

La educación superior en América Latina y el Caribe

Documento de estrategia

Washington, D.C.
Diciembre 1997—N° EDU-101

Este documento, elaborado bajo la responsabilidad de SDS/EDU, fue preparado por Claudio de Moura Castro y Daniel C. Levy, con la asistencia de Andrés Bernasconi. Con el fin de que el documento fuera razonablemente breve, la mayor parte de los antecedentes documentales, citas, ejemplos y datos que sirven de fundamento a las afirmaciones, así como a la calificación de esas afirmaciones, figuran en el documento básico titulado *Higher Education in Latin America: Myths, Realities, and How the IDB Can Help*. Ambos documentos servirán de guía para la política del BID. Aunque de ambas versiones del documento sobre educación superior se desprenden ciertas consideraciones que atañen al ámbito de la ciencia y la tecnología, este tema se trata en otro documento de estrategia.

Índice

Introducción

1

Resultados mixtos

5

Cómo se descifran los textos difíciles
de la educación superior

13

Cuestiones de política
que encaran los países

25

La ayuda que puede brindar el BID

33

Introducción

JUSTIFICACION DEL DOCUMENTO

En el presente documento se describe el criterio con que el BID considera la educación superior en América Latina y el Caribe, y se propone una estrategia para la acción que el propio Banco podría realizar con miras a promover su mejoramiento¹. En tal sentido, este informe constituye un intento de llegar a una evaluación exacta y a implicaciones normativas útiles. A tales efectos, se hace un gran esfuerzo por circunscribirse a la educación superior y evitar la tendencia de los documentos sobre temas especializados y principios normativos a pasar por alto gran parte del enorme terreno que yace más allá de las universidades y de las tareas con ellas asociadas.

En la primera sección se hace una apreciación general de la situación actual. En la segunda se identifican las principales funciones que desempeña la educación superior en la región y que se necesitan de ella. Luego, se analizan las tendencias que caracterizan la principal temática de política en las diversas situaciones nacionales y se presenta la postura del Banco frente a los resultados logrados hasta la fecha y frente a la reforma estimada conveniente (tercera sección). Finalmente, en la cuarta sección se

abordan los aspectos de la reforma que podrían ser objeto de asistencia directa por parte del Banco, a través de una estrategia de préstamos formulada de acuerdo con las referidas funciones. Sin embargo, el documento no constituye un esquema rígido. Con fundamento en sus conceptos analíticos y los datos respectivos, propone lineamientos para la acción del BID, pero sin especificar los montos de financiamiento que permitirían llevar a cabo cada actividad. En cuanto a la labor de terceros, el documento no pretende imponer ningún punto de vista ni principio normativo. Sin duda, lo que se propone es influir y construir un diálogo más fructífero con todas las partes interesadas. Igualmente, se propone identificar colaboradores que tengan interés en los tipos de reformas que el Banco está dispuesto a respaldar.

Una de las principales ideas que se proponen en el documento es que los resultados de la educación superior en América Latina y el Caribe son bastante variables de un país a otro y de un sector a otro, así como entre las diversas instituciones y entre las distintas unidades de esas mismas instituciones. La diversidad de funciones contribuye a la variabilidad, punto que pasa a ser uno de los temas centrales de esta presentación.

El documento se concentra en cuatro funciones principales que cumple la educación superior en la región: (i) liderazgo académico; (ii) formación para las profesiones; (iii) formación técnica y perfeccionamiento; y, (iv) educación superior general. La última función requiere una explicación inicial. La educación postsecundaria es la que se considera de nivel profesional y, como tal, está configurada en su plan de estudio, método de instrucción y retórica, pero en realidad es “cuasiprofesional” o educación general en el sentido de que genera graduados que no encuentran

¹ Si bien es obvio que la zona del Caribe pertenece al ámbito de acción del BID, cabe observar que las apreciaciones generales que contiene el documento se refieren más a la República Dominicana, y quizá a Haití (ajustado para su nivel de pobreza), que a Cuba y los países anglófonos. Por ejemplo, la Universidad de las Indias Occidentales ha logrado poner límite a muchos de los problemas que se mencionan en la primera sección de este documento y esto sugiere sólo una aplicación selectiva de las apreciaciones generales que se aquí se realizan.

empleos que correspondan directamente a sus campos de estudio. A juzgar por el resultado de las funciones que supuestamente cumple, esta educación suele ser a menudo no funcional, pero a juzgar por lo que realmente logra, o el potencial que tiene, es una suerte de educación superior de tipo general y adicional. Si no se identifican funciones distintas se contribuye a la aplicación de una evaluación descuidada y de políticas inadecuadas.

Cuando la educación superior de América Latina y el Caribe es evaluada según su resultado promedio, como la actividad de liderazgo académico o labor profesional que generalmente pretende ser, o según la mayoría de las mediciones de eficiencia, lo que se obtiene es una calificación más bien baja. Al mismo tiempo, empero, las cuatro funciones se llevan satisfactoriamente a cabo en algunas partes y cualquier evaluación imparcial señalará muchas reformas exitosas.

La motivación fundamental de este documento es la convicción de que las políticas para la educación superior importan. Importarían aunque no fuera sino por la inversión sustancial que representan: años en la vida de millones de estudiantes, enormes erogaciones públicas, etc. (véanse Cuadros 1 y 9). Además, por razones de demografía y de la creciente matrícula de las escuelas secundarias, el cambio económico y las aspiraciones sociales, la educación superior de América Latina crecerá en forma significativa en los años venideros. Pero la política de la educación superior también importa porque debe estar vinculada al desarrollo, a la construcción de sociedades más productivas, informadas, prósperas, justas, satisfactorias y democráticas. Aun cuando la educación superior haya desempeñado papeles importantes durante siglos, jamás hubo antes una necesidad tan grande de recursos humanos que estuvieran bien formados mediante la educación formal avanzada. La propia modernización e integración de América Latina en una economía y sociedad cada vez más globalizada depende en grado considerable de la educación superior. El BID rechaza, por ende, la noción de que la educación superior pueda ser una actividad marginal al desarrollo nacional, o de que el estado pueda ser marginal a la educación superior.

Pero también rechaza el punto de vista de que la educación superior pueda desempeñar bien su papel nada más que contando con fondos públicos más generosos para su expansión y sostenimiento. En otras palabras, en la medida en que un considerable tamaño y fuerte crecimiento pueden darse por supuestos, y en la medida en que se lleven a cabo las tareas esenciales, es imprescindible que se ponga suma atención al alcance y la calidad de los resultados de la educación superior. Este es el contexto en el cual el documento presenta sus argumentos en pro de reformas adicionales importantes.

En este sentido, la actuación del BID puede cambiar la situación. Esto no significa que el Banco vaya a reemplazar la reforma en cada país, ni a volver a la práctica de conceder financiamiento masivo para el desarrollo y crecimiento de las universidades (1962-74). Pero tampoco renunciará a la noción de que un buen sistema de educación superior—que ya cuenta con más de siete millones de estudiantes, cifra que puede aumentar considerablemente más en los años venideros—es un componente *necesario* para el desarrollo nacional, que debe ser considerado y tratado como tal. La educación superior desempeña un papel decisivo en el presente, y debe desempeñarlo con mayor firmeza aún en el futuro, porque es necesario para el progreso económico, como lo pone de relieve este documento, así como para la evolución social y política. Pero este desarrollo exige la reorientación y la reasignación de normas y recursos, proceso que el BID está en situación de promover colaborando con los responsables de la reforma en cada país.

El Banco tiene una larga experiencia en la prestación de apoyo a proyectos de reforma de la educación superior. De hecho, el BID fue el principal donante externo de recursos a dicho sector en la Era Dorada de la asistencia (años sesenta y principios de los setenta) y ha seguido participando en estas iniciativas desde aquella época (Levy, próxima aparición). Entre 1962, año de su primer proyecto, y 1984, el BID desembolsó US\$540.732.000 destinados a la educación superior, categoría que no incluye investigación y extensión en ciencia y tecnología ni en agricultura, sectores que, en conjunto, representaron una mayor

proporción de recursos que la “educación superior” en ese período, aun cuando todas estas categorías llegaron a representar nada más que una pequeña parte de la cartera total del BID. Los principales objetivos que adoptó el BID durante sus primeros años de apoyo a la educación superior fueron los de beneficiar a las universidades nacionales, pero hacia principios de los años setenta, las universidades privadas obtuvieron el 30% de los recursos y otras instituciones públicas también recibieron una gran proporción. A partir de entonces, la mayoría de los fondos estuvieron dirigidos a organismos del gobierno central, que los distribuyeron a las instituciones individuales. Durante todo el período citado, los organismos centrales recibieron la mitad de los fondos, las universidades públicas el 40% y las privadas el 10% (dado que estas cifras no están ajustadas, los porcentajes aparecen sesgados a favor de los años más recientes y los organismos centrales).

Los objetivos que perseguía el BID eran amplios. Aunque éstos no siguieron un esquema claro, hay varias metas que se destacan. El crecimiento y un mayor acceso fueron considerados como elementos clave para el desarrollo nacional, pero la composición de los préstamos sugiere que la reforma también era parte de la agenda. Se ponía énfasis en la diversidad interinstitucional, especialmente en los casos en que ésta llevaba consigo la promesa de la innovación. La centralización de algunos servicios y dependencias era parte del conjunto de objetivos, porque muchas universidades habían comenzado siendo poco más que escuelas profesionales autónomas. Otra meta fue el desarrollo de la calidad académica, según su definición convencional a nivel internacional (docencia con dedicación exclusiva, investigación, educación de posgrado). Entre otros factores que determinaron la inversión del BID por país figura el estímulo que se trató de dar al sector en varios países centroamericanos y otros de bajos ingresos, en donde

podrían crecer rápidamente pequeños sistemas orientados a la reforma, sobre la base de nuevas estructuras y principios.

La presente propuesta denota un cambio de actividades que es natural y necesario para el BID. La propuesta mantiene metas igualmente amplias, pero está dirigida a un mundo transformado. Además, nuestro entendimiento de algunos procesos educativos y de desarrollo ha mejorado, y lo que se ha aprendido de la labor ya realizada por el BID en materia de educación superior debe entrar en juego, incluido el impacto positivo que puede derivarse de préstamos cuidadosamente focalizados en proyectos factibles, que tengan elevada prioridad para los reformadores nacionales. Sin embargo, la ausencia de una reforma nacional amplia y armonizada a base de incentivos, finanzas, gestión rectora y calidad, suele reducir los espacios en que se ha concentrado el esfuerzo de reforma a enclaves que no ofrecen más que soluciones parciales para problemas de alcance sistémico.

El Banco respalda los criterios de educación superior que por lo general son válidos para este tipo de inversiones. Sus préstamos deben financiar actividades que tienen sensatez económica, que generan más beneficios que los que puede captar el mercado, o que corresponden a una prioridad social que no podría obtener apoyo suficiente de las fuerzas del mercado solamente. Además, en un sector en que los gastos son importantes y los clientes directos se encuentran más en la mitad superior que en la inferior de la escala de distribución de ingresos, las consideraciones sobre equidad merecen atención. En general, el Banco favorece los proyectos que incluyen componentes sólidos y factibles de reforma, porque éstos mejoran la eficiencia, aumentan los beneficios y/o permiten una mayor equidad. Todas las políticas propuestas aquí se relacionan con estas metas generales.

Resultados mixtos

Los resultados de la educación superior en América Latina y el Caribe son mixtos. El desempeño educativo promedio es deficiente en varios sentidos comparativos: es inferior al de la mayor parte de otras regiones, bajo para el nivel de inversión, y más reducido que antes. Sin embargo, esta generalización cubre una cantidad extraordinaria de variaciones y lleva a un estereotipo que constituye una base defectuosa para reflexionar acerca de la reforma. El examen de la evidencia demuestra que el panorama es complejo y mezclado (Albornoz, 1995; Balán y Trombetta, 1993; Brunner, 1990; Drysdale, 1987; Levy, 1986; Navarro, 1995; Schwartzman, 1996; Grupo de Trabajo, 1994). Esta evaluación predominantemente negativa es acertada pero incompleta, y el uso del término “crisis” está demasiado generalizado. Hay bastante de positivo, como por ejemplo, las funciones que durante mucho tiempo han estado bien desempeñadas, las reformas de gran alcance que se han hecho en las décadas recientes y otros cambios que se están produciendo.

LOGROS ALCANZADOS

Con el liderazgo de las universidades públicas, la educación superior ha producido históricamente un cúmulo de profesionales bien preparados para los sectores privado y público (Lorey, 1993). Este proceso continúa, a pesar de que también se están graduando muchos estudiantes con una deficiente preparación. Las tasas de rendimiento continúan siendo positivas, incluso según los análisis de quienes critican la educación superior financiada con fondos públicos (Banco Mundial, 1995; Schiefelbein, 1996:34).

La educación superior también merece crédito por los variados efectos que produce, que no son ni exclusivamente económicos ni “educativos” en un sentido restringido. En los distintos países, las autoridades y las sociedades en general tratan de obtener diferentes combinaciones de resultados de la educación superior y lo que es “bueno” depende en parte de los valores y de las decisiones políticas, razón por la cual es más fácil hablar de resultados educativos que de resultados totales. En todo caso, las universidades de América Latina y el Caribe han desempeñado un papel vital en la promoción de la democracia o en el uso del espacio disponible para el pensamiento crítico y su expresión. Los intelectuales que se desempeñan en universidades han enriquecido el pensamiento nacional, unas veces articulando alternativas a la política oficial y otras desempeñando un papel importante en su desarrollo. Las universidades a veces han servido como vehículos decisivos para la modernización política y, para mejor o peor, han promovido a veces la legitimidad y la estabilidad políticas (Levy, 1980). Socialmente, han sido instrumentos de movilidad (Schwartzman, 1996:23) y prestación de servicios importantes, tales como los de salud. En 1980, el estudiantado femenino representaba más del 40% de la matrícula total en la mayoría de los países; hoy, dada su presencia mayoritaria en casi todos los grandes sistemas, probablemente constituye más de la mitad de la matrícula en América Latina y el Caribe. Además, la universidad pública suele desempeñar un papel vital en la generación y difusión de la cultura nacional y en el desarrollo de la identidad nacional. Aun cuando el desempeño de la investigación académica permanece típicamente bastante más por debajo de lo que se espera o se declara, también es justo observar que las instituciones nacionales de educación superior y otros estableci-

mientos públicos de educación superior han tenido generalmente una participación sustancial en la excelencia académica que América Latina ha logrado generar. Algunos indicadores convencionales atribuyen a estas instituciones cerca del 80% del trabajo de investigación realizado y también una parte importante de la investigación científica y tecnológica llevada a cabo a nivel nacional.

Por consiguiente, al concentrarse este documento en preocupaciones relacionadas sobre todo con el desarrollo económico, no pretende abarcar la totalidad de las contribuciones provenientes de la educación superior. El Banco considera que gran parte de lo que se desea lograr en los ámbitos académico, social, cultural y político es compatible con una sólida política económica. No significa que las políticas que no siguen los buenos criterios económicos están automáticamente equivocadas, sino que imponen una enorme carga de justificación y tienen pocas probabilidades de obtener la colaboración del Banco.

La mayoría de las tareas mencionadas continúan realizándose bien, pero ahora están a cargo de un conjunto de instituciones distinto de lo que era unas décadas atrás. Una gran parte del cambio se ha producido como resultado de la adaptación a las condiciones externas, tales como la mayor demanda y la evolución de los mercados laborales. En medida considerable, ese cambio se ha producido fuera del ámbito de la planificación de gran alcance o de la legislación nacional. El crecimiento de la educación superior privada—sector heterogéneo que representa casi el 40% de la matrícula, proporción que es superior a la registrada en la mayor parte del mundo—es un ejemplo notable.

La educación superior en América Latina y el Caribe también ha cambiado como resultado de iniciativas específicas de gran escala. En este caso, un importante ejemplo se refiere a la alianza entre los reformadores nacionales y los organismos internacionales, que tuvo su apogeo en los años se-

aparición). Ese esfuerzo es el principal precedente histórico de la preocupación internacional que existe hoy en cuanto a la reforma. Esta iniciativa permitió ampliar el acceso, promover la diversificación entre las instituciones, y desarrollar nuevas tareas dentro de la educación superior. En gran medida, amplió los círculos de excelencia académica que actúan en universidades individuales, centros de investigación, programas de posgrado y actividades semejantes, aumentando así la magnitud de una auténtica profesión académica.

Finalmente, en los últimos años se ha visto un auge reformista en la educación superior. La acreditación, por ejemplo, de ser una actividad casi nula ha pasado a ser un movimiento influyente. Como sucede con muchos otros elementos destacados de la agenda contemporánea de la reforma, éste avanza en algunos lugares y al menos capta una mayor atención en otros. Por ejemplo, la agenda del Grupo de Iniciativas para un Nuevo Pacto Académico, de la República Dominicana, coincide con las líneas principales de este documento.

Lo que ciertamente caracteriza a los países más exitosos de la región no es la ausencia de instituciones débiles, sino la coexistencia de lo positivo con lo negativo. El ejemplo nacional más impactante de un considerable éxito con un marco de política caracterizado por una fuerte orientación de mercado se encuentra en Chile. La reforma ha acarreado nuevos problemas, junto con algunos que ya eran persistentes, y no se pretende aquí exaltar la reforma chilena como panacea o modelo completo que deba emularse, sino más bien destacar los elementos positivos e innovadores de lo que allí se ha logrado. La autonomía institucional ha desempeñado nuevas funciones en los mercados estudiantil y financiero, mientras que los subsidios estatales han dado paso en medida importante al financiamiento conjunto público y privado. Ha aumentado el financiamiento estatal basado en el desempeño, se ha logrado contener el costoso aumento del número de estudiantes en las universidades mientras otras instituciones atienden la

setenta y principios de los setenta (Levy, próxima

demanda postsecundaria, y han surgido sistemas de

evaluación (Brunner, 1992).

