituciones de educación superior (ES) durante los últimos cuarenta años, dado el mundo cerrado producido por las políticas gubernamentales sobreproteccionistas, es de baja exigencia bajas necesidades del espacio productivo de formación actualizada y generadora de iniciativa y creatividad (Marúm, 1990), subestimación social del conocimiento científico-técnico y, sobre todo, de su utilidad estratégica; políticas educativas de nivel superior reducidas casi a la función de asignar el subsidio gubernamental sin condiciones relacionadas con la calidad de los servicios y los productos, bajos niveles de exigencia para estudiantes y

---

<sup>2</sup>Aunque esta problematización del SES está orientada hacia el análisis de la educación superior en México, los problemas planteados tienen un carácter modelístico, por lo que las investigaciones en profundidad son las que definirán la presencia y la intensidad con que ello se presenta en las IES y Las posibles diferencias a nivel regional. (Al respecto, se recomienda leer a Brunner 1990 y 1992, Schwartzman, 1988, Tedesco, 1985.)

para profesores e investigadores tanto en el acceso como en la permanencia en las instituciones de educación superior.

Este contexto sistémico de baja exigencia se ha materializado ya en un tipo de organización académica que no está articulada ni en tomo de la recepción creativa de los avances del conocimiento científico-técnico y humanístico en el mundo, ni en el desarrollo de las potencialidades de I&Dy, en consecuencia, las instituciones no se caracterizan por tener una genuina vida académica, ni por producir servicios de la calidad que el interés público exige.

Adicionalmente, con lo anterior se han sentado las bases de operación de dos estilos organizativos decisionales sistémicamente incompatibles con la calidad educativa y la creación científico-técnica: el estilo unipersonal autoritario y el estilo consejista. En ambos la autoridad y el ethos académico se diluyen, con lo cual se establece el círculo vicioso entre: baja exigencia, inflexibilidad decisional, vida académica débil, baja calidad y baja exigencia.

Ciertamente, las líneas de política propuestas intentan atacar este problema de carácter sistémico. Pero básicamente su apuesta es, por un lado, a la modificación de las exigencias en la asignación del subsidio gubernamental, introduciendo mecanismos de evaluación y supervisión; por el otro, a la cesión de poderes decisionales y de gestión a las instituciones, que en el caso de las IES es menos significativa que en el resto de los establecimientos educativos, pues ellas han gozado, en su mayoría, de autonomía respecto de qué enseñan e investigan y cómo lo hacen,<sup>3</sup> al menos durante los últimos treinta años. Se plantea pues como eje de la reforma un cambio importante en el tipo de relación Gobierno-instituciones, al que además se le agrega un cambio en la relación instituciones-sociedad en materia de financiamiento, con el propósito de diversificar las fuentes de financiamiento.

Sin embargo, dado que el problema sistémico de fondo posee una sustancial inercia, en la medida en que se ha materializado en la organización académica y en los estilos de gestión institucional, lo esperable es que, dando prioridad a la política de evaluación del SES, el tiempo que tardará en generarse la calidad necesaria de los servicios educativos y de la investigación puede ser demasiado largo para los imperativos macroeconómicos y sociales que enfrentan las sociedades latinoamericanas.

En nuestra opinión, una alternativa de política más eficaz y eficiente en el corto y en el largo plazos, es aquella centrada en un cambio radical en la forma del subsidio:<sup>4</sup> pasar del subsidio al productor de los servicios educativos superiores, las instituciones, como ha sido hasta ahora, al subsidio directo, al consumidor de tales servicios, el estudiante, y al productor directo, el investigador, con base en resultados y rendimientos.

Adicionalmente, en términos del diseño de políticas, se requeriría la creación e instalación de un conjunto de medidas, tales como: a) un sistema nacional de becas, para garantizar que todo el que tenga la capacidad mínima necesaria y rendimientos académicos adecuados, pueda ingresar, permanecer y egresar; b) un sistema nacional de revalidación de estudios, para garantizar un nivel permanente de competencia interinstitucional por la captación de la demanda y un nivel adecuado de flexibilidad para los intereses y preferencias de los consumidores (los estudiantes); c) un sistema de información educativa superior nutrido por los procesos de evaluación que se instalen y por estudios periódicos sobre egresados y opinión de empleadores, para garantizar la provisión permanente de la información confiable y pertinente que a los consumidores y a las autoridades les es indispensable para sus decisiones y, por supuesto, a los profesores también; d) un sistema nacional de acreditación, que sobre la base de criterios puramente académicos y no burocráticos, garantice que la probabilidad de fraude educativo sea mínima; e) el establecimiento de mecanismos que garanticen que los recursos para financiar la investigación no se queden en el entramado buropolítico de las IES, mediante la entrega directa de dichos recursos a los investigadores, con base en criterios puramente de relevancia científica y/o estratégica; f) el establecimiento de mecanismos para garantizar un mercado académico competitivo, en

---

<sup>3</sup>El problema radica principalmente en los sesgos y deformaciones que bene la vida académica de las IES, que se derivan centralmente no de su limitada autonomía sino más bien de la debilidad de las autoridades académicas. El análisis que hace Burton Clark (1983) es muy ilustrativo.