Chile no es el único país que ha demostrado capacidad para emprender reformas de la política pública que abordan el sistema de la educación superior en forma integral (aunque muchas otras reformas se van produciendo, acertadamente, de forma gradual). Hay avances dignos de destacarse que no muchos habrían considerado posibles hace pocos años (Wolff y Albrecht, 1992). La nueva legislación nacional de Argentina autoriza a las instituciones públicas a cobrar aranceles y a tomar sus propias decisiones en materia de admisión, aun cuando los rectores de importantes universidades públicas han reiterado su compromiso de velar por la garantía constitucional de la educación gratuita. La mayor parte de las universidades estatales de México cobran ahora derechos de matrícula, que en general habían venido a transformarse en sumas meramente simbólicas en decenios recientes, y muchas tratan activamente de obtener otros ingresos no gubernamentales (Ornelas, 1995; Kent, 1996). Estas universidades están usando, cada vez más, un nuevo centro nacional de evaluación, que funciona como entidad sin fines de lucro, para ayudarles a seleccionar las solicitudes de admisión. Además, los institutos tecnológicos públicos han proliferado, eliminando los monopolios tradicionales de las universidades públicas (monopolios a los cuales, en ocasiones, las universidades han renunciado en forma voluntaria y cooperativa). Estos institutos son, por lo general, muy distintos de las universidades en cuanto a su función como a su sistema de gobierno institucional. Mientras tanto, algunas universidades públicas (v.g., UNICAMP, en Brasil; Simón Bolívar, en Venezuela) se han apartado de los patrones tradicionales de administración interna, finanzas, normas académicas y factores similares.

En los casos en que la educación superior pública ha cambiado poco o con demasiada lentitud para atender las diversas demandas de los estudiantes o del mercado laboral, por lo general las instituciones privadas han aparecido para llenar el vacío. Sin duda que muchas de ellas surgen básicamente para absorber la demanda estudiantil que no logra atender el sector público (pese a su frecuentemente desacre-

ditada masificación); adicionalmente, la mayoría de las nuevas instituciones privadas no aportan innovaciones académicas y la educación que ofrecen suele tener debilidades. Otras, sin embargo, son académicamente serias e innovadoras, y algunas alegan, razonablemente, ser instituciones sin fines de lucro que cumplen una “misión pública”. De todas formas, si se comparan las instituciones privadas con el promedio de las públicas, en lugar de con las instituciones públicas líderes, la generalización más apropiada permite afirmar una cierta superposición entre los sectores, y no una clara superioridad de alguno de ellos. Incluso en Brasil, que cuenta con una proporción aproximada al 35% de la matrícula privada de la región (y que recibe comúnmente la mayor parte del descrédito cuando se califica de marcadamente inferiores y de fraude a las instituciones privadas, y en donde las universidades públicas registran costos anuales por estudiantes cercanos a los US\$10.000), los primeros datos integrales que arroja un examen de los alumnos un semestre antes de graduarse en tres carreras, evidencia claramente resultados mixtos: es previsible que las públicas dominen la categoría “A”, pero hay pocas instituciones allí, y si bien en la categoría “B” se ve mayoritariamente una combinación de privadas y públicas, las privadas predominan en la categoría “C” o intermedia, y en la “D”. En cuanto a la categoría más baja, o “E”, existe el doble de instituciones públicas que privadas (según datos del INEP, 1997). Además, en aquellos casos en los cuales las instituciones privadas (o públicas) de la región tienen un desempeño razonablemente bueno en cualquiera de las cuatro funciones, el hecho de que su acción no se conforme a nociones preestablecidas de lo que debe ser una “verdadera universidad” no es demostración de falta de valor académico. Por último, la mayoría de las instituciones privadas clasificadas como académicamente mediocres o frágiles presentan ciertos aspectos del programa de modernización: diferenciación institucional, financiamiento privado, mejores resultados en las mediciones normales de eficiencia, conflictos políticos limitados, nuevas formas de selección y rendición de cuentas, y una mayor sensibilidad al mercado laboral que la que demuestra gran parte de su competencia pública (Levy, 1986; Balán y Fanelli, 1993; Carlson, 1992). Ya sea que se apruebe o no esta suerte de moderniza-

ción, o que no se emita opinión al respecto, esta realidad ciertamente desafía la crítica de que la educación superior latinoamericana no cambia.

Además, el dinamismo y la diferenciación del sector privado no se limitan a las universidades u otras instituciones que se concentran en la educación universitaria básica. En la mayoría de los países existe un conjunto de centros privados independientes que no ofrecen grados de este tipo, pero que forman parte integral del ámbito de la educación superior (Levy, 1996; Calderón y Provoste, 1990). Estas entidades no son resultado de una planificación centralizada sino que, por el contrario, a menudo surgieron en oposición a la corriente principal de la política pública (Brunner y Barrios, 1987). Evolucionan en forma rápida, se adaptan a medios cambiantes y, de la misma manera, realizan gran parte de lo que las universidades públicas nunca lograron hacer o que algunos consideran que no hacen bien. Operan en mercados competitivos, captan sus propios ingresos y se administran en forma autónoma. Son importantes en la investigación social y de política y, a veces, en la formación de posgrado relacionada con estos campos, aun cuando rara vez lo son en ciencia y tecnología básicas; prestan servicios a gobiernos democráticos, empresas y a un emergente grupo de organizaciones no gubernamentales dedicadas al servicio social, la formación de comunidades básicas y la defensa de causas. Naturalmente, también tienen problemas y graves deficiencias.

El sector público no ha permanecido inactivo en términos de centros de investigación. Primero, las entidades públicas han establecido innumerables asociaciones y relaciones contractuales con centros privados. Segundo, hay importantes centros de investigación que funcionan dentro de numerosos organismos gubernamentales. Tercero, existen centros públicos autónomos o afiliados a universidades que a menudo se dedican a campos de especialización en los que prácticamente no existen centros privados. Reciben financiamiento estatal, pero suelen mantener cierta flexibilidad en materia de administración y relaciones con terceros, lo que no suele suceder en el caso de las universidades públi-

cas.

Algunos de los ejemplos más notables de excelencia y actividad académica de alta calidad se producen en las escuelas de posgrado, que generalmente son financiadas con recursos públicos. Aun cuando este nivel de educación también adolece de calidad insuficiente y de deficiencias en las tareas que pretende ejecutar, de todos modos merece reconocimiento por sus destacados programas que alimentan un mercado laboral selectivo y fomentan el desarrollo nacional (Albornoz, 1996:27).

DEFICIENCIAS

No deben subestimarse las deficiencias que tienen los sistemas de educación superior de la región. Algunas de ellas obedecen a prácticas desacertadas, mientras que otras son resultado principalmente de problemas o cambios generados en otras esferas, a los cuales la educación superior debe responder más o mejor de lo que lo ha hecho hasta ahora. Incluso entre los que concuerdan sustancialmente en la identificación de las deficiencias que deben subsanarse, no hay necesidad alguna de coincidir o discutir incesantemente sobre el origen de tales deficiencias, puesto que los distintos observadores pueden percibir, legítimamente, orígenes dispares de las mismas. No obstante, este documento debe enfocarse en aquello que la educación superior misma, y los que en ella tienen parte, pueden hacer para mejorar la situación. Por consiguiente, si en las secciones siguientes del documento se dedica mayor atención a la forma de solucionar las deficiencias que a describir lo logrado hasta la fecha, se debe a que la meta consiste en lograr mejores políticas.

La expansión acelerada de la educación superior que comenzó a mediados del siglo se produjo en condiciones que no fueron conducentes a niveles aceptables de desempeño desde el punto de vista de la calidad. Entre tales condiciones se pueden mencionar el subdesarrollo y la inestabilidad económica, otras limitaciones fiscales, el atraso y la dependencia en materia de tecnología, la represión política y los disturbios sociales, y la indiferencia cultural con respecto al estudio científico y la investigación. El número de instituciones de educación superior creció mucho más

rápido que la base de recursos humanos adecuadamente preparados, ya fuera que se tratara de graduados de secundaria o profesores. Los gastos en educación superior aumentaron enormemente y llegaron a ser una carga para los presupuestos educativos, lo que obligó, podría argumentarse, a desviar recursos que podrían haberse destinado al crónicamente subfinanciado nivel primario, aunque ninguna de las culpas que se atribuyen a la educación superior pueden identificarse convincentemente como una de las razones fundamentales del insuficiente financiamiento y deficiente desempeño que evidencia la educación primaria. Si se asignan cantidades distintas de recursos públicos a la educación primaria y a la superior no necesariamente esto significará equidad y una mayor eficiencia. Por lo tanto, más allá de la mediocridad misma de los resultados educativos promedio, es preocupante que a estos resultados se sume el hecho de que se hayan gastado fondos públicos.

Los estudios sobre eficiencia interna han llegado reiteradamente a la conclusión de que existe una falta de planificación, administración y control institucionales (Winkler, 1990). La rendición de cuentas es muy rara. El bajo número de estudiantes por profesor es causa de preocupación, como lo es también la proporción entre estudiantes y funcionarios administrativos. Un excesivo número de alumnos que ingresan al ciclo nunca llegan a graduarse, o permanecen en el sistema un tiempo mucho más prolongado que la duración prescrita de sus programas. Los presupuestos fijos son muy altos cuando se comparan con los gastos flexibles o basados en los resultados, y el porcentaje del presupuesto asignado a costos de personal es desproporcionadamente elevado en comparación con las inversiones en infraestructura. La mayoría de estos inquietantes indicadores son lo suficientemente graves como para exigir una pesada carga de prueba a quienes los desestiman. Incluso en los casos en que los datos se refieren principalmente a universidades públicas, estas instituciones siguen manteniendo el mayor volumen de matrículas y gastos. Mientras tanto, en el sector privado, no resulta reconfortante el hecho de que la defensa más sólida que se esgrime contra la crítica de que las instituciones privadas tienden a

ser académicamente frágiles, a veces hasta rayar en el escándalo, es que esa crítica también se aplica al sector público. En algunos países, como El Salvador y la República Dominicana, existe una sola universidad pública, con grandes dificultades que resolver, la cual se encuentra rodeada de numerosas instituciones privadas de dudosa calidad, y de unas pocas entidades de sólidas bases académicas. Hasta las universidades privadas más fuertes y los centros de investigación autónomos tienden a ser pequeños, con limitados campos, y de importancia marginal frente a la investigación básica y la educación avanzada, al menos en las áreas científicas y otras cuyos costos son elevados. La eficiencia de las entidades privadas suele ser muy limitada en significado académico y en repercusión social; lo mismo que sucede con el rendimiento bajo de la educación superior, también sucede con la baja eficiencia: si bien ciertas formas de privatización han sido útiles y deberían ampliarse, otras son problemáticas. La privatización dista mucho de ser una panacea eficaz, y en ambos sectores hay instituciones meritórias y no meritórias, de modo que el equilibrio varía considerablemente de un país a otro. (Otra crítica común—pero equivocada, según este documento—es la escasa eficiencia externa, plagada por el subempleo y una tasa de rendimiento relativamente débil y en declinación.)

Mientras tanto, una serie de otros indicadores que no tan fáciles de cuantificar sugiere que los planes de estudio están desactualizados, que hay falta de material didáctico y que algunos estudiantes pasan por el sistema con esfuerzo y provecho mínimos, siendo todo esto común tanto en el sector público como en el privado. Además, el ingreso ha sido a veces poco riguroso y abiertamente politizado en los pocos casos en los que una universidad cuenta con su propio ciclo secundario superior, a partir del cual los estudiantes reciben el pase automático al nivel universitario, aunque cabe notar que en este aspecto también los promotores de la reforma han alcanzado recientemente ciertos éxitos. Un aspecto de rigidez sorprendentemente excesiva es que, cuando no existe un sistema de créditos académicos, los estudiantes no pueden cambiar su área de estudio sin tener que volver a comenzar desde el principio. Esta característica es problemática para cualquier sistema de educación

superior, pero lo es especialmente para la gran proporción de estudiantes que carecen de la posibilidad de conseguir trabajo en sus propios campos de especialización después de graduarse. Si bien los conflictos internos son naturales en estas instituciones públicas, sobre todo en aquellas que valorizan la participación y el debate, la dificultad de reconciliar esta realidad con la necesidad de una política académica y económica acertada no siempre se ha podido resolver. En los casos en que los conflictos perjudiciales y otros factores políticos penetran demasiado en los asuntos académicos, las instituciones aplican políticas que son racionales a corto plazo y sólo para ciertas personas y grupos, pero no para el desarrollo de la docencia y la investigación. Sin embargo, es importante oponer resistencia a los estereotipos de una sobrepolitización omnipresente. Por otra parte, en muchos países, la represión militar ha menoscabado gravemente la libertad y los resultados académicos.

En el ámbito internacional, las nuevas tecnologías y las innovaciones en materia de organización influyen en la transmisión y la generación del conocimiento. El modelo tradicional de la sala de clases centrada en torno a un conferencista pasa a ser una de muchas opciones. Elementos tales como las computadoras, los videos, la televisión e Internet, crean una serie de nuevas opciones. También se pueden mencionar las estrategias de aprendizaje modular. Las fronteras geográficas de la docencia se derrumban, y la ubicación física de los recursos se hace menos restrictiva. La lógica fundamental y la economía de la transmisión del conocimiento se alteran. No obstante, y a pesar de los esfuerzos de innovación que hacen algunas instituciones privadas dinámicas y ciertas grandes instituciones públicas por marcar nuevos rumbos, la educación superior de América Latina y el Caribe sigue permaneciendo, en general, muy distante de estas tendencias. Como resultado, las instituciones actuales se privan de muchos de los beneficios del progreso técnico, y corren el riesgo de quedar a la zaga de otras instituciones más dinámicas, tales como las que ofrecen educación a distancia por intermedio de Internet.

Estas deficiencias de las instituciones individuales

también apuntan a otros ámbitos en los que los esfuerzos aislados de innovación que se realizan tienen que dar paso a una actividad mucho más generalizada. Entre éstos se encuentra la mayor vinculación entre las instituciones de educación superior. Cuando se trata de las necesidades y oportunidades que presentan las nuevas tecnologías o proyectos onerosos que requieren economías de escala (por ejemplo, ciertos programas de posgrado o instalaciones y proyectos de investigación), la innovación que representa la cooperación entre instituciones o la formación de consorcios suele ser una solución razonable. Del mismo modo, una considerable cooperación se necesita entre las instituciones de educación superior y el público al que atienden. Las menciones acerca de lo inadecuados que son los vínculos actuales se presentan con demasiada frecuencia como un golpe más en la andanada de ataques que se lanza contra la educación superior, pero en el futuro pueden existir considerables oportunidades para que las instituciones no sólo ofrezcan respuestas, sino que emprendan iniciativas novedosas. La educación superior puede beneficiarse de lazos cuidadosamente tendidos, para fortalecer su base de recursos, sus contribuciones visibles y su legitimidad pública. Pero, si bien estos vínculos incluyen cada vez más el mercado del trabajo, el punto es más amplio: la educación superior debe robustecer sus lazos con los múltiples sectores y actividades de la sociedad. La combinación de vínculos será lógicamente distinta para las diferentes funciones e instituciones de la educación superior.

Tan grave como las deficiencias señaladas hasta aquí es el hecho de que estas instituciones rara vez generan el tipo de reacción política o administrativa que podría conducir a su corrección. Hay sin duda motivo de preocupación en cuanto a que esas deficiencias se reiteren en muchos de los programas de posgrado que están creciendo rápidamente. La impunidad y la perpetuación del statu quo son inexcusables, pero todas las principales fuerzas que impulsan una educación superior más sólida en otras partes del mundo, han sido débiles en América Latina. Por ejemplo, hay falta de responsabilidad ante los consumidores o los que aportan recursos, de aplicación de controles estatales útiles, y de una tradición académica altamente desarrollada. Algunos países poseen

cláusulas constitucionales que disponen la reserva de un porcentaje del presupuesto nacional a la universidad pública. Tales medidas pueden dar una sensación de seguridad y amplios recursos para un desempeño inadecuado, o bien, cuando no se ponen en práctica, alimentan el cinismo sobre las políticas públicas y la falsa creencia de que la clave del mejoramiento yace en los derechos adquiridos. Una preocupación concreta que es aplicable a la política pública y, por ende a este documento, es la falta de conexión entre el resultado y la estructura de recompensas: existen muy pocos premios por un rendimiento excelente y muy pocas sanciones por incompetencia e irresponsabilidad.

Las deficiencias de la educación superior han redundado frecuentemente en una preocupante pérdida de legitimidad y prestigio. Una percepción común entre empleadores, financistas, educadores y otros que trabajan en la educación superior es que la realidad es deprimente y que sigue empeorando. Otro aspecto perturbadoramente común es que toda la crítica se centre en las universidades públicas, condenándolas por males que van más allá de su propia responsabilidad, o bien su capacidad razonable para resolverlos. En la medida de lo posible, este documento intenta llegar a un entendimiento de las dificultades, mostrar los logros y proponer políticas que privilegien más el mejoramiento que la inculpación.

LA CONFUSION ENTRE PALABRAS ENGAÑOSAS Y EL MUNDO REAL

El término “universidad” se usa ampliamente como sinónimo general de educación superior. Generalmente, se hace escasa referencia a la diversificación, y rara vez se la analiza en forma seria. Nadie niega explícitamente dicha diferenciación, pero pocos la incluyen como parte integral de sus análisis y políticas. En realidad, algunos establecimientos que no se llaman universidades hacen gran parte de lo que tradicionalmente se concibe como trabajo universitario, mientras que otras instituciones llamadas universidades (el caso más común) hacen muy poco de ese tipo de trabajo.

Gran parte de la confusión terminológica surge de la

diferenciación y complejidad que ha surgido con el tiempo y que se ha multiplicado en las décadas recientes. Por una parte, como se observó, cierta proporción del trabajo académico sólido (grados avanzados, publicaciones significativas, diálogo, evaluación y educación de posgrado) se lleva a cabo en centros de investigación relativamente autónomos. Cuando las universidades realizan esta labor, lo hacen sólo en unidades limitadas. Más aún, en diferentes momentos, la educación superior de la región ha sido inspirada por diversos modelos europeos y estadounidenses, contribuyendo más aún a su complejidad.

En décadas recientes, la educación superior ha asumido funciones de capacitación técnica y desarrollo, como parte de una amplia tendencia a llevar al nivel postsecundario una gran parte de la capacitación y de la educación normalista que antes se ofrecía a un nivel inferior y a satisfacer la necesidad de capacitación que antes se producía en el trabajo. Muchos programas e instituciones técnicas procuran obtener los beneficios de una paridad política oficial y de un tratamiento paralelo con las universidades, y el sistema demuestra tener escasa capacidad para entender y diseñar políticas adecuadas para esta mayor diferenciación entre instituciones de educación superior, así como también dentro de las mismas.

Las políticas de *homologación* (en Brasil denominadas *isonomia*), es decir, el tratamiento parejo para todos, refuerza la tendencia de las instituciones a aspirar a ser, o declarar que son, algo que definitivamente no son. Y cuando la política pública reconoce que hay más de una forma, suele glorificar y premiar a aquellas entidades que supuestamente realizan tareas de liderazgo académico, inevitablemente desestimando a otras que desempeñan otras funciones de educación superior, o incluso a aquellas que en efecto realizan mejores funciones de liderazgo académico que las universidades, pero que carecen de la denominación oficial de universidad.

También hay actitudes y valores incorrectos que afectan a las instituciones. Por ejemplo, se le resta importancia a la función docente considerándola tarea inferior y el claustro docente se siente presionado por

el sistema de recompensas e incentivos vigente a publicar obras de investigación, o al menos lo que se presenta como investigación (Gil, 1995).

Cómo se descifran los textos difíciles de la educación superior

PARA LLEGAR A UNA TIPOLOGIA

En lugar de suponer que toda la educación superior persigue los mismos fines ya consagrados, o de trivializar gran parte de lo que hace, es preciso estudiar cuáles son sus verdaderas funciones. Asumiendo el desafío presentado por un reciente informe elaborado para el Banco (Schwartzman, 1996), la siguiente tipología se basa en cuatro funciones que son fundamentales para el diagnóstico, la reforma propuesta y la estrategia del BID que se presenta en este documento. Las funciones son las siguientes: liderazgo académico, formación para las profesiones, formación técnica y perfeccionamiento y educación superior general. En vista de que el Banco valora cada uno de estos elementos como esenciales para la educación superior moderna y rechaza la tendencia común a creer que el liderazgo académico es lo *mejor* y que ya sea la educación técnica o la general son lo *peor*. Una justificación esencial para la tipología, en términos de su valor para la política pública, es mejorar el rendimiento de cada una de ellas aplicándole los recursos, reglas e incentivos que resulten más adecuados. Esta justificación se aplica también en el caso de países, o regiones dentro de países, que aún no han logrado un nivel de desarrollo que les permita llegar a la formación académica avanzada o a la formación para las profesiones, que resulta exigente en términos de recursos.

Esta es una tipología tentativa y con limitaciones. En términos de los aspectos que abarca, mientras que la educación superior efectúa una considerable contribución de tipo social, cultural y político, la tipología se expone en gran parte en términos económicos, poniendo énfasis en la docencia y el aprendizaje. Sin embargo, las funciones son algo más que meros ámbitos particulares de conocimiento o de metodolo-

gías, y dentro de ellas se pueden considerar las funciones que generalmente se identifican con la educación superior, es decir, docencia, investigación y extensión (término limitado, este último, para el tipo de esfuerzo conjunto, servicio y rendición de cuentas que estamos considerando aquí). Cada una de las cuatro funciones que se proponen aquí comprende docencia, investigación y extensión, pero, lo que es decisivo es que cada una de las cuatro debe definir y combinar esos tres roles en forma distinta. Una dificultad adicional referente a los aspectos abarcados por la tipología es la falta de exclusividad mutua, ya que una tarea determinada bien podría situarse en más de una categoría, o en el límite entre dos, mientras que las tareas múltiples podrían mezclarse.

Otra limitación es que una tipología organizada a partir de funciones debe aplicarse a un mundo real formado por instituciones que emprenden más de una sola función. Por lo tanto, la aplicación de la tipología demostrará ser, a veces, compleja, difícil y debatible, pero con frecuencia resultará ser clara, e incluso, en casos difíciles, la tipología podrá ofrecer una orientación. La pregunta no es si la tipología puede resolver todos los puntos, sino si ayuda a esclarecer el pensamiento y perfeccionar la política.

Las dificultades de su aplicación no son tanto fallas de la taxonomía, sino realidades de instituciones que desempeñan varias funciones y que se confunden en cuanto a qué normas e incentivos son los adecuados para cada una. En realidad, la mayoría de las universidades tratan de desempeñar diferentes funciones en muchas de sus unidades o cursos. La taxonomía podría ser igualmente útil en estos casos, porque delinearía funciones para las cuales las normas concebidas para otras funciones suelen aplicarse en forma equivocada. Para decirlo claramente, el proble-

ma no consiste propiamente en la combinación de funciones dentro de las instituciones, o ni siquiera dentro de unidades internas; no hay duda de que las universidades desempeñan a veces papeles positivos en la integración de diversas tareas, ya que permiten una saludable combinación de tareas que de otro modo permanecerían más aisladas. El problema surge cuando las instituciones no dan atención suficiente a su propia diferenciación funcional.

Liderazgo académico

Una función histórica de las universidades y de las instituciones conexas ha sido el liderazgo académico. El descubrimiento y la transmisión del conocimiento son parte fundamental del sistema de la educación superior, de su extensión y preservación. Pero aparte de los beneficios académicos que definen más directa y claramente ese propósito, estos epicentros del pensamiento y el aprendizaje más avanzados son fuente de gran parte del liderazgo para la vida política, económica y cultural moderna que trasciende sus muros. La función de liderazgo académico es, por consiguiente, esencial para la sociedad, como también para la propia educación superior, y merece ser apreciada como tal (aunque justo es señalar los aspectos reproductivos como los productivos de la función). Para garantizar un liderazgo competente se necesita algo semejante a la Ivy League y Oxbridge.

Las tareas de docencia e investigación que pertenecen a esta función pueden darse en forma paralela y de un modo que permitan un refuerzo recíproco, principalmente a nivel de posgrado, aun cuando también pueden avanzar en forma bastante separada. En forma similar, el estudio de la ciencia puede realizarse en diversos entornos de organización, pero las universidades y otros institutos de educación superior, o los enclaves que haya en éstos, no han sido superados en esta tarea. Si bien la función de liderazgo académico puede tener como base las escuelas privadas y públicas, los elevados costos por sí solos hacen que la alternativa privada sea mucho menos frecuente y extremadamente rara para la investigación que no cuenta con la asistencia de fondos públicos. Ningún defensor serio de la privatización puede eludir este hecho. Un punto relacionado con

esto es que, la función de liderazgo académico ilustra en forma categórica que las funciones no se limitan exclusivamente a formar y servir a los estudiantes: en su intensiva formación de futuros líderes, su investigación innovadora tanto en ciencias como en humanidades, y en su labor de orientación, desempeño y acciones similares para grandes sectores de la sociedad y el gobierno, la función de liderazgo académico está claramente conectada a una amplia visión del desarrollo nacional.

Si bien el término *liderazgo académico* habla inevitablemente de una función más bien “de elite” y resultará políticamente incómodo para algunos, no se refiere a un elitismo socioeconómico, sino a una expresión de la realidad mundial e histórica de que hay cierto tipo de enseñanza e investigación que se da sólo en los niveles en que la preparación intelectual y el financiamiento son inusualmente altos. La función de liderazgo académico representa sólo una pequeña parte de la matrícula nacional en educación superior, incluso en los países ricos. Por ejemplo, a pesar de que las cifras varían con el rigor de la definición, el liderazgo académico es una descripción apta sólo quizás para un 3% de las instituciones de educación superior de los Estados Unidos, que son más de 3.000. (Esta cifra podría elevarse si se incluyeran los principales colegios de arte liberales, pero también podría disminuir a un nivel cercano al 1%, si se limita la cuenta a los colegios y universidades en que prácticamente todo el cuerpo docente realiza investigación seria.) Por otra parte, la función de liderazgo académico se amplía cuando se mide en términos de gastos: los costos por estudiante son inevitablemente altos, aquellos profesores que tienen liderazgo académico reciben los mejores pagos, la relación profesor/estudiante es baja y la investigación contribuye en gran parte a la carga financiera. Aún así, el costo total de un enclave de liderazgo académico es modesto si se tiene en cuenta lo que puede llegar a producir, porque incluso en países relativamente ricos, estas actividades no se llevan a cabo en todas las instituciones de educación superior. Lo que sí puede ser oneroso es financiar las numerosas instituciones que dicen estar dedicadas principalmente a esta función.

La investigación y la preparación de la futura élite

intelectual son tareas que demandan una gran dosis de autonomía. Esto implica tener considerable latitud para emprender iniciativas académicas definidas internamente, que a su vez dependen de una cierta distancia del mercado. De allí la necesidad de contar con un apoyo financiero público sustancial, equilibrado por la igual necesidad de protección frente a una administración interna excesivamente dominante. Es aquí donde tiene más sentido la amplia libertad académica. También se necesita protección frente a las presiones generadas por los procesos de crecimiento masivo o rápido dentro de las instituciones. La función de liderazgo académico debería ser evaluada principalmente por académicos del mismo nivel. Es posible que, nuevamente, estos puntos de vista sean considerados elitistas, pero el verdadero liderazgo merece ser tratado como tal; en realidad, es una exigencia (Clark, 1983). Sin embargo, contra el estereotipo de una torre de marfil aislada o laxa se yergue la convicción de que esta educación debe ser, en último término, tan responsable a la sociedad como cualquier otra y que continuamente debe ser sometida a escrutinio, no sólo internamente sino según la competencia y los criterios internacionales más estrictos.

Existen dos problemas principales que se relacionan con esta función. Primero, si bien se ha ampliado en las décadas recientes, aún es demasiado poco lo que se realiza en la región. Segundo, lo que existe está en perenne peligro de ser absorbido, diluido o confundido con otras funciones. Entre otros criterios, la idea de contar con centros nacionales, o incluso regionales, de excelencia tiene sentido, tanto para ampliar la magnitud del trabajo de liderazgo académico, como para reducir el número de aspirantes cuya preparación o financiación sean insuficientes. Por ejemplo, debe existir al menos una biblioteca de excelente nivel para todos los que se dedican al trabajo académico serio en un país. Un buen subproducto sería la promoción de la integración interamericana, como sucede con el Mercosur, el Tratado de Libre Comercio e instancias similares.

Formación para las profesiones

La función de formación para la profesiones consiste

principalmente en preparar estudiantes para un mercado laboral específico, que requiere educación formal avanzada, de duración bastante extensa. Esto implica la transmisión de conocimientos especializados necesarios para asumir desafíos bastante concretos, tales como atender a los enfermos, diseñar edificios, o manejar disputas jurídicas. Por ende, nos referimos en forma tradicional a los médicos, odontólogos, veterinarios, y a los ingenieros, arquitectos y abogados que trabajan utilizando directamente las especialidades que adquirieron en sus programas de estudio. Además, en años recientes se ha creado un gran número de otros campos profesionales, tales como ciencias de la computación, especialidades modernas de la ingeniería, y muchas otras carreras.

Al igual que la función de liderazgo académico, la verdadera formación para las profesiones no es un proyecto de masas. Incluye el liderazgo no sólo dentro del campo específico en cuestión, sino que a veces va más allá del mismo. De hecho la región posee una rica historia de profesionales que han llegado a ser líderes políticos y de otra índole. Pero generalmente la meta inmediata y el foco central del plan de estudios básico es la práctica profesional específica. El centro de gravedad o principal *raison d'être* sigue siendo la preparación directa para el trabajo y esta, por lo tanto, debería ser el patrón principal para evaluar la calidad. Pero aun esta preparación deja espacio para el liderazgo e iniciativas bien pensadas, de manera que es necesario interpretar las señales del mercado laboral y, cuando sea posible, anticiparse a los requisitos del mercado laboral emergente, en lugar de simplemente reaccionar sumisamente y con frecuencia tardíamente.

La formación para las profesiones también incluye la investigación aplicada que se lleva a cabo en algunas de las escuelas de renombre. De hecho, gran parte de la investigación y desarrollo aplicado se produce en las principales escuelas de ingeniería y medicina, y esta es una contribución importante de la educación superior. (El liderazgo académico ha surgido a menudo dentro de estas escuelas, lo que demuestra la variedad funcional que puede producirse dentro de ellas.) Pero esto no significa que la investigación sea siempre esencial para preparar a profesionales

competentes o para la extensión profesional. Las escuelas profesionales rara vez necesitan realizar investigación en forma sistemática a fin de cumplir su principal cometido. En cuanto a la extensión, muchos servicios tienen sentido especialmente para la función de formación para las profesiones, como lo demuestran las buenas escuelas de agronomía, bellas artes, etc.

No todas las escuelas profesionales son muy selectivas. En realidad, es posible impartir educación profesional seria a grandes números de estudiantes. La sociedad moderna exige mucha gente con aptitudes específicas para realizar tareas para las cuales el aprendizaje en el trabajo, la autodidáctica o la improvisación no son opciones aceptables. Para programar computadoras, diseñar casas o llevar cuentas complicadas para compañías comerciales, es normal que la persona pase un tiempo considerable estudiando en una institución de educación superior. Por eso, la función principal de las escuelas profesionales es ofrecer a la sociedad graduados que estén dotados de estas aptitudes en un grado avanzado y especializado. Al mismo tiempo, la buena formación profesional sigue siendo una condición necesaria (aunque insuficiente) para llevar a cabo una labor de investigación y extensión que sea adecuada para la educación superior profesional.

La educación profesional ha sido víctima de dos males paralelos: la laxitud, cuando se desvía hacia la educación cuasiprofesional (como se comenta más adelante), y la excesiva rigidez, cuando se aísla demasiado y sus planes de estudio comienzan a ser limitados o anticuados. Pero la educación profesional también ha logrado, a veces, eludir exitosamente esas dos fallas. En realidad, en América Latina y el Caribe, la educación superior ha llevado a cabo la función profesional más que la de liderazgo académico. En este sentido, lo que se percibe como deficiencia proviene más de sueños no realizados que de un deterioro. Un buen ejemplo es el cuerpo de profesores: tradicionalmente estaba compuesto en gran parte por los principales profesionales del país. A medida que la educación superior fue creciendo, el porcentaje de profesionales en ejercicio que integraban el cuerpo docente se redujo por la incorporación—a menudo

útil pero a veces problemática—de expertos académicos sin experiencia profesional. Además, lo que resulta claramente negativo es que el porcentaje de profesionales en ejercicio se minimizó a causa del aumento de graduados recientes que carecen de aptitudes prácticas y académicas. La educación profesional necesita tanto a los prácticos para las asignaturas aplicadas, como a los académicos de peso para las disciplinas fundamentales y para fomentar la profundidad cognoscitiva, el razonamiento flexible y ponderado, y la apreciación de las inquietudes latentes de la sociedad. Aun cuando la educación profesional ideal trate de llegar a las mejores combinaciones, se debe tener cuidado de no despreciar la formación profesional directa cuando los sustitutos son pretensiones académicas que no pueden alcanzarse en la realidad o que desplazan indebidamente las necesidades profesionales básicas.

Un peligro asociado a esto es que la educación para las profesiones, por estar situada dentro del ámbito de la universidad, puede llegar a aislarse de las profesiones mismas y de sus respectivos mercados, especialmente frente a las demandas sociopolíticas de expansión. Como resultado, se produce el subempleo, el desperdicio de recursos, el exceso de empleo estatal a fin de evitar la inestabilidad política y la pérdida de profesionalismo y legitimidad.

El principal mecanismo de control que requiere la formación para las profesiones es el mercado. El mercado debe determinar en gran medida las necesidades en términos de número y plan de estudio. El mercado específico para los profesionales puede igualmente ayudar a determinar el nivel salarial de los docentes, de modo que la institución educacional no pierda la capacidad de contratar a los mejores profesores en sus respectivos campos. El mercado debe asimismo ayudar a determinar la competencia profesional, porque los diplomas por sí solos no son evidencia adecuada de idoneidad, cualesquiera que sean los derechos automáticos a que den lugar de acuerdo con la legislación nacional. No es necesario que el mercado de graduados sea completamente privado, y tampoco se debe desconocer la importante utilidad social que va más allá de las medidas puramente de mercado, pero la formación profesional

debe, en general, ser impulsada por la demanda económica y no tanto por la social o política. Después de todo, el propósito principal es responder a la demanda específica del mercado, no a la presión de los estudiantes que desean obtener diplomas de educación superior. Dado que el número de aspirantes a la matrícula suele ser superior a las plazas disponibles en las ocupaciones específicas, un asunto de importancia crítica de la educación profesional es ajustar la oferta de graduados a la demanda existente en el mercado.

Dado que hay ciertas destrezas que son esenciales para el mercado, la educación profesional es un terreno propicio para prácticas de certificación individual de los graduados. Los contactos cercanos con las profesiones mismas son requisitos obvios para la formación profesional, y también son lógicos para la mayor parte de la investigación y extensión profesional. Del mismo modo, la acreditación por programas profesionales, en lugar de por una institución, es un complemento lógico del mercado. Pese a todo esto, todavía queda lugar para la autoevaluación y la evaluación por profesionales del mismo nivel, las cuales se asocian más con la función de liderazgo académico.

Formación técnica y perfeccionamiento

A diferencia de las funciones de liderazgo académico y de formación para las profesiones, la función técnica es más bien nueva para la educación superior. La mayor parte de lo que corresponde a esta categoría no existía previamente, o bien era manejada a nivel secundario vocacional o en forma de capacitación en el trabajo. Los cursos fueron trasladándose progresivamente a los niveles postsecundarios, según la tendencia comúnmente observada de que los programas se desplacen a niveles superiores.