<sup>4</sup>La propuesta que aquí se incluye tiene como base el análisis realizado recientemente por los autores acerca del funcionamiento del SES en México, sus problemas y los límites y alcances de la política educativa superior actual, iniciada en 1989 y cuyos documentos centrales son el “Programa de Modernización Educativa” (1989) y de “Evaluación de la Educación Superior” (1991).

la medida en que los costos de salida<sup>5</sup> de los profesores de una institución a otra fueran mínimos (fondo de pensión, reconocimiento de antigüedad, etc.); por tanto, que las IES y sus autoridades se tuviesen que interesar por contratar y mantener a sus profesores no sólo por la vía de mejores condiciones salariales sino también ofreciendo mejores condiciones organizativas para desarrollar la investigación y las tareas de formación.

De esta manera, se generaría un nuevo contexto sistémico en el que las instituciones (en particular sus élites decisionales) se verían forzadas en el corto plazo a modificar cualitativamente sus estructuras organizativas, y sobre todo sus estilos de gestión, pues tendrían necesariamente que: primero, arribar al cálculo racional de sus costos; segundo, determinar los precios de sus servicios; tercero, preocuparse por captar demanda para sus servicios y productos; cuarto, preocuparse por garantizar la calidad mínima necesaria para captar la cantidad de demanda que requieren, por lo cual dependerían mucho más de la efectividad de los profesores, y en consecuencia tendrían que preocuparse por generar las condiciones organizativas y los estilos decisionales que garanticen a los académicos brindar los servicios de calidad. De la misma manera, las comunidades de profesores tendrían que asumir también sus responsabilidades académicas y estratégicas con la calidad y competitividad de los servicios educativos y de la producción científico-técnica de su institución, pues los académicos pasarían a ser el centro del escenario, y el éxito o fracaso económico y de imagen de las instituciones dependería en gran medida de ellos.

Con esta política estratégica general, cuya factibilidad depende del análisis de las condiciones particulares de cada SES, se protegería el carácter jurídicamente público de las IES (no se trata pues de una estrategia privatizadora), pero simultáneamente se garantizarían las condiciones sistémicas para proteger el interés público en la eficacia, en la eficiencia y en la equidad del SES. Esto es, el interés público en la macronacionalidad social de la política educativa superior.

## BIBLIOGRAFIA

BAZUA, Fernando y VALENTI, Giovanna. "La Educación Superior en el México de Fin de Siglo: Cinco Problemas y una Política Estratégica" en *Argumentos* 14, diciembre (1991), UAM-XOCHIMILCO, México, 1991, pp. 58-73.

- "Hacia un Enfoque de Política Pública" en *Revista de Administración Pública (PAP)*, en prensa.

BRENNAN, John Y MCGEEVOR, Philip, *Graduates at Work*, Higher Education Policy Series, 1, Londres, 1988.

BRUNNER, Jose Joaquín. *Educación Superior en América Latina Cambios y Desafíos*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1990.

- "Evaluación y Financiamiento de la Educación Superior Bases para un Nuevo Contrato", Documento de Trabajo Núm. 19, Santiago de Chile, marzo 1992.

BUCHANAN James. *Liberty, Market and State*, The Harvester Press Publishing Group, Gran Bretaña, 1986.

CEPAL-UNESCO. *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago de Chile, 1992.

CLARK, Burton. *The Higher Education System*, University of California Press, E.U.A., 1983.

HIRSCHMAN, Albert. *Salida, voz y lealtad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

MCLEAN, Martín. *Britain and Single Market Europe*, Kogan Page, Londres, 1990.

---

<sup>5</sup>Retomando a A. Hirschman (1977), podría decirse que aquellos que han optado por dedicarse a la profesión académica han quedado "atrapados" en las instituciones, pues difícilmente se arriesgan a salir, ya que los costos por cambiar de institución son muy altos en la medida en que se pueden perder los principales derechos adquiridos (antigüedad, nivel, etc.), y no existen mecanismos ni opciones que pudiesen hacer atractiva la opción, pues en general las instituciones no se han preocupado por diseñar e instrumentar formas organizativo-académicas alternativas y mecanismos que pudiesen hacer atractiva la opción.

MARUM, Elia. "Modernización Productiva y Educación Superior", Universidad Futura, vol. 2, núm. 5 Otoño (1990), UAM-Azcapotzalco, pp. 70-79.

SCHWARTZMAN, Simon "Brazil: Opportunity and Crisis in Higher Education", Higher Education, núm. 17, 1988.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Programa de Modernización Educativa 1989-1994, México, 1989.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Evaluación de la Educación Superior, núm. 5, Modernización Educativa 1989-1994, México, 1991.

TEICHLER, Ulrich. "Government and Curriculum Innovation in the Netherlands" en Van Vught, F. Governmental Strategies and Innovation in Higher Education, Jessica Kingsley Publ., Londres, 1989.

TEDESCO, Juan Carlos. Tendencia y Perspectiva de la Educación Superior en América Latina, Cuadernos CRESALC-UNESCO, Caracas, 1985.

WAGNER, et. al. "The Policy Orientation: legacy and promise" in Social Sciences and Modern States, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, pp. 2-28.