La educación superior técnica es la menos implicada en asuntos teóricos y culturales de naturaleza variada. Es probablemente la más limitada de las cuatro funciones. Pero más limitada no significa menos importante y es un término relativo que incluye la investigación técnica aplicada, que es vital para el desarrollo técnico nacional y para la extensión, que pone un mejor nivel de vida al alcance de muchos

cuando se cuenta, por ejemplo, con una adaptación de las tecnologías apropiadas a las condiciones locales. Aun así, la educación técnica es la que está más íntimamente ligada a las aptitudes específicas que se necesitan para el mercado laboral inmediato (por ejemplo, técnicos contables, agentes de turismo, técnicos electrónicos, operadores de radiología, fisioterapeutas). A diferencia de una educación humanística (artes liberales), que ofrece un sólido fundamento académico general y le deja la función de adquirir aptitudes específicas al aprendizaje en el trabajo, la educación técnica enseña los aspectos concretos de una ocupación y pone mucho menos énfasis en materias generales. Cuando la persona necesite aptitudes diferentes, puede regresar al colegio. El sector privado suele contar con una elevada proporción de esta matrícula, pero participan en ella tanto el sector privado como el público (como sucede con las “parauniversidades” privadas y públicas de Costa Rica), a menudo dependiendo del área técnica de que se trate.

Tal como sucede con la educación superior profesional, la función técnica puede ser costosa o no, aunque tienda a ser menos costosa cuando se refiere a la docencia, en gran parte porque las carreras tienden a ser más cortas. Los costos bajos son especialmente comunes en el sector privado, principalmente por los diferentes campos técnicos que se ofrecen. Incluso en América Latina, algunas instituciones públicas de educación superior técnica trabajan en forma estrecha con la industria y participan en proyectos de investigación y desarrollo aplicados con un éxito considerable. Este nuevo modelo de instituto de tecnología industrial merece bastante atención como opción viable para las formas más comunes de educación superior (CINTERFOR/OIT, 1996; Castro, 1989).

La educación superior técnica, en cuanto a la formación y a la investigación para el desarrollo, es aún demasiado pequeña en comparación con el sistema total (Mollis, 1995; Courard, 1992; Bracho & Padua, 1995). Como sucede en la mayor parte del mundo, pero en mayor grado, el desdén por el trabajo manual, el alto prestigio de la educación profesional, las aspiraciones de llegar al liderazgo académico, y los privilegios jurídicos para estas otras funciones, han

socavado cada vez más la educación superior técnica. Un problema común de la educación técnica es que tiende a imitar la educación superior convencional. Sin embargo, a medida que una mayor proporción de un grupo etario pasa a la educación de nivel postsecundario, la naturaleza práctica y de inmediata aplicación de esta educación incrementa las posibilidades de éxito para muchos estudiantes, que quizá no alcanzarían un nivel de excelencia en el manejo de conceptos abstractos. Además, si se enfatizan las aplicaciones prácticas es mucho más fácil enseñar la teoría fundamental. Por estas razones, numerosos países consideran que este es un método de educación más expedito y eficiente para atender la creciente demanda de acceso a la educación superior, y de ofrecer carreras significativas a un creciente número de la población. (Naturalmente, queda por responder la inquietud de saber en qué condiciones es más aconsejable optar por la educación superior técnica o por la capacitación en el trabajo).

La mayoría de las necesidades de la enseñanza técnica son semejantes a las de la educación para las profesiones. Predomina la necesidad de una vinculación sólida con el mercado, pero indudablemente con menos calificaciones que en el trabajo profesional. Al igual que en las escuelas profesionales, el mercado es el que en gran medida define la calidad de la docencia. Pero, además, como los planes de estudio de la educación superior técnica se confeccionan para ocupaciones específicas, la falta de armonización con el mercado de trabajo es un desperdicio grave. Tal como ocurre con el rendimiento, también la administración y los mecanismos de financiamiento deben estar orientados, básicamente, hacia el mercado. Esto significa, nuevamente, que debe haber vínculos con los empleadores, incluida la representación de éstos en los niveles de administración, asistencia técnica y mecanismos de prueba, y orientaciones para ayudar a que la educación superior técnica encuentre su lugar en el mercado. Cabe reiterar que los vínculos con el mercado también son pertinentes cuando se va más allá de la capacitación y se llega a la investigación y el desarrollo técnicos aplicados.

La educación superior general y la realidad cuasiprofesional

Las sociedades necesitan un capital humano dotado de una amplia variedad de destrezas. Este documento se refiere principalmente a aquellas habilidades que se adquieren mediante la educación superior. Pero existen diferencias en la naturaleza de las destrezas que se necesitan. Las áreas técnicas y profesionales exigen conocimientos que son muy específicos para su desempeño. A los contadores se les exige dominar la legislación tributaria; a los ingenieros civiles, cálculo estructural; a los médicos, anatomía. Los cirujanos no pueden aprender su oficio simplemente “practicándolo”. Por contraste, otras ocupaciones, entre ellas muchas que no necesitan una menor educación, apelan con razón a bases de conocimiento que son difusas. Tal vez exijan un rendimiento educativo alto, pero las destrezas no se aplican directa ni literalmente a las situaciones de trabajo. Los cargos gerenciales y la mayoría de las ocupaciones de oficina generalmente requieren mayor habilidad para aprender y buen juicio para tomar decisiones que la capacidad para aplicarlas mecánicamente a las tareas (pensamiento algorítmico). En realidad, al menos la mitad de los cargos ocupados por graduados de la educación superior corresponden a esta categoría y las economías y sociedades modernas necesitan cada vez más estas habilidades.

Estas ocupaciones representan un desafío considerable para los sistemas educativos: ¿cómo pueden preparar a personas para ocupar posiciones si las escuelas no pueden enseñarles directamente las aptitudes requeridas? Algunos países, como los Estados Unidos, han desarrollado planes de estudios conocidos como “artes liberales” (humanidades) que abarcan una amplia gama de disciplinas, y que suelen incluir las materias clásicas, algo de ciencias sociales, historia y otras por el estilo. Para ocupaciones no específicas, se ofrece a los estudiantes educación no especializada y no profesional.

Lo importante es que hasta aquí se ha justificado la educación general con criterios económicos y de mercado laboral, como corresponde al tema de este documento. Pero en comparación con las funciones técnica y profesional, y si también consideramos los fines sociales, culturales y políticos más amplios de la educación superior (incluida la formación de

individuos mejor realizados, más tolerantes y mejores ciudadanos, así como la promoción y consolidación de la democracia de base popular), entonces la necesidad de una buena educación general se hace más patente aún.

En gran parte por falta de acciones específicas, América Latina ha seguido un sendero bastante distinto del de la educación general diseñada como tal. En efecto, ofrece un plan de estudio profesional a la mayoría de sus estudiantes de educación superior, los cuales terminan asumiendo cargos para los que se beneficiarían más de una educación general. De esta forma, está en efecto generando graduados de educación superior “cuasiprofesional”. Como se explica más abajo, la educación cuasiprofesional no constituye una política, sino es más bien un accidente, reforzado tanto por malentendidos como también por ilusiones y pretensiones inadecuadas.

La educación superior de América Latina era principalmente profesional en su función hasta que, en la década de los años sesenta, hubo un aumento de matrícula que produjo muchos más aspirantes a empleos que los que el mercado laboral podía crear. Pero, en gran parte, las carreras que conllevan considerables gastos fijos (medicina, odontología, ingeniería en sus distintas ramas) no fueron afectadas por esta acelerada ampliación de la matrícula. Por lo tanto, dentro de ciertas universidades, la formación para las profesiones y su *falso eco* a menudo llegaron a existir paralelamente, sin delineación formal o efectiva. Y tampoco puede sugerirse aquí que los dos sean generalmente fáciles de distinguir en la práctica. El auge involucró a los campos más tradicionales, que ahora están saturados, así como nuevos campos que carecían de un mercado de trabajo definido, o que pronto fueron saturados. En algunos países, el número de economistas y sociólogos recién egresados llegó a ser de 10 a 20 veces más que la creación de nuevos cargos que realmente se ajusten a esa formación en el sentido profesional clásico. De allí que los graduados hayan terminado cada vez más trabajando en ámbitos distintos de los de su formación. Como consecuencia, gran parte de la educación superior ha parecido ser, en términos del mercado laboral, “sólo” cuatro a cinco años de estudios adicionales. Ha

seguido siendo una educación profesional, en términos de planes de estudio, contenido y a veces dotación de personal (aunque a menudo despojada de la calidad que se atribuía a gran parte de la educación profesional), pero demuestra ser cuasiprofesional porque los estudiantes no pueden encontrar trabajos en los campos que han escogido. Por lo tanto, tienen que aceptar trabajos en el gran grupo de ocupaciones que, si bien se benefician de candidatos bien educados, no exigen que éstos tengan una formación específica. Típicamente, estos trabajos son los cargos de oficina, administrativos y comerciales que abundan.

En resumen, el término “cuasiprofesional” describe un superávit, un exceso de oferta producido por las escuelas profesionales. No sólo el proceso sino también los propios graduados pueden parecer profesionales, sin embargo sus destinos son distintos. Por eso, es lamentable que lo que estos estudiantes reciben principalmente no sea educación general en su diseño. No son programas desarrollados especialmente para transmitir un conocimiento amplio ni enseñar a los estudiantes a aprender mejor.

Una gran parte de la matrícula cuasiprofesional se desprofesionaliza, en el sentido de que los claustros docentes o los campos de estudio producen un menor porcentaje de graduados que trabajan en los ámbitos de estudio que habían previsto. El derecho es un ejemplo elocuente, pero incluso hay campos más nuevos (sociología, economía, administración pública, psicología y periodismo) que se han desprofesionalizado (por lo menos, en la medida en que en sus primeros años eran objeto de verdadera colocación profesional). En estos campos más nuevos es donde las matrículas privadas, en particular, han crecido en forma masiva (Levy, 1986: 265-71, 355). La capacitación de docentes constituye una mezcla tan confusa que no puede hacerse aquí ninguna clasificación segura y uniforme; es un área de estudio que bordea en lo profesional, elevada a la educación superior, pero que frecuentemente ofrece a la mujer una educación de nivel inferior.

La falta de correspondencia entre el nivel cuasiprofesional y lo que se percibe como su mercado

ocupacional no debe considerarse inherentemente como una total deficiencia funcional. Esta educación puede ser bastante valiosa, siempre que se reconozca y se trate como lo que verdaderamente es. En términos estrictamente económicos, el asunto es determinar si los estudiantes que hay en esta categoría reciben una educación adecuada que los prepare para “trabajos generales”. La respuesta no es tan clara. Los británicos enseñaron historia y griego a sus funcionarios públicos, y los sacerdotes frecuentemente han llegado a ser figuras principales en muchos campos. Nadie dice que recibieron una educación que no les correspondía. De modo que no está mal que la educación superior general moderna sea por lo general una función académica que no se refiere al liderazgo académico, sino a una difusión generalizada con énfasis en la docencia y el aprendizaje de pregrado.

Tampoco todo es normal o aceptable en esta considerable parte de la educación superior. La finalidad de identificar esta cuarta función de la educación superior no es legitimar una política del “todo vale” ni la deficiente calidad que suele observarse en la educación cuasiprofesional. El propósito es reconocer una realidad y proceder a indicar en cuáles casos vale la pena (en lugar de una educación para el liderazgo académico o las profesiones más bien deficiente) y en cuáles no, y cómo puede ser hecha para que una mayor proporción de la misma llegue a ser de utilidad. Lo que este documento sostiene es que es posible y deseable lograr una considerable mejora en la educación superior. Los pertinentes conceptos económicos (para no repetir aquí la aplicabilidad de otros criterios usados para juzgar el valor de la educación superior en general) de la calidad deben ser el *valor agregado* y la eficiencia: ¿produce mejoras esta educación en las habilidades de los estudiantes en cuanto a lectura, escritura, matemáticas, recopilación de información y análisis, de modo que finalmente perfeccione su desempeño en el trabajo o les procure mejores trabajos, en relación a lo que se gasta en ella?

Los resultados son extremadamente variables en la amplia y heterogénea categoría cuasiprofesional. El rendimiento—como típicamente se lo ha evaluado

con respecto a las normas profesionales por las cuales se modelan estructural y normativamente dichos programas—es generalmente deficiente y la incapacidad de lograr un puesto en la especialización que se ha escogido, se considera un fracaso y tiene connotaciones negativas para la escuela. Pero no se debe equiparar el fracaso privado con el hecho de que no se ofrece una función social en forma adecuada (o incluso una función privada).

Al contrario de la impresión generalizada, no existe prueba alguna de que la educación cuasiprofesional sea básicamente un derroche; la evidencia empírica sobre este tema es limitada, pero no negativa (Martínez, 1994: 10-11; Muñoz Izquierdo, 1995). Los indicadores de ingresos sugieren que estos graduados se desempeñan mejor en el mercado en comparación con las personas que carecen de educación superior. (Se reconoce que se necesita comparar a los que entran marginalmente a la educación superior con los que no entran marginalmente, en lugar de hacer comparaciones de los graduados de la educación superior con la masa del resto de la población.) En cuanto a los países que poseen grandes sectores cuasiprofesionales privados, que obviamente merecen una crítica considerable, parece simplista suponer que cientos de miles de estudiantes pagan voluntariamente el costo total de una educación que no les acarrea retribuciones de importancia. En resumen, la evaluación que se hace es que la educación cuasiprofesional ofrece típicamente algún valor agregado, pero mucho menos de lo que debería o podría ofrecer.

Por consiguiente, los reformadores deben a la vez rechazar los ataques excesivos y demasiado generalizados contra la educación superior masiva e insistir en que se podrían obtener grandes mejoras de la transformación de muchos programas cuasiprofesionales en planes de educación general expresamente diseñados como tal. En muchos casos, esto implicaría modificar los planes de estudio y ofrecer combinaciones mucho más amplias de disciplinas. En aquellos programas en que sólo una pequeña parte de los graduados son capaces de encontrar trabajo en las especializaciones en las cuales se han preparado, sería mejor tratar de maximizar las dimensiones del “aprender a aprender” del programa de estudio. Esto

se lograría añadiendo más disciplinas generales y poniendo énfasis en la lectura crítica, la elaboración de informes, la solución de problemas y los proyectos individuales. A veces, los planes de estudio y la pedagogía de una profesión disciplinaria, como el derecho, desarrollan estas aptitudes, pero la realidad es, por lo general, menos exitosa. Tal como se dijo antes, los beneficios de una verdadera educación superior general se multiplicarían si se diera amplia consideración a sus beneficios no económicos.

La verdadera cuestión que afecta a los programas que desempeñan la función de “educación superior general” no es la saturación de las profesiones que corresponden al campo del diploma, sino si los estudiantes (o la sociedad, en el caso de la educación subvencionada) están recibiendo el valor de aquello por lo que han pagado. La educación pública mediocre suele ser demasiado costosa para lo que realmente vale, y la calidad de algunos tipos de educación privada parece ser inaceptablemente deficiente. Además de enriquecer y ampliar el plan de estudios en beneficio de una educación general adecuada, debería tenerse como importante meta de política pública la de evitar el exceso de gasto público en cursos que no son excepcionales y resolver el problema de la calidad deficiente de las instituciones privadas.

En lo que respecta a los mecanismos de control, los estudios cuasiprofesionales *no* deberían confiarse sólo al mercado, que poco es lo que ofrece en términos de comentarios y reacciones que sirvan para afinar los programas y los planes de estudio. (Sin embargo, en la práctica, el mercado puede usarse algunas veces, ya que suele ser difícil saber si se trata de estudios profesionales o cuasiprofesionales, dado que con frecuencia éstos se encuentran mezclados en la misma facultad. En parte, debido a que los mecanismos que deberían controlar y promover el rendimiento en otras funciones de educación superior no encajan perfectamente aquí, la acreditación surge como una alternativa viable. Esta acreditación debe ser flexible y no agresiva. También debería permitir la incorporación de cierto grado de autonomía y de evaluación por expertos del mismo nivel.

Los *estudios generales* y *ciclos básicos* iniciados en los años sesenta en América Central, Chile, Colombia y otros países, e introducidos en otras latitudes en las décadas siguientes, sientan el precedente, e indican que hay muchas menos probabilidades de que la reforma llegue como una importación masiva de un sistema de artes liberales que como adaptación de una base de educación cuasiprofesional. Ya que hasta incluso los verdaderos estudios profesionales se beneficiarían a menudo de una mayor amplitud de contenido, métodos, perspectivas y experiencia de investigación, y dado que en la práctica no siempre resulta fácil separar lo profesional de lo cuasiprofesional, es preciso que si existe algún movimiento hacia la educación general este se haga a través de facultades estructuradas básicamente en las líneas profesionales.

Para maximizar la utilidad social de la educación superior general y controlar los costos, se podrían desarrollar otros medios didácticos, tales como los cursos por correspondencia, radio, televisión y computadora. Los nuevos medios de instrucción ofrecen oportunidades para la ampliación del sistema, con el fin de llegar a clientelas que, de otro modo, no tendrían acceso. La educación superior general puede llegar, por estos medios, a las zonas más pobres y remotas. Sin embargo, estos nuevos medios necesitan superar la desconfianza pública e invalidar la crítica proveniente de grupos con interés propio y adversarios ideológicos. Por lo tanto, es preciso que comiencen bien y que cuenten con el respaldo de una estructura orgánica sólida y prestigiosa, a fin de evitar el destino que encontraron las iniciativas técnicamente exitosas, pero políticamente débiles, del pasado.

En resumen, las políticas deben propender al fortalecimiento de la educación superior general. Según la situación actual, el término más preciso para la mayoría de lo que se está produciendo sigue siendo “cuasiprofesional”; pero “educación superior general” es el mejor término que se puede usar para la función positiva que respetable y orgullosamente debería emplazarse junto a los roles de liderazgo académico, formación para las profesiones y formación técnica.

LAS CUATRO FUNCIONES Y SU TRATAMIENTO (RESUMEN)

En el cuadro siguiente aparece un resumen esquemático de las cuatro funciones que constituyen el tema de este documento. Como se desprende del cuadro, cada una de las cuatro define el desempeño en forma distinta y necesita políticas diferentes para funcionar bien.

Este cuadro servirá para hacer explícita la necesidad de formular reglas internas que hagan posible y promuevan el buen desempeño en todas las distintas funciones. Asimismo, este punto debería repetirse para aquellas instituciones que emprenden más de una función, como sucede con las que cuentan con la mayor parte de la matrícula de la región y absorben gran parte del financiamiento.

FUNCION	Definición	Necesidades	Desempeño
LIDERAZGO ACADEMICO	Investigación, docencia y extensión de alta calidad, según normas académicas convenidas internacionalmente. Formación de las élites intelectuales.	Financiamiento público sustancial, con un mínimo de rendición de cuentas directa o invasiva. Autonomía. Evaluación por pares.	Demasiado poco, aunque más ahora que en el pasado reciente. Se produce tanto dentro como fuera de las universidades. No se distingue bien de otras funciones ni está adecuadamente protegido dentro de instituciones multifuncionales.
FORMACION PARA LAS PROFESIONES	Prepara para mercados laborales específicos que requieren educación formal avanzada y para tareas conexas en investigación y extensión.	Los mecanismos de gobierno institucional y financiamiento deberían estar en gran parte orientados por el mercado laboral, incluyendo lazos con asociaciones profesionales. Es deseable la certificación individual. Los profesores necesitan a veces más experiencia práctica que una educación académica avanzada.	Punto fuerte de la educación superior de la región. Se desvía hacia lo cuasiprofesional. Propenso a la rigidez y la estrechez. Planes de estudios obsoletos. Tiene ciertos programas modelo de extensión y buena investigación aplicada.
FORMACION TECNICA Y PERFECCIONAMIENTO	Programas breves de capacitación práctica basada en especialidades, para cargos de nivel medio en el mercado laboral y, junto con la investigación pertinente, para el desarrollo tecnológico del país.	Los mecanismos de gobierno institucional y financiamiento deben estar en gran parte orientados por el mercado laboral. Flexibilidad en la gestión de administración y en planes de estudio.	Se está ampliando, pero aún demasiado pequeño en proporción al sistema total. Tendencia a imitar la educación superior tradicional. Insuficiencia de investigación y de práctica incorporada al plan de estudios.
EDUCACION SUPERIOR GENERAL	Formación en las llamadas profesiones, pero cuyo mercado laboral se encuentra saturado o mal definido.	No es preciso que los costos sean altos. Los principales conceptos de calidad deben ser el valor agregado, junto con la eficiencia. La acreditación debe cumplir la principal función regulativa.	Los programas serían mucho más útiles si estuvieran diseñados para la educación general. Gran parte es de baja calidad y el tener cierto valor agregado rara vez significa que éste sea suficiente.

Cuestiones de política que encaran los países

Haciendo énfasis en las cuatro funciones, en esta sección se analizan tres aspectos de importancia crítica con respecto a las políticas para la educación superior en América Latina y el Caribe: (i) la equidad y las subvenciones del estado; (ii) los incentivos, las finanzas y el gobierno institucional, y (iii) el aumento y el control de la calidad. Respecto de cada uno de los tres aspectos es atinado examinar los problemas principales, las áreas principales en las cuales la gestión es positiva o se encuentra en proceso de reforma y la manera en que la reforma debiera ahora adaptarse a las cuatro funciones mediante una política racional. Cabe advertir, sin embargo, que en el presente capítulo no se hace referencia directa a las prioridades de los préstamos del Banco, sino a lo que el Banco considera como buenas políticas para los países miembros. (Las prioridades relativas a los préstamos del Banco se examinan en la cuarta sección.)

EQUIDAD Y SUBVENCIONES: ¿QUIEN PAGA POR QUIEN Y POR QU?

En el presente trabajo se apoya el aumento de la recuperación de costos. Para la educación superior pública, el financiamiento estatal debería dar paso a una mayor combinación de aportes privados y públicos. Se trata de una posición relativa a los porcentajes y *no* al nivel absoluto del apoyo del estado. En este documento no se adopta una posición en cuanto a si el gasto público en esta materia es demasiado alto o demasiado bajo en general, sino más bien se identifican actividades particulares que podrían recibir menos o más financiamiento del que reciben hoy.

Las ventajas que se atribuyen a la recuperación de costos son bien conocidas en los círculos internacio-

nales: los sueldos más elevados por lo común constituyen recompensas adecuadas de la inversión individual y, por lo tanto, incentivos apropiados para matricularse, y el otorgamiento de subsidios hace que los ciudadanos más pobres, que no tienen acceso a la educación superior, subvencionen a los más privilegiados (Banco Mundial, 1994:45; Psacharopoulos, 1980; Brunner, 1996: 127, 146/148; sobre tasas de rentabilidad véase también Bennell; Bracho y Padua, 1995). Esta decisiva característica del sistema exige una seria consideración, dada la calamitosa situación de la educación básica en América Latina, cuyo rendimiento es lamentable cuando se lo compara con los niveles internacionales (Birdsall, 1994). Quienes abogan por una total subvención fiscal basada en comparaciones con las tasas de matrícula o de gasto público de los países desarrollados, que son más altas, no toman en cuenta este punto ni la riqueza global de las sociedades desarrolladas y sus gobiernos. Un ejemplo del problema es la capacidad de las universidades públicas, en las que se inscriben mayoritariamente estudiantes de clase media, de obtener la sanción de disposiciones constitucionales que les garanticen un porcentaje fijo, y a menudo elevado, del presupuesto nacional para educación. Además, se recomiendan los préstamos que mejoren la equidad social y que puedan concederse en formas (incluso directa a los estudiantes) que estimulen un rendimiento satisfactorio de los estudiantes y la competencia entre las instituciones.

Las reformas a la política de subvenciones a la oferta de educación superior tropiezan con obstáculos políticos importantes. Aun así, algunos países exhiben un progreso considerable en materia de recuperación de costos: en Chile solo un tercio del financiamiento total de la educación superior proviene del estado, mientras que las universidades públi-

cas de Costa Rica cobran derechos de matrícula. La sustitución de fondos públicos con recursos de otras fuentes es cada vez más aceptada y frecuente en la Argentina, México y otros países (Schiefelbein, 1996:16). Desde hace mucho, se ha mencionado a nivel internacional el ejemplo de Colombia por su régimen de préstamos para ciertos tipos de educación superior. Algunas de las instituciones públicas de la región han emulado a las entidades privadas en lo que se refiere a generar ingresos mediante ventas, servicios y contratos. La mayoría de las universidades públicas de Venezuela administran ahora sus propias fundaciones con estos fines. En distintos países se han añadido diversos derechos por la prestación de variados servicios, que deben pagarse. Además, casi el 40% de los estudiantes latinoamericanos asisten a instituciones privadas que, por lo común, no reciben recursos del estado o sólo cuentan con un apoyo público limitado.

Estos cambios en las políticas deberían aumentar, pero cabe formular algunas reservas en cuanto al argumento—generalmente válido—en favor de un aumento de la recuperación de costos:

- C Las imperfecciones del mercado interfieren con la inversión a largo plazo y con las condiciones propicias para los préstamos a estudiantes (Albrecht y Ziderman, 1992).
- C Hay importantes economías externas en la educación superior que no son captadas por los sueldos. Entre ellas se cuentan la adquisición de habilidades para ejercer el liderazgo y de conocimientos básicos por parte de los estudiantes o las funciones que desempeñan las universidades en la prestación de servicios de salud o de promoción de la cultura.
- C Algunas carreras causan efectos positivos en la equidad. Dentro de la educación misma hay ejemplos como la buena formación de maestros y el desarrollo de buenos materiales y textos de estudio.
- C Decir que se priva de los debidos recursos a los

niveles de educación inferiores no significa necesariamente aceptar que la educación superior produce resultados marcadamente inferiores desde el punto de vista del retorno social y de la equidad (Bennell, 1995).

- C Las principales razones por las cuales los sectores pobres de la población no cursan estudios superiores tienen mucho más que ver con las deficiencias de los niveles de educación inferiores que con las políticas financieras aplicables a la educación superior.
- C En su mayor parte, los estudiantes de las instituciones públicas provienen de una clase media que va de estratos de una situación de considerable privilegio hasta estratos muy modestos (en tanto que los muy ricos, como los muy pobres, son sólo una minoría). Como resultado, cuando se reducen los subsidios, se corre el riesgo de restar diversidad al claustro estudiantil.
- C Incluso cuando la equidad y la eficiencia indicarían una política de recuperación de costos, los enfrentamientos y conflictos que se derivan de una imposición inoportuna de esa política bien podrían menoscabar sus beneficios o sobrepasarlos.

Se debería entender que el BID no propone la recuperación total de costos y que considera que los derechos de matrícula son sólo un componente de esa recuperación. Para contrarrestar los riesgos de un aumento del elitismo social, los derechos de matrícula se han de ir imponiendo en forma gradual y complementarse con préstamos. En el caso especial de estudiantes de familias pobres para quienes los préstamos representarían una barrera indeseada, una fuente adecuada de financiamiento público son las becas. Los que puedan pagar deberían hacerlo; los demás deberían recibir asistencia. En todo caso, la imposición de derechos de matrícula no es una condición previa para los préstamos del Banco. Debe dejarse bien en claro que el BID, a pesar de

ser partidario de ciertas formas de privatización, *no*

adopta la posición de que siempre es mejor una mayor privatización, incluso en las finanzas, como tampoco aboga por la total sustitución de la autoridad pública por el mercado.

Por otra parte, de las distinciones que se mencionan en el presente documento sobre la base de la función y el desempeño, se desprenden reservas importantes. Muchas de las consideraciones relativas a la equidad y otros factores que justifican los subsidios se pueden ilustrar haciendo referencia a las cuatro funciones:

Función de liderazgo académico

La función de liderazgo académico presenta el argumento general más sólido en favor del financiamiento público, pues los países de América Latina tienen muy pocos programas que cumplan auténticamente con esta vital función, y cuando se defiende la recuperación de costos, con frecuencia se presta atención insuficiente a las imperfecciones inherentes al mercado. La educación avanzada y de alta calidad para los líderes académicos es muy onerosa y sólo está al alcance de un pequeño sector de la población, situación que se observa claramente en la educación de posgrado. La investigación básica suele ser costosa y por lo general no puede depender de intereses y financiamiento privados. (Las reformas con orientación de mercado instituidas en Chile han creado problemas respecto de servicios y actividades que por lo común requieren un amplio financiamiento público, entre ellos bibliotecas, laboratorios e investigación en disciplinas que no producen rendimientos financieros.) El grado de autonomía que requiere esta función académica hace necesario que el financiamiento público esté sujeto a la condición de un grado mínimo de responsabilización directa ante agentes externos. Ello, sin embargo, no impide que la asignación de recursos públicos se haga mediante mecanismos competitivos basados en el régimen de evaluación por pares. En definitiva, los fondos estatales destinados a la investigación básica deberían provenir de una combinación de asignaciones presupuestarias automáticas y de financiamiento competitivo.

Función de formación para las profesiones

La función profesional es la más próxima a la de liderazgo académico cuando forma profesionales con destino a profesiones socialmente útiles que acaso no tengan una remuneración adecuada en el mercado de trabajo (como la administración pública y la docencia) y también porque realiza ciertos tipos de investigación. Sin embargo, cuando las recompensas que reciben las personas son solamente pospuestas hasta después de la graduación, los préstamos son suficientes, incluso para algunos de los menos privilegiados que logran ingresar en programas profesionales. Otra justificación del subsidio son algunos programas de extensión. En su mayoría, sin embargo, los presupuestos públicos deberían dejar cierto lugar para el aumento de los ingresos provenientes de los derechos de matrícula, los contratos y quizás las donaciones.

Función de formación técnica y perfeccionamiento

El porcentaje de estudiantes menos privilegiados aumenta en el caso de la educación superior técnica, pero los costos no son comúnmente elevados; también los préstamos y el mercado de trabajo deberían ser en general incentivos adecuados para que los derechos de matrícula y los contratos fueran los principales mecanismos de financiamiento. Sin embargo, algunas disciplinas técnicas tienen un alto costo o producen beneficios sociales considerables, como ocurre con algunas disciplinas relacionadas con las manufacturas y la actividad agropecuaria. Además, la formación técnica en muchas esferas es un componente integral de una transferencia de tecnología que resulta más valiosa que los sueldos que podrían obtener los egresados. Estas afirmaciones se aplican igualmente a la investigación y al desarrollo técnico. También en este caso se garantiza un cierto grado de subvención pública.

Función de educación superior general

La educación cuasiprofesional debería depender proporcionalmente menos de las subvenciones.

Cuando, en diseño, se aproxima a la buena educación general, podría haber alguna justificación para que se otorgaran subsidios públicos (que producirían benefi-

cios desde el punto de vista de fomentar los valores ciudadanos, de crear una sociedad más educada y de ayudar a estudiantes menos privilegiados que sus contrapartes en unidades profesionales y de liderazgo académico). Pero aún así, que exista alguna justificación no es lo mismo que decir que hay una justificación adecuada para la dependencia a veces casi total que existe actualmente. En todo caso, nunca se debería subvencionar a la educación general al nivel de la educación superior a expensas del mejoramiento de las instituciones de educación primaria y secundaria, que podrían cumplir esas funciones de manera igualmente satisfactoria o incluso mejor.

Una mayor recuperación de costos puede provenir de los derechos de matrícula, complementados con préstamos, en las instituciones públicas, o por medio de un aumento de la participación de las instituciones privadas en la matrícula. En forma cuidadosa, aunque con amplitud, se deben aumentar los incentivos tributarios para fomentar las donaciones filantrópicas a las instituciones privadas y públicas. Las empresas deberían a veces participar en el financiamiento de la educación superior general, pues se benefician de contar con una fuerza de trabajo mejor capacitada. Sin embargo, en la práctica son infrecuentes los ejemplos de participación directa de las empresas. Hasta la educación superior general puede obtener ingresos si comercializa algunos servicios y cursos especiales; sin embargo, el pago directo de la matrícula de estudiantes regulares sigue siendo un anhelo insatisfecho de las autoridades.

INCENTIVOS: FINANZAS Y GOBIERNO INSTITUCIONAL

Además de las cuestiones de equidad y subsidios con respecto a la magnitud y el propósito de los recursos públicos que se donan, también existe preocupación en cuanto a la manera en que se asigna y se gasta el dinero. Los actuales sistemas de presupuestación y distribución de recursos a menudo se entrelazan con determinados modelos de gobierno institucional en un nocivo ciclo de impunidad: muy pocas recompensas premian el comportamiento socialmente útil y muy pocas sanciones castigan los actos antisociales. La mayor parte del financiamiento de las universidades

públicas se basa en la influencia política y los precedentes, o en medidas sumamente simplistas basadas en el número de estudiantes o en una combinación de los ambos factores (Brunner, 1993). En esta situación tienen parte muchos protagonistas, tanto de los gobiernos como de las instituciones. Dentro de las universidades públicas, el poder está demasiado disperso entre estudiantes, trabajadores, docentes sindicalizados y claustros docentes profesionales y cuasiprofesionales. Muchos de estos grupos son poderosos núcleos de cabildeo que se oponen a la reforma académica o a cambios que signifiquen un nexo más estrecho entre financiamiento y desempeño y, de manera más general, entre el financiamiento y una mayor rendición de cuentas.

Paradójicamente, el estado se ha mostrado a la vez demasiado próximo o distante. Se ha mostrado demasiado próximo, claro está, cuando ha reprimido brutalmente a la educación superior, pero también cuando ha comprado apoyo político plegándose a la política antiacadémica del momento, a veces a través de los partidos políticos. Sin embargo, se ha mostrado también demasiado distante porque ha exigido muy poca rendición de cuentas en relación con los gastos que efectúa y prestado un apoyo inadecuado a los valientes administradores y profesores cuyos esfuerzos de reforma desembocan en conflicto político. También se ha mostrado demasiado distante a juzgar por la falta de colaboración activa con las tareas e innovaciones más valiosas de la educación superior.

Entre los resultados insatisfactorios de la configuración común de poder cabe mencionar los siguientes:

- C Exceso de conflictos y falta de suficiente determinación en las políticas.
- C Negociaciones injustificables y la falta debilitante de toma de decisiones.
- C Ineficiencias, incluido el tiempo perdido.
- C Incapacidad para aumentar o proteger los gastos no relacionados con el personal.

C Homologación (financiamiento y normas uniformes, con prescindencia de las diferencias de desempeño entre instituciones, unidades o personas), práctica que es la antítesis de una dirección institucional en la cual el aporte de recursos depende de los resultados, y que perjudica a unos y beneficia a otros, en ambos casos en forma inapropiada (Muñoz, 1996).

Reforma la nociva interacción entre recursos y modelo de gobierno institucional no es básicamente sustituir el financiamiento público por el financiamiento privado, ni tampoco mejorar la gestión institucional. Reforma significa que debe haber un régimen de incentivos apropiado y también que el gobierno institucional sea funcional.

En algunas universidades privadas y en muchos centros de investigación públicos y privados, el círculo vicioso se ha superado, o ya no constituye un obstáculo. Ello se debe a que sus organizaciones jerárquicas facilitan la gestión, a que perciben la mayor parte de sus ingresos de los derechos de matrícula o mediante un financiamiento competitivo y a que se mantienen en estrecho contacto con sus mercados.

Las grandes reformas de la política nacional también han introducido innovaciones en el gobierno institucional. Como se dijo, Chile redujo gradualmente el componente público del gasto total, combinando esto con un aumento del financiamiento basado en el desempeño (Brunner, 1990). México ha adoptado medidas importantes (Ornelas, 1995; Kent, 1996) y allí y en São Paulo (Brasil) se ha observado (especialmente al nivel de posgrado) que las instituciones responden de manera muy considerable cuando el estado altera la estructura de los incentivos (Magalhães Castro, 1995). Además, en muchos países se han llevado adelante programas para remunerar debidamente a los profesores más productivos.

Es evidente que muchos de los cambios que se necesitan no son simplemente de carácter financiero. El exceso de influencia que tienen estudiantes y docentes debilita la autoridad legítima y la responsabilidad de los administradores, lo cual impide que los

mejores se desempeñen concienzudamente, al tiempo que permite que los menos eficientes evadan sus responsabilidades. La reglamentación y disposiciones legislativas bizantinas impiden adoptar decisiones sensatas en el nivel que corresponde y, por lo tanto, condenan a las instituciones a un estado de parálisis. La falta de mecanismos para sancionar y recompensar al personal de todos los niveles desarma a los administradores, pues les priva de los instrumentos que necesitan. También existe en grado indebido la penetración política partidista en las instituciones educativas. Si no se eliminan estos impedimentos esenciales a un buen gobierno institucional, la reforma a lo sumo será problemática y frágil. Por otra parte, observar que hay ciertos tipos de participación que menoscaban los buenos incentivos no significa justificar un ataque general contra el sistema decisorio democrático. Además, excediendo el ámbito de este documento en cuanto a finanzas e incentivos, una consideración más amplia de políticas podría centrarse sobre la forma en que un gobierno institucional responsable de la educación superior puede contribuir a fortalecer la sociedad civil y la democracia pluralista (Levy 1997).

Pero el punto principal de esta sección gira en torno al apoyo al aumento del financiamiento público basado en el desempeño, y a evitar la trampa que representan las políticas de homologación entre las instituciones y dentro de ellas. Cabe formular algunas reservas y directrices basadas en las distintas funciones.

Función de liderazgo académico

Esta función es la que mejor justifica el financiamiento público y la autonomía. Es la función que mejor permite ser fiel a un concepto actualmente muy criticado, por mucho que algunos lo consideren elitista: el financiamiento público generoso y regular debería estar exonerado del requisito de rendición de cuentas directa y fácilmente cuantificable, ya sea frente al estado o al mercado de trabajo (aun cuando, como lo señala la sección posterior sobre mejoramiento de la calidad, esto difícilmente significa falta de evaluación).

Las demás funciones

En cuanto a las demás funciones, cabe decir que el financiamiento público, automático y con un mínimo de supervisión, ya no debería constituir la fuente de casi la totalidad de los ingresos de las instituciones públicas. En verdad, si se redujera el financiamiento público, habría mucha menos necesidad de sujetarlo a condiciones rigurosas. De lo contrario, se necesitan mecanismos eficaces de rendición de cuentas. Una condición general que podría imponerse a los subsidios es que se atendieran algunas de las justificaciones expuestas en cuanto a las imperfecciones del mercado. Respecto de la educación superior general, la principal condición adicional que podría imponerse sería la de que hubiera un desempeño mínimo aceptable demostrado por medio de la acreditación. En ese contexto también habría que atribuir más importancia a un mercado académico competitivo, especialmente para los estudiantes. Respecto de las funciones de formación para las profesiones y técnica, es crucial que los empleadores tengan influencia en el gobierno institucional (y que no sean solamente una fuente de asesoramiento); de esta forma, la rendición de cuentas no ocurriría principalmente para con el estado.

Las generalizaciones comunes en cuanto a la necesidad de fortalecer el estado, la planificación, la autonomía, la probidad y la vinculación del mercado con las empresas deben dar paso a la discriminación por función. Siendo vitales para algunas facetas de la acción de la educación superior, y válidas como planteamientos “netos” para el sistema, dichas generalizaciones serían negativas para ciertas tareas de la educación superior, o exigirían significados distintos según la función. En cuanto a las vinculaciones con el mercado, por ejemplo, si bien la educación superior general debe incluir orientaciones empresariales sólidas y las unidades de liderazgo académico deberían formar profesionales del máximo calibre y participar en empresas conjuntas de investigación, ninguna de estas dos funciones tendría el grado de vinculación en materia de planes de estudio, representación en directorios y otros factores por el estilo, que son adecuados para la educación superior profesional y técnica.

MEJORAMIENTO Y CONTROL DE LA CALIDAD

La percepción de que la calidad está disminuyendo se deriva, en parte, de que se evalúa a la educación masiva con criterios que corresponden aplicarse al liderazgo académico o a la educación profesional. También se deriva de la propia triste realidad. Como se dijo, no se ha de dejar de lado a las escuelas profesionales sólo porque no realizan tareas de investigación, ni se ha de culpar a los cursos desprofesionalizados de que el egresado no consiga empleo en la profesión que ha elegido. Aun así, la educación superior de América Latina denota problemas graves de calidad, razón por la cual la prioridad debiera ser la adopción de políticas públicas encaminadas a rectificar esa situación.

La preocupación por los aspectos cualitativos ha llevado a que se propugnen cada vez más, y como medidas de mejoramiento, la adopción de sistemas formales de evaluación y regímenes de acreditación. Estas medidas debieran ser objeto de más atención e implantación, aunque con frecuencia se las generaliza en forma peligrosa y excesiva. Un problema común que plantean las propuestas es que miden la calidad de acuerdo con criterios que son más aplicables a la función de liderazgo académico. De esa manera, pasan por alto aspectos más generales del valor agregado y la necesidad de las demás funciones, postulan que la calidad es más susceptible a la definición y cuantificación objetivas de lo que en realidad es y empujan a las instituciones temerosas a adoptar posturas defensivas e incluso engañosas (Kells, 1992; Moodie, 1986:4-5).

En síntesis, la principal reserva que debe señalarse es que ningún sistema de acreditación debería tratar de establecer un conjunto general de criterios aplicables a todo el sistema. Tampoco debiera haber dos conjuntos de criterios, uno aplicable a las universidades y otro aplicable a los institutos técnicos. Encarar actividades diversas con mecanismos sumamente similares es un viejo error que se repite en una nueva forma, esto es, en experiencias recientes con sistemas de acreditación.

Con ello no se quiere sugerir que se haya de evitar la evaluación. Por el contrario, lo que se necesita es que haya muchas evaluaciones y no una sola o ninguna. Esas evaluaciones deberían incluir muchas que no son de carácter oficial. Todo ello ha de tener por objeto mejorar la calidad, reformar los regímenes de incentivos, reunir y divulgar información y propiciar la adopción de decisiones con conocimiento de causa en los mercados pertinentes. Para ello existe un precedente importante: los estudiantes y profesores bien preparados deciden dónde quieren realizar sus actividades, y los empleadores manifiestan sus preferencias respecto a quien desean contratar. En su calidad de agentes discrecionales, los organismos públicos y privados extranjeros han evaluado a sus potenciales beneficiarios y han determinado el resultado que desean apoyar, sembrando así los elementos esenciales de una cultura de evaluación (Schwartzman, 1991). Las profesiones tradicionales (por ejemplo, la medicina y la ingeniería) han elaborado a veces sus propios sistemas de acreditación, y algunas disciplinas más caracterizadas por los estudios cuasiprofesionales (por ejemplo, el periodismo) están siguiendo ese modelo.

Como precedente de la acreditación, se pueden mencionar las prestigiosas universidades privadas que solicitan aprobación a las asociaciones regionales de los Estados Unidos. Brasil se ha adelantado al resto de la región con un sistema formal, serio y bien administrado de acreditación para la educación de posgrado (Castro, 1984). Colombia (Orozco, 1994) y Chile administran sistemas nacionales de acreditación; Argentina es el país que se ha incorporado a ese grupo en fecha más reciente, y en Centroamérica y Bolivia existen indicios y elementos de fortalecimiento de la capacidad a ese respecto. En México se ha hecho un progreso evidente con la creación de mecanismos separados de acreditación y subsistemas para ciencia y tecnología, educación de posgrado e instituciones en general. A pesar de todo, el nexo entre los procedimientos de evaluación y el mejoramiento cualitativo es todavía tenue en toda la región, especialmente en los países en los cuales los mecanismos de evaluación son sólo un ritual formal para obtener la aprobación oficial de nuevas instituciones o programas.

Las distinciones entre las cuatro funciones son cruciales y, sin embargo, se les presta muy poca atención. Cada una de las funciones podría beneficiarse de la acreditación, si bien los beneficios llegarían a ser de una amplia gama que iría de lo crucial a lo ínfimo y el tipo de acreditación debería adaptarse de acuerdo con la función de que se trate. En verdad, la existencia de un buen sistema racional de acreditación, en consonancia con las funciones reales y en condiciones de recompensar el desempeño satisfactorio, reduciría grandemente la tendencia a dar títulos equívocos a los proyectos o a proponerse metas inalcanzables.

Función de liderazgo académico

Aunque puede ser valiosa a este respecto, la acreditación no es un elemento vital para la función de liderazgo académico. Esta función satisface fácilmente los criterios habituales; por otra parte, las medidas convencionales de calidad, como la evaluación por pares y la evaluación de publicaciones, son alternativas apropiadas y convenientes. Por lo tanto, en este caso, la acreditación ofrece oportunidades de autoestudio y retroalimentación que se pueden usar también para efectuar ajustes e introducir las mejoras internas que se crean convenientes (aunque con la mirada puesta en la competencia con otros centros académicos).

Función de formación para las profesiones

En la medida en que la educación profesional se pueda evaluar por medio de exámenes normalizados creados por organizaciones profesionales o instancias equivalente y por el mercado, la necesidad de acreditación será limitada. Sin embargo, también en este caso es posible que la acreditación resulte útil si se la puede adaptar a la profesión. La acreditación por programas tiene precedentes en América Latina y el Caribe y brinda la esperanza de que se puedan identificar las actividades cuasiprofesionales que probablemente debieran ser objeto de reorientación. Asimismo, como se señaló anteriormente, hay cierto margen para una evaluación según los métodos usados para evaluar el liderazgo académico.

Función de formación técnica y perfeccionamiento

Con la excepción de los establecimientos privados que enseñan artes y oficios genéricos a costos reducidos, como la formación secretarial, la teneduría de libros y la computación, en los cuales el fraude o la incompetencia son a veces comunes, donde menos se justifica la acreditación es en el caso de las instituciones que se concentran en la capacitación técnica. El mercado de trabajo es el mecanismo básico para promover y controlar la calidad, y los institutos técnicos públicos pueden quedar sujetos al control directo del estado cuando corresponda. Aunque puede haber algún paralelo con la acreditación profesional, probablemente la mejor expresión de las necesidades serán los cambios acelerados del mercado de trabajo. Pero con frecuencia, sin embargo, el mercado será menos adecuado para evaluar las necesidades de investigación técnica y de desarrollo.

Función de educación superior general

En la amplia cuarta categoría existe una gran necesidad de acreditación institucional, con prescindencia de que sea básicamente una educación cuasiprofesional deficiente o una buena educación general concebida como tal. Aunque se le debiera reconocer alguna función, el mercado a este respecto es demasiado lento, tangencial e indirecto. Es en este contexto en el que la preocupación por la calidad es la más intensa, donde la necesidad de restringir la proliferación injustificada es mayor, y donde la necesidad de información es más urgente, al mismo tiempo que es escasa su producción. Las autoridades educacionales, directamente o por delegación, han de desempeñar una función importante de informar al consumidor (los estudiantes, las empresas pequeñas y otras entidades) acerca del desempeño y los productos de la educación superior general. A decir verdad, probablemente sea más importante promover la transparencia que tratar de imponer normas de calidad a instituciones de educación superior tan diversas.

La ayuda que puede brindar el BID

La mayor parte de las reformas debe seguir proviniendo de los esfuerzos locales que hagan los gobiernos, instituciones, diversas asociaciones y empresas privadas e individuos particulares. El BID debe prestar su ayuda porque, no obstante su fuerte compromiso en favor de la educación básica, la educación superior es un elemento integral tanto de su actual programa económico como de la expansión de su agenda social. En el presente documento se han señalado las metas que podrían lograrse mediante una asistencia bien focalizada. Sin embargo, como es natural, cualquier concepto general debe ser aplicado con inteligencia en contextos nacionales y subnacionales que varían enormemente.

Este capítulo, como el resto del presente documento, sólo se refiere en forma tangencial a la ciencia y la tecnología, que son temas que se examinan en otro documento de estrategia. Sin embargo, hay ciertos puntos pertinentes tomados de un trabajo reciente (Mayorga, 1997) que pueden corroborarse aquí al menos en forma breve: entre la educación superior y los sistemas nacionales de ciencia y tecnología se produce una considerable superposición, aun cuando ambos elementos confrontan distintas situaciones y realidades; la educación superior desempeña una parte importante en la determinación de la calidad de la investigación y desarrollo, tanto mediante la formación de científicos e ingenieros como en la generación de investigación y tecnología básicas; el papel de la educación superior es particularmente importante en América Latina y el Caribe porque representa una gran proporción de la capacidad de investigación que existe en la región.

ESTRATEGIAS DE FINANCIAMIENTO

Aun cuando la expandida agenda social del Banco (el 50% de los préstamos nuevos se destina ahora a programas sociales) sugiere que ningún área en particular tendrá la importancia central que tuvo la educación superior en los primeros años, el nuevo énfasis social permite dar atención renovada a la educación superior como una meta importante que debe formar parte integral de los grandes objetivos y esfuerzos de desarrollo que se realicen. Para esta renovación, el financiamiento del BID pondrá énfasis en estrategias basadas en el conocimiento adquirido acerca de lo que ha dado buenos resultados en el pasado y de lo que es coherente con un enfoque más específico para el presente:

- C En comparación con el nivel de gasto en los sistemas de educación superior a los que preste asistencia, el financiamiento del Banco será modesto.
- C El Banco será más selectivo en la asistencia que suministra, esto es, se reducirán las numerosas y posibles actividades y agentes que se beneficien.
- C La asistencia se focalizará en tareas y actividades de alta prioridad que tengan efectos multiplicadores positivos.
- C El Banco colaborará con individuos y organizaciones que estén resueltos a emprender reformas de gran prioridad que tengan buenas perspectivas de éxito. Estos emprendimientos pueden

incluir a asociaciones regionales y además po-

drán conducir a la promoción de la integración latinoamericana y la cooperación académica internacional.

Un corolario de esas estrategias es aprovechar los éxitos e iniciativas anteriores, según la evidencia de que el desempeño de las instituciones de educación superior de la región, más que carente de toda esperanza, presenta características mixtas que impiden una generalización definitiva. El BID podrá intervenir cuando existan signos de vida, competitividad, dinámica positiva y capacidad de reacción. Por lo tanto, el Banco puede reaccionar, en contraste con el activo rol que tuvo en la reforma de la educación primaria. Además, en lugar de promover un solo paquete con un rígido programa elaborado en el exterior, el BID puede considerar muchos elementos específicos en función de las circunstancias del caso.

Las contrapartes nacionales para llevar a cabo la reforma pueden ser los ministerios, las provincias, las instituciones, dependencias dentro de éstas y un sinnúmero de participantes privados. En todos los casos será indispensable identificar las funciones en las que el apoyo del Banco será más útil y focalizar los recursos en consecuencia. El BID colaborará con quienes estén decididos a emprender reformas. Mediante una elección atinada de sus colaboradores y de sus prioridades, el BID podrá demostrar sus estrategias por medio de la acción.

No faltan los gobiernos (y otras entidades) que desean emprender reformas; en verdad, varios países están dando serios pasos en esa dirección. Sin embargo, es posible que la capacidad de estos países para hacer efectivos los cambios sea inadecuada. En consecuencia, el Banco debería dar apoyo a los programas que permitan aumentar la capacidad de los gobiernos para emprender un programa de reforma, cuando la incapacidad no es de profunda raíz política. Como ejemplos pueden mencionarse el suministro de expertos y recursos financieros para establecer sistemas satisfactorios de acreditación y otros sistemas de información y evaluación que estén debidamente adaptados a las diferentes funciones de la educación superior, mecanismos competitivos de

financiamiento y estudios de seguimiento de los egresados de programas en las cuatro funciones. También son importantes los instrumentos y criterios que ayudan a los gobiernos y al BID a identificar colaboradores con un verdadero potencial de innovación.

Sin embargo, la importancia que se atribuye a redinamizar la función del Banco, a la colaboración y al aprovechamiento de los actuales proyectos es sólo uno de los elementos que se han de tener en cuenta. Cuando se habla de “muchos paquetes” no se ha de entender “cualquier paquete”. El BID apoyará cambios que sean deseables, que pueden incluir una gran expansión de los procesos positivos actualmente en curso o una aceleración del ritmo de esos procesos, pero no puede apoyar todas las iniciativas, y mucho menos la mayoría de las políticas vigentes.

Es importante que haya claridad a este respecto. El BID desea cooperar con colaboradores que estén resueltos a ejecutar un programa común de cambio. Si los seminarios, documentos de políticas, ideas o asistencia técnica o financiera del Banco sirven para persuadir a algunos a transformarse en auténticos colaboradores, o si alteran favorablemente el equilibrio de poder en determinadas instituciones, esos son resultados auspiciosos. También se considera positivo que los resultados satisfactorios obtenidos con los colaboradores produzcan pruebas e incentivos que, en última instancia, induzcan a otros agentes a participar. Sin embargo, ha de entenderse que el BID no está embarcado en una campaña para convencer a antagonistas o imponer reformas.

Los beneficiarios deben también comprender que los préstamos de un banco de desarrollo son operaciones complejas, que exigen un considerable esfuerzo y una gran organización de sus clientes. Sin embargo, para quienes están dispuestos a embarcarse en reformas, los préstamos implican algo más que recursos financieros. Cuando están bien diseñados y ejecutados, esos préstamos justifican con creces el esfuerzo administrativo. También pueden aportar conocimientos técnicos y una buena planificación (que elucide los nexos entre fines y medios), además de compromiso, visibilidad y protección política.

DESTINO DE LOS PRESTAMOS

Cabe examinar en qué forma la directiva general de promover el cambio se puede manifestar en la determinación de las funciones a las que se destinarán los préstamos. La estrategia del Banco, como las políticas de los países, debería tratar, cada vez más, de lograr una correlación entre recursos y funciones. La antigua estrategia que tuvo el Banco en los años sesenta y setenta de propiciar el desarrollo universitario sería ahora inapropiada en la medida en que incluiría instituciones ineficientes o demasiado heterogéneas, allegaría poquísimos recursos a las instituciones extrauniversitarias y no se focalizaría en forma suficiente en las funciones en las cuales un préstamo del BID puede tener máximo impacto. La nueva estrategia puede enfatizar el mejoramiento de ciertas funciones dentro de lo que actualmente es el amplio campo de la educación superior, como se señala en el presente documento.

Seguidamente se indicarán los elementos generales de apoyo que ayudan a sentar las bases para la acción que el Banco está tratando de llevar a cabo. En los párrafos que siguen, la agrupación de los argumentos en torno a los conceptos de reforma, bienes públicos y equidad tiene como propósito destacar la importancia de esos aspectos dentro del programa del BID para la educación superior. Ello no significa que se quiera negar que existe una superposición de los tres conceptos, ni tampoco implica que haya prioridades entre ellos.

Apoyo a reformas que mejoren la calidad y la eficiencia

Los préstamos destinados a la educación superior deberían ayudar a diseñar y aplicar reformas decisivas, porque es necesario introducir cambios para lograr una mejor calidad y eficiencia en el sector. La reforma requiere reestructuración y reorganización; también requiere la creación de instrumentos de gestión satisfactorios, incluidos los sistemas de información, junto con el establecimiento general de lazos firmes entre los incentivos y el gobierno institucional. El aumento de la transparencia del sistema total también debería ser un objetivo claro para la

reforma. Los estudiantes deberían estar más al corriente de lo que se les brinda, y los empleadores y terceros debieran estar mejor informados de los productos de esas instituciones, en particular si se considera la progresiva diversificación de sus funciones.

Las instituciones de educación necesitan participar en forma más activa de la llamada “revolución de la información” para que no se rezaguen aún más. Es fácil llegar a la conclusión de que esta es un área que merece un esfuerzo financiero considerable. Sin embargo, ponerse a la par de los nuevos conocimientos es más que adquirir equipo. Requiere también que se eliminen las rigideces institucionales. ¿Qué objeto tiene hablar de universidades electrónicas y de conexiones con Internet si las disposiciones reglamentarias exigen la presencia física en el aula? Los proyectos del Banco debieran dar apoyo a la revolución del conocimiento y no sólo al equipo físico que la haría posible.

Algunas reformas a nivel central pueden comprender todas las funciones mencionadas en el presente documento, y no existe razón alguna para oponerse automáticamente a esas actividades. Sin embargo, las reformas que más prometen son las focalizadas en funciones específicas, pues las necesidades y elementos específicos de cada función tienden a estar mal atendidos por la legislación y la reglamentación de tipo “universal”. Un objetivo obvio de la reforma es compatibilizar los incentivos con la función, en lugar de utilizar arrastres disfuncionales de otra función realizada en otro contexto.

Mucho se reduce al hecho de que las reformas requieren un régimen racional de incentivos. Si los incentivos no son apropiados, rectificarlos será una tarea formidable. Se debería recompensar a los estudiantes por su esfuerzo, a los docentes cuando facilitan el aprendizaje (y no sólo cuando publican obras, especialmente cuando éstas son de escaso valor) y a los administradores de todos los niveles cuando aumentan el nivel de rendimiento de su institución. Cuando ciertos regímenes de rendición de cuentas no son apropiados, debido a que se ignoran los aspectos de desempeño y a la incertidumbre en cuanto a los

resultados obtenidos por los agentes, es inevitable instituir nuevos mecanismos de evaluación. Cuando los gobiernos creen que un sistema satisfactorio de acreditación es el medio apropiado para elevar la calidad, el préstamo en cuestión debe incluir este punto.

Cuando los planes de estudios son obsoletos o no responden a las necesidades del mercado, la reformulación de esos planes puede ser una tarea digna de apoyo. Otra posibilidad es asegurarse de que haya libros de texto que apropiados a los respectivos planes de estudios.

La inadecuada u obsoleta formación de maestros, uno de los problemas salientes de la región, constituye un elemento crucial en cuanto a las relaciones de equidad entre la educación superior y los niveles inferiores de educación. Por estas razones, se debiera atribuir prioridad a los proyectos encaminados a reformar la formación de docentes en todos los niveles. Por lo mismo, todo cambio en los planes de estudios de la educación superior indudablemente hará necesario que se vuelva a entrenar a los docentes, particularmente en las nuevas esferas de interés estratégico para los países. Otras posibilidades son el apoyo a las becas para la formación de maestros y a los programas de ese tipo. A pesar de esto, un programa de formación de maestros no es de por sí una reforma. En esta problemática esfera se necesitan una discusión amplia, nuevas ideas y una ejecución audaz.

Algunas áreas a las que convendría dar apoyo son aquellas en las cuales existe renuencia e incluso oposición. Cuando la necesidad de reforma es intensa y la oposición no es tan intensa como para bloquear los esfuerzos decididos del gobierno y de otras entidades por instituir políticas que cuentan con el apoyo del Banco, el BID estaría dispuesto a suministrar los instrumentos requeridos para superar los obstáculos que dificulten la implantación. Como ejemplos pueden citarse las asociaciones bien fundadas con sectores de la industria u organismos sociales o públicos. Entre esos ejemplos se podrían incluir seguramente la educación a distancia y un uso más amplio de los nuevos medios de instrucción. Esos

cursos podrían satisfacer las necesidades de los programas técnicos y ayudar a los programas cuasi-profesionales o de educación general a llegar a zonas con baja densidad de egresados secundarios. Las innovaciones tecnológicas para la enseñanza merecen ser consideradas seriamente para el financiamiento del BID.

Otra área en la cual el Banco apoyaría la reforma se refiere a la internacionalización. Por razones académicas, económicas y políticas, la educación superior de la región debe estar mejor conectada con las tendencias internacionales en materia de docencia e investigación, así como a los mercados laborales y de consumo internacionales, cuyo crecimiento es constante. Ciertas instituciones y agencias han tenido participación internacional desde hace bastante tiempo y otras se están incorporando recién ahora. Muchas se dan cuenta de que una mayor integración económica en bloques regionales, como América Central, América del Norte y el Cono Sur exige reformas en la educación superior. Cuando los pasos que deben darse trascienden lo que pueden hacer los protagonistas individuales o incluso gobiernos individuales, el BID puede cumplir una labor especialmente útil. El interés del Banco va más allá de la función de liderazgo académico, tradicionalmente asociada más con la internacionalización, ya que incorpora a cada una de las funciones descritas, las cuales poseen necesidades y potenciales de contribución algo distintas.

En suma, el BID acoge con beneplácito las solicitudes de préstamos para reformar los sistemas de educación superior, eliminar fallos sistémicos y ayudar a ejecutar experimentos fructíferos. El Banco no puede financiar programas de expansión, ni siquiera aquellos que sean intrínsecamente satisfactorios, y que sólo de manera tangencial guarden relación con reformas prioritarias. Sin embargo, los programas que enfatizan la reforma no debieran estar vedados a los que ya han introducido reformas y cuentan con organizaciones esencialmente sanas. No se debe considerar a esas organizaciones como no meritorias, pues el financiamiento que se les haga llegar servirá para fortalecer los modelos de reforma y hacer ver los beneficios de emprender esa reforma.

Adopción de medidas cuando los mercados fallan y los bienes públicos necesitan financiamiento

El estado financia o subvenciona parcialmente una amplia gama de actividades, algunas de las cuales se clasifican claramente en la categoría de bienes públicos y otras no tanto. Habida cuenta de la escasez de recursos para los préstamos de desarrollo y de la complejidad de las operaciones respectivas del Banco, el BID debería focalizar sus préstamos para la educación superior en inversiones cuyos impactos trasciendan en forma significativa lo que los usuarios puedan financiar. En otras palabras, los recursos de los préstamos debieran financiar bienes públicos y evitar aquellas áreas en las cuales los incentivos del mercado son suficientes para estimular el financiamiento privado.

Sin embargo, dependiendo de cada función, los mismos docentes, administradores o usuarios individuales son los más indicados para establecer redes de trabajo. En todo caso, el BID no desea ocupar el lugar que le corresponde al financiamiento privado, cuando éste es factible. Además, como la mayor parte de los programas privados corresponden actualmente a disciplinas cuasiprofesionales y como existen posibilidades de expansión en el área técnica, uno de los mejores beneficios que podrían tener los préstamos para las iniciativas valiosas del sector privado es ayudar a crear una mayor transparencia, mejores sistemas de acreditación y un entorno más propicio para el funcionamiento de programas serios.

El BID prestará asistencia para incrementar la amplitud del *liderazgo académico*. Por lo tanto, todavía son válidos muchos de los destinos tradicionales de la asistencia. Seguidamente figura una lista a título indicativo:

- C Becas para trabajos de posgrado de calidad sobresaliente.
- C Expansión de programas de posgrado y de investigación de alto nivel, entre ellos algunos que trasciendan las fronteras nacionales y que impliquen cooperación “horizontal” y redes a nivel regional.

C Promoción de masas críticas de profesores e investigadores de dedicación exclusiva mediante programas de becas.

C Financiamiento de programas y proyectos de investigación y del desarrollo de disciplinas básicas, incluidas aquellas que son nuevas o híbridas.

C Apoyo a programas muy pequeños y selectivos de distinciones estudiantiles que ubican a los estudiantes en programas especiales, con mentores y fondos adicionales, contextos físicos aislados y énfasis en el desarrollo colectivo del espíritu académico. Esos programas son sumamente prometedores (Castro y Spagnolo, 1983; Fortes y Lomnitz, 1991).

Aunque la mayor parte de estos proyectos están asociados por lo común a instituciones públicas, el apoyo del Banco podría llegar también a centros de investigación privados o semiprivados y a universidades privadas. Ello significa que las entidades que imprimen un carácter académicamente avanzado a sus programas de grado, posgrado o investigación podrían beneficiarse de préstamos destinados a su fortalecimiento.

Como existen menos instituciones académicas de máximo nivel que enclaves de alta calidad dentro de instituciones mediocres o masivas y diversificadas, el apoyo al liderazgo académico tendrá que focalizarse en esos enclaves y no en toda la universidad o facultad a la que éstos pertenezcan. El difícil problema, que habrá que decidirse caso por caso, es el de determinar si el gobierno institucional y el entorno general de la institución anfitriona justifican el apoyo al enclave de calidad académica.

También merecen apoyo los ámbitos que comprenden *la formación para las profesiones*. Los principales proyectos de asistencia del Banco en las décadas de los sesenta y setenta excluyeron en gran medida este ámbito. Tal vez sea conveniente dar apoyo a las mejoras cualitativas de ciertos programas en áreas de importancia crítica para la economía. Además, el apoyo podría incluir la introducción de programas de

humanidades y ciencias sociales en los planes de estudios profesionales, el establecimiento de vínculos más estrechos con las empresas clientes, las asociaciones de empleadores y el mercado de trabajo en general, así como también la expansión de los productos de las escuelas profesionales mediante servicios de extensión.

Por ser el menos adelantado de los sectores de la educación superior de la región, la formación *técnica* y perfeccionamiento es la categoría en la cual existe una clara necesidad de fortalecer la capacidad a niveles superiores de los que podría sustentar el mercado. La modernización y la competitividad nacionales requieren habilidades y equipos de investigación y desarrollo especializados y de alto costo. Con frecuencia las escuelas técnicas brindan el entorno más propicio para elegir y adaptar tecnologías o incluso para perseguir un objetivo más ambicioso de desarrollo tecnológico.

Además del suministro de equipo para talleres y laboratorios, los recursos de los préstamos pueden ayudar a las escuelas a identificar su ubicación particular dentro del mercado y a formular planes de estudios más innovadores. Esta esfera necesita instrumentos para seguir la evolución de los mercados y para adaptar los cursos a las ocupaciones con más demanda. La asistencia podría ayudar a superar impedimentos y acelerar la evolución de los programas en consonancia con los mercados o para proveer nuevas modalidades de enseñanza, particularmente cuando se requiera infraestructura pública.

En cambio, la educación cuasiprofesional o *general superior*, en su conjunto, no será una prioridad sistemática para el BID. El sector privado puede prestar servicios educacionales cobrando derechos de matrícula que el estudiante medio puede costear. Si los gobiernos quieren mantener una educación

subvencionada o gratuita en este nivel, ello no es asunto que interese directamente al Banco.

No obstante, también en este caso existen posibilidades de esfuerzos especiales. El objetivo principal sería dar asistencia a las reformas encaminadas a

transformar un plan de estudios rígido y extremadamente especializado en un plan de estudio más a tono con “aprender a aprender”. Este es el objeto de una buena educación general. Los planes de estudios rígidos de una profesión determinada debieran ser sustituidos por planes más flexibles, con asignaturas electivas y sistemas de créditos que permitan la transferencia de una disciplina a otra, junto con estudios generales que se centren en la adquisición de habilidades críticas, capacidad para redactar y razonamiento. No importa que se trate del derecho, la administración o la psicología; lo que importa es que se desarrollen las habilidades generales de los estudiantes mediante la buena lectura, amplias oportunidades de redacción y la discusión y el análisis de teorías válidas.

La búsqueda de equidad

Como se ha señalado, la educación superior de América Latina adolece de graves problemas de equidad. Por lo tanto, de acuerdo con los mandatos del Banco, las solicitudes de préstamos que faciliten el acceso de los menos privilegiados a la educación superior serán bien recibidas. Ello significa que el Banco puede considerar programas bien focalizados de becas y préstamos estudiantiles. Estos programas podrían asistir a estudiantes académicamente prometedores que provengan de familias modestas.

El régimen de recuperación de costos mediante la exigencia del pago de matrículas a los estudiantes que puedan costearlas debiera complementarse, por lo general con ayuda de becas o préstamos a estudiantes menos adinerados. Este es un medio importante para evitar una subvención excesiva y con frecuencia inequitativa de la educación superior. Particularmente en el caso de las escuelas profesionales y técnicas, a veces existen posibilidades de colaborar con las empresas, y la venta de servicios es una práctica bien probada.

Con carácter excepcional se podrían considerar solicitudes destinadas a ampliar o crear programas en regiones más pobres, especialmente para la educación técnica, en la medida en que no se repitan de esa manera métodos que han fracasado en otras partes, ni

se fomenten versiones diluidas de los cursos dictados en regiones más ricas. La educación superior no se considera solamente como una forma de asistencia, sino una inversión sensata que debiera producir resultados concretos. Más ampliamente, el Banco está dispuesto a ayudar a los países cuya falta de escala o de recursos obstaculiza la implantación de las reformas válidas que desean adoptar. Este es otro ejemplo de un ámbito en el que el Banco puede actuar y en el cual ni los mercados ni los gobiernos nacionales pueden intervenir adecuadamente por sus propios medios.

Dada la inevitable selectividad de la educación superior, los estudiantes en su mayoría provienen de familias relativamente privilegiadas. Poco puede hacerse en este nivel de educación por modificar esa situación sin comprometer al mismo tiempo la calidad de la enseñanza. Para mejorar las oportunidades de los jóvenes provenientes de estratos socioeconómicos más modestos, se ha de recurrir al mejoramiento de la calidad de los primeros niveles de la escolaridad, tarea a la cual el sistema de educación superior debería estar asociado vigorosa y permanentemente. En el propio nivel de la educación superior, la forma de aumentar la equidad en el financiamiento es reducir el desperdicio y las ineficiencias, pues esos males consumen recursos que bien podrían haberse encauzado hacia inversiones de mayor beneficio directo para sectores más amplios de la sociedad (por ejemplo, la educación básica).

Principales características de los nuevos préstamos para la educación superior

Las orientaciones antes propuestas llevan a formular los siguientes lineamientos:

C Las instituciones beneficiarias de un préstamo deben tener estructuras institucionales sólidas, con un sistema adecuado de gobierno institucional, especialmente en lo que se refiere a la relación entre ese sistema y las funciones de la institución. La autoridad decisoria debe estar en manos de personas bien preparadas y que ocupen cargos en los niveles jerárquicos apropiados.

C Los mecanismos de financiamiento deben dar incentivos apropiados, premiando la eficiencia y la productividad y dando apoyo a la calidad educativa en la función que desempeñen las instituciones beneficiarias. En el caso de las áreas profesional y técnica, y también en la de investigación aplicada, las instituciones deben obtener fuentes de financiamiento complementarias.

C Cuando se trate de instituciones que no reúnan las condiciones antedichas, se podrá utilizar el préstamo explícitamente para reformar el gobierno institucional y el régimen de incentivos y, de ese modo, elevar la calidad y la eficiencia. En verdad, esta es una de las esferas en las cuales la intervención del Banco puede servir para catalizar la reforma.

El BID acogerá con beneplácito las solicitudes de préstamos encaminados a los tres objetivos siguientes:

C Apoyar reformas generales que tengan un propósito razonable de efectuar mejoras de calidad y eficiencia, incluidos los sistemas de información, evaluación, certificación, exámenes, elaboración y actualización de planes de estudios y materiales didácticos.

C Apoyar programas cuyos beneficios sociales sean significativamente superiores a las ventajas que obtienen los estudiantes. En otras palabras, se trata de apoyar modalidades de enseñanza en las cuales haya un gran componente de bienes públicos, que requieren subsidios para complementar o incluso reemplazar otros mecanismos de recuperación de costos. Estos programas por lo común incluirían algunos aspectos de la preparación del liderazgo intelectual, el fomento de los valores ciudadanos, la investigación, el desarrollo tecnológico, cambios de la administración institucional y mejoras del desempeño económico.

C Préstamos (o componentes de préstamos) destinados a aumentar la equidad, particularmente en

el caso de becas para estudiantes que de otro modo no podrían pagar su educación y también para instituciones ubicadas en regiones pobres y postergadas.

Aunque debiera preservarse una gran flexibilidad en el diseño de los préstamos, el proyecto típico incluiría una partida para reforma de la organización, que sería administrada por las autoridades educativas, y un fondo competitivo para apoyar iniciativas en instituciones individuales o programas dentro de las instituciones.

Al igual que en muchas otras operaciones similares del Banco, un factor clave en el proceso de consideración del préstamo es el posible efecto multiplicador que tendrá la reforma. No obstante, los préstamos pueden contener componentes de inversión física. Puede ser necesario mejorar laboratorios, ampliar bibliotecas, adaptar edificios y ejecutar otras muchas obras físicas. Estos componentes son perfectamente

normales y previsibles, siempre y cuando la operación sea aceptable en términos de su objetivo más esencial de promoción de la reforma para incrementar la calidad y la eficiencia.

Por último, cuando sea apropiado, el Banco podrá financiar investigaciones encaminadas a facilitar la ejecución de sus actividades. A menudo se carece de información básica para identificar necesidades y demandas y distinguir entre proyectos satisfactorios e insatisfactorios. Por otra parte, la investigación podría ayudar a traducir las categorías analíticas del presente documento de estrategia en los contextos concretos que se examinan, incluidas las investigaciones respecto de la forma en que se cumplen las diferentes funciones en distintas instituciones. No obstante, toda investigación que se financie tendrá que demostrar claramente en qué forma ha de producir resultados importantes en lo que concierne a facilitar la reforma de las políticas.

Referencias

- Albornoz, O. 1996. La reinención de la universidad: Los conflictos y dilemas de la gobernabilidad en América Latina y el Caribe, en eds. S. Malo y M. Morley. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. 41-74.
- Albrecht, D. y A. Ziderman. 1992. *Funding Mechanisms for Higher Education: Financing for Stability, Efficiency and Responsiveness*. Discussion Paper. The World Bank.
- Balán, J. y A. García de Fanelli. 1993. *El sector privado de la educación superior: Políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de América Latina*. Serie Educación Superior/3. CEDES.
- Balán, J. y A. Trombetta. 1996. Una agenda de problemas, políticas y debates sobre educación superior en América Latina. En *Perspectivas*. UNESCO. 26, 1:419-446.
- Bennell, P. 1995. *Using and Abusing Rates of Return: A Critique of the World Bank's 1995 Education Sector Review*. Working Paper #22. Institute of Development Studies.
- Birdsall, N. 1994. Notes on Public Spending on Higher Education in Developing Countries: Too Much or Too Little? *Newsletter on Policy Research*.
- Bracho, T. y J. Padua. 1995. Características y valor económico de la educación y la formación especializada en el empleo. Mimeo.
- Brunner, J. 1990. *Educación superior en América Latina: Cambios y desafíos*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 1992. La educación superior en Chile: 1960-1990. En Brunner, Courard y Cox: 3-123.
- _____. 1993. Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato. En Courard, ed.: 45-86.
- _____. 1996. Educación en América Latina durante la década de 1980. En *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*, ed. R. Kent. Ciudad de México: FLACSO y Fondo de Cultura Económica. 106-170.
- Brunner, J. y A. Barrios. 1987. *Inquisición, mercado y filantropía: Ciencias sociales y autoritarismo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Santiago: FLACSO.
- Calderón, F. y P. Provoste. 1990. *Autonomía, estabilidad y renovación: Los desafíos de las ciencias sociales en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Carlson, S. 1992. *Private Financing of Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Regional Studies Program, Report No. 18. The World Bank.

- Castro, C. 1984. Avaliando as Avaliações da CAPES. *Revista de Administração de Empresas*, Vol. 23, no. 3 (julio-septiembre)
- _____. 1989. What is Happening in Brazilian Education? En *Social Change in Brazil 1945-1985. The Incomplete Transition*, eds. E. Bacha y H. Klein. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- CINTERFOR/OIT. 1996. “*Los ministerios de trabajo y la formación profesional*”.
- Clark, B. 1983. *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*, Berkeley: University of California Press
- Courard, H. 1992. Los centros de formación técnica. En Brunner, Courard, y Cox: 175-220.
- Drysdale, R. 1987. Higher Education in Latin America: Problems, Policies and Institutional Changes. The World Bank, Washington, D.C. Mimeo.
- Fortes, J. y L. Lomnitz. 1991. *La formación del científico en México, Siglo XXI*. Ciudad de México.
- Gil, M. 1995. Hacia una periodización del desarrollo de la universidad mexicana contemporánea. Documento presentado en el seminario sobre la profesión académica, 13 de noviembre, Ciudad de México.
- INEP. 1997. *Exame Nacional de Cursos, 1996*. Brasilia: MEC.
- Kells, H.R. 1992. *Self-Regulation in Higher Education: A Multinational Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Kent, R. 1996. *Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities*. Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Levy, D. 1980. *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System*. New York: Praeger.
- _____. 1986. *Higher Education and the State in Latin America. Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: The University of Chicago Press. (1995. *La educación superior y el estado en Latinoamérica: Desafíos privados al dominio público*. Mexico: FLACSO-Porrúa-UNAM)
- _____. 1996a. *Building the Third Sector: Private Research Centers and Nonprofit Development in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- _____. 1996b. La calidad en las universidades latinoamericanas: Vino viejo en odres nuevos. En eds. S. Malo y M. Morley. 135-167.
- _____. 1997. For a Democracy with Adjectives: Putting the Democracy Back in Higher Education Modernization. Documento elaborado para el proyecto sobre Política Pública Comparativa en la Educación Superior Latinoamericana, 29-30 de septiembre.

- _____. (próxima aparición). *To Export Progress: US Assistance to Latin American Universities, 1960-1975*.
- Lorey, D. 1993. *The University System and Economic Development in Mexico Since 1929*. Stanford: Stanford University Press.
- Magalhães Castro, M. 1995. *A Revolução Silenciosa: Autonomia Financeira da USP e UNICAMP*. Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Malo, S. y S. Morley, eds. 1996. *La educación superior en Latinoamérica: Testimonios de un Seminario de Rectores*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, F. 1994. La calidad de la educación superior mexicana y su evaluación. Informe presentado en la conferencia sobre ciclos y tendencias en la reforma universitaria mexicana, Ciudad de México, 4-5 de agosto.
- Mayorga, R. 1997. *Cerrando la Brecha*. Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mollis, M. 1995. Estado, universidades y gestión de políticas científico-tecnológicas en Argentina: Un estudio de casos. Documento elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moodie, G. 1986. Fit for What? En *Standards and Criteria in Higher Education*, ed. Moodie. Surrey: Guilford.
- Muñoz, S. 1996. Comentario en S. Malo y S. Morley, eds.
- Muñoz Izquierdo, C., et al. 1995. Valoración del desarrollo de habilidades cognoscitivas en la educación superior. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 25, no. 2: 9-55.
- Navarro, J.C. (1995). An Agenda for Research in Higher Education in Latin America. Documento elaborado para el segundo congreso sobre educación superior y cambio social, México, agosto.
- Ornelas, C. 1995. Evaluación y conflicto en las universidades mexicanas. Documento presentado en la reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, 28-30 septiembre, Washington, D.C.
- Orozco, L. E. 1994. Acreditación institucional y calidad de la educación superior en Colombia. Mimeo.
- Psacharopoulos, G. 1980. *Higher Education in Developing Countries: A Cost-Benefit Analysis*. Staff Working Paper #440. The World Bank.
- Schiefelbein, E. 1996. El financiamiento de la educación superior en América Latina. En S. Malo y S. Morley, eds.: 89-124.
- Schwartzman, S. 1991. *A Space for Science: The Development of the Scientific Community in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- _____. 1996. Las universidades latinoamericanas en contexto. En S. Malo y S. Morley, eds.: 7-32.

Task Force on Higher Education, LASA. 1994. Higher Education Amid the Political-Economic Changes of the 1990s. *LASA Forum* 24, no. 1:3-15.

Winkler, D. 1990. *Higher Education in Latin America. Issues of Efficiency and Equity*. Discussion Paper. The World Bank.

Wolff, L. y D. Albrecht, eds. 1992. *Higher Education Reform in Chile, Brazil, and Venezuela*. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank. 1994. *Higher Education: The Lessons of Experience*. Washington, D.C.: The World Bank.

_____. 1995. *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Sector Review*. Education and Social Policy Department. Washington, D.C.: The World Bank.

CUADRO 1

Matrículas, 1994

<i>País</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Población^a</i>	<i>Tasa de matriculación</i>
Argentina	1.054.145	2.711.000	38.9
Bolivia	154.040	676.000	22.8
Brasil	1.661.034	14.508.000	11.4
Chile	327.084	1.231.000	26.6
Colombia	561.223 ^b	3.197.000	17.6
Costa Rica	83.608	285.000	29.3
Cuba	176.228	1.118.000	15.8
Ecuador	212.985	1.082.000	19.7
El Salvador	108.063	565.000	19.1
Guatemala	112.621	919.000	12.3
Honduras	53.802	507.000	10.6
México	1.304.147	9.452.000	13.8
Nicaragua	41.991	375.000	11.2
Panamá	69.540	252.000	27.6
Paraguay	52.853	429.000	12.3
Perú	643.153	2.274.000	28.3
Rep. Dominicana	112.798	747.000	15.1
Uruguay	74.842	250.000	29.9
Venezuela	601.100	1.915.000	31.4
Total	7.405.257	42.493.000	20.7%

a: CEPAL (1994), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago.

b: 1993.

El presente cuadro muestra la gran magnitud de la educación superior e indica que ésta ha sobrepasado el umbral de matriculación del 15% de la cohorte que internacionalmente se considera “educación superior masiva”. En cambio, el porcentaje de la cohorte en 1950 fue de alrededor del 2% y en 1960 era sólo aproximadamente del 3%. (*Nota:* el porcentaje de la matrícula total que se ha calculado para 1994 es algo elevado debido a que se promedian los promedios de países.)

CUADRO 2
Instituciones públicas y privadas, 1994

País	Año	Universidades			Otras instituciones			Totales		
		Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
Argentina	1994	37	42	79	956	718 ^a	1674	993	760	1753
Bolivia	1995	11	24	35	44	2	46	55	26	81
Brasil	1994	68	59	127	150	574	724	218	633	851
Chile	1995	25 ^b	45	70	---	200	200	25	245 ^c	270
Colombia	1994	51	96	147	28	83	111	79	179	258
Costa Rica	1994	4	20	24	68	207 ^d	275	72	227	299
Cuba	1994	7	---	7	28	---	28	35	---	35
Ecuador	1995	15	8	23	73	78	151	88	86	174
El Salvador	1995	2	44	46	17	10	27	19	54	73
Guatemala	1994	1	5	6	1	2	3	2	7	9
Honduras	1995	2	4	6	2	3	5	4	7	11
México	1995	39	49	88	383	199	582	422	248	670
Nicaragua	1994	4	7	11	---	3	3	4	10 ^f	14
Panamá	1994	3	13	16	1	4	5	4	17	21
Paraguay	1994	3	12	15	39	18	57	42	30	72
Perú	1993	28	25	53	347	277	624	375	302	677
Rep. Domin.	1995	1	24	25	6	4	10	7	28	35
Uruguay	1995	1	1	2	10	9	19	11	10	21 ^g
Venezuela	1994	17	15	32	43	39	82	60	54	114
Totales		319	493	812	2196	2430	4626	2515	2923	5438

Fuente: García Guadilla (1996: 264).

- a: Se añadieron 10 instituciones no determinadas.
- b: Hay 16 universidades públicas y 9 privadas que reciben asistencia del estado.
- c: Instituciones que no reciben asistencia directa del estado.
- d: Se incluyen 176 instituciones no reconocidas por el Ministerio de Educación.
- e: Algunas universidades se encuentran en funcionamiento, pero no han sido legalmente reconocidas y, por lo tanto, no forman parte del consejo nacional de universidades.
- f: Incluidas algunas instituciones que reciben asistencia del estado.
- g: El Instituto de Formación Docente, que imparte formación a maestros de escuela primaria y preprimaria, tiene 25 centros.

El aumento del número de estudiantes postsecundarios fue acompañado por la creación de nuevas instituciones públicas y privadas. Sin embargo, las distinciones entre instituciones públicas y privadas, y entre universidades y otras instituciones sólo capta superficialmente la enorme complejidad del cuadro institucional de la educación superior en América Latina.

CUADRO 3
Tipo de institución, 1994

País	Año	Politécnicas/Universidades			Tecnológicas y otras			Institutos form. docente			Otras	Total
		Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total		
Argentina	1994	37	42	79	---	---	---	---	---	---	1674	1753
Bolivia	1995	12	23	35	21	n/d	21	23	2	25	---	81
Brasil	1994	68	59	127	5	10	15	155	349	504	205	851
Chile	1994	25	45	70	---	73	73	---	127	127	---	270
Colombia	1994	51	96	147	16	33	49	---	---	---	62	258
Costa Rica	1994	4	20	24	68	207	275 ^a	---	---	---	---	299
Cuba	1994	7	---	7	9	---	9	12	---	12	7	35
Ecuador	1994	15	8	23	42	75	117	31	3	34	---	174
El Salvador	1994	2	44	46	15	6	21	2	---	2	4	73
Guatemala	1994	1	5	6	---	1	1	1	1	2	---	9
Honduras	1994	2	4	6	---	1	1	1	---	1	3	11
México	1994	39	49	88	110	---	110	215	111	326	146	670
Nicaragua	1994	4	7 ^b	11	---	3	3	---	---	---	---	14
Panamá	1994	3	13	16	1	4	5	---	---	---	---	21
Paraguay	1994	3	12	15	---	---	---	23	14	37	20	72
Perú	1994	28	25	53	228	212	440	119	65	184	---	677
Rep. Dom.	1994	1	24	25	---	6	6	---	---	---	4	35
Uruguay	1995	1	1	2	---	---	---	3	---	3	16 ^c	21
Venezuela	1994	17	15	32	26	16	42	---	1	1	39	114
Totales		320	492	812	541	647	1188	585	673	1258	2180	5438

Fuente: García Guadilla (1996: 266).

a: De estas instituciones, 176 no han sido reconocidas por el Ministerio de Educación.

b: Dos de éstos son establecimientos privados que no reciben asistencia del estado.

c: Una de estas instituciones tiene 25 centros que no se han contado.

Un aspecto importante de la diversificación institucional han sido las instituciones tecnológicas de uno u otro tipo, aunque las entidades que se incluyen en esas categorías son muy variables. Deberá estudiarse más a fondo en qué medida estas instituciones se pueden clasificar dentro de lo que en el presente documento se denomina la función técnica.

CUADRO 4
Complejidad institucional, 1994

<i>País</i>	<i>Institución compleja (con posgrado e investigación científica)</i>	<i>Institución sencilla (sólo licenciatura")</i>	<i>Total</i>
Argentina	10	69	79 ^a
Bolivia	11	24	35 ^a
Brasil	91	760	851
Chile	33 ^b	62	95
Colombia	69	180	249
Costa Rica	4	20	24 ^a
Cuba	35	---	35
Ecuador	10	19	29
El Salvador	8	38	46 ^a
Guatemala	5	1	6 ^a
Honduras	2	9	11
México	---	---	---
Nicaragua	4	10	14
Panamá	13	1	14 ^a
Paraguay	2	13	15 ^a
Perú	26	27	53 ^a
Rep. Domin.	25	---	25 ^a
Uruguay	2	19	21
Venezuela	26	88	114
Totales	376	1340	1716

Fuente: García Guadilla (1996: 267).

a: Incluye sólo universidades.

b: Algunas instituciones privadas otorgan diplomas de posgrado con instituciones extranjeras.

También existe una diferenciación por el nivel de los títulos y actividades dentro de las instituciones. Como muestra el cuadro, la mayor parte de las instituciones se concentran en la enseñanza que lleva al primer título. Como se dice en el texto, en realidad muchas de las instituciones complejas sólo realizan un nivel insuficiente de actividades de posgrado o de investigación.

CUADRO 5
Matrícula por sector y tipo de institución, 1994

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Universid. Públicas</i>	<i>Otras</i>	<i>Total</i>	<i>Universid. Privadas</i>	<i>Otras</i>	<i>Total</i>	<i>Total Universid.</i>	<i>Otras</i>	<i>Total</i>
Argentina	1994	618.399	221.842	840.241	124.749	89.155	213.904	743.148	310.997	1.054.145
Bolivia	1994	124.510	16.503	141.013	12.341	686	13.027	136.851	17.189	154.040
Brasil	1994	571.608	118.824	690.432	463.118	507.484	970.602	1.034.726	626.308	1.661.034
Chile	1994	151.570	---	151.570	59.994	115.520	175.514	211.564	115.520	327.084
Colombia	1993	135.527	65.705	201.232	232.877	127.114	359.991	386.404	192.819	561.223
Costa Rica	1994	60.728	2.885	63.613	17.483	2.512	19.995	78.211	5.397	83.608
Cuba	1994	36.755	139.473	176.228	---	---	---	36.755	139.473	176.228
Ecuador	1994	154.516 ^a	8.973	163.489	44.361	5.135	49.496	198.877	14.108	212.985
El Salvador	1994	30.499	2.883	33.382	72.536	2.145	74.681	103.035	5.028	108.063
Guatemala	1994	80.228	---	80.228	30.761	1.632	32.393	110.989	1.632	112.621
Honduras	1994	46.744	343	47.087	5.984	731	6.715	52.728	1.074	53.802
México ^b	1994	751.300	223.800	975.100	145.545	183.502	329.047	896.845	407.302	1.304.147
Nicaragua ^c	1994	27.610	---	27.610	12.827	1.544	14.381	40.437	1.554	41.991
Panamá ^d	1994	63.181	496	63.677	5.551	312	5.863	68.732	808	69.540
Paraguay	1994	20.121	8.027	28.148	21.713	2.992	24.705	41.834	11.019	52.853
Perú	1994	237.196	174.873	412.069	129.683	101.401	231.084	366.879	276.274	643.153
Rep. Dom.	1994	32.441	---	32.441	77.829	2.528	80.357	110.270	2.528	112.798
Uruguay	1994	62.026	8.298	70.324	1.992	2.526	4.518	64.018	10.824	74.842
Venezuela	1994	325.691	61.470	387.161	80.737	133.202	213.939	406.428	194.672	601.100
Total		3.530.650	1.054.395	4.585.045	1.540.081	1.280.131	2.820.212	5.070.731	2.334.526	7.405.257

Fuente: García Guadilla (1996: 270).

- a: No incluye datos de la Universidad Politécnica Salesiana ni de la Universidad de San Francisco de Quito.
- b: Instituciones afiliadas a la ANUIES.
- c: En el sector privado, esta cifra incluye universidades y entidades que no son de carácter privado, pero que reciben el 6% de la asistencia del estado. Se carece de información sobre dos instituciones.
- d: Universidades: datos de tres universidades que representan la mayoría de la matrícula. Entidades que no son universidades: datos estimados.

Cuando los datos de matrícula del presente cuadro se yuxtaponen a los datos institucionales del Cuadro 2, se observa que las instituciones privadas, en término medio, son mucho más pequeñas que las públicas. A veces

la menor escala coincide con una capacidad de innovación, pero muchas otras veces denota instituciones frágiles y de dudosa calidad.