

**Políticas y reforma en la educación superior**  
**Cristina Benítez. Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM**

En noviembre de 1997, en las instalaciones del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, se llevó a cabo el “Taller sobre Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina”, última actividad promovida por el Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior. En ese proyecto participaron varios investigadores latinoamericanos, inicialmente coordinados por José Joaquín Brunner y después por Jorge Balán. Los resultados del proyecto se plasmaron en una serie de compilaciones: *Políticas comparadas de educación superior en América Latina* (1993); *Higher Education* (1993); *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000* (1995), *La educación universitaria en América Latina* (1996), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina* (1997) y, por último, *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio* (2000). La presente reseña se refiere a esta última obra.

El libro se inicia con un capítulo contextual, “Educación superior y desarrollo en América Latina. Un ensayo de interpretación” de Roberto Rodríguez Gómez, investigador de la UNAM. El análisis enfoca las transformaciones de los sistemas de enseñanza superior en función de los cambios económicos y políticos de la región latinoamericana desde los años sesenta. La presentación está organizada en torno a dos grandes etapas: la de 1960 a 1980 que se caracteriza, según el autor, por la expansión y modernización de las universidades, y la etapa de 1980 a 1995 en que se verifican procesos de diversificación, diferenciación y segmentación. En cada etapa se describen los principales procesos de orden político y económico experimentados por los países de América Latina, así como su impacto sobre las estrategias de reforma universitaria seguidas.

Finaliza el ensayo de Rodríguez con algunas reflexiones sobre la problemática universitaria latinoamericana en los años noventa, etapa que es definida como un periodo de consolidación de tendencias, aunque también como el escenario de una nueva articulación entre el Estado, la universidad y la sociedad. El lector(a) encontrará en este ensayo un panorama general interesante, así como una reflexión bien sustentada sobre las relaciones entre cambio universitario y transiciones políticas nacionales. Si bien los temas esbozados en el trabajo merecerían un desarrollo analítico de mayor profundidad, la visión global que ofrece el autor satisface adecuadamente el objetivo de enmarcar los temas más específicos tratados en el resto del volumen.

La problemática de la educación superior privada en América Latina es abordada por una pareja de autoras brasileñas, Eunice Durham y Helena Sampaio, ambas investigadoras de la Universidad de São Paulo. A través de una pormenorizada revisión de la pauta de crecimiento del sector privado en los sistemas de educación superior de México, Argentina, Brasil, Chile y Colombia, las autoras prueban que las temporalidades (timings) de expansión del sistema privado fueron diferenciales en dichos países: privatización prematura en los casos de Brasil y Colombia y tardía, aunque intensa, en México, Argentina y Chile. Con todo acierto Durham y Sampaio señalan que, en estos últimos casos, “la expansión del sector privado parece más el resultado de las dificultades de la educación pública por mantener su ritmo de absorción de la demanda masificada, que de la explosión extemporánea de los aspirantes a educación superior” (p. 115).

Una vez descrita esa pauta de crecimiento, las autoras perfilan una serie de tendencias que atañen al desarrollo del segmento privado en el presente. Con respecto a la especificidad del grupo de instituciones confesionales señalan que, al parecer, las universidades de orientación católica han seguido rutas de crecimiento no dominadas por el mercado, y que en varios casos el segmento confesional ha recibido recursos del Estado como si fuera parte del sector público.

Con respecto a las diferentes formas de interacción entre los sectores público y privado para atender a la demanda masificada indican que, en el caso de México y Argentina, en que el Estado respondió a la demanda creando un sistema público masivo, el sector privado ha jugado un papel complementario. Por el contrario, en Chile y Brasil se decidió conservar el segmento público en un nivel de calidad alto, de manera que el sector privado ha desempeñado una función relevante en la atención a la creciente demanda, lo que explica su mayor crecimiento comparativo. Finalmente, en Colombia la falta de decisión del Estado sobre el sistema público llevó a este último a la fragmentación, creándose una situación muy heterogénea en que existen universidades públicas y privadas con niveles de calidad variables, situación que no responde a una política

de Estado en el sentido de favorecer determinado segmento, sino más bien a una lógica de mercado.

Ana María García de Fanelli, investigadora del Centro de Estudios de Estado y Sociedad en Buenos Aires, ofrece un tercer capítulo con el título "Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México". Para comenzar, la autora toma en cuenta el marco analítico propuesto por la OCDE al describir la gama de nuevos mecanismos de distribución de los recursos públicos en el financiamiento universitario: financiamiento inercial y negociado; uso de fórmulas; asignaciones específicas de fondos; y subsidio a la demanda. El primero de estos mecanismos es el tradicional y aún vigente, mientras que el resto son innovaciones. Con respecto al uso de fórmulas (asignación con base en indicadores de crecimiento) la autora señala que dicho método se está aplicando, con variantes, en los tres países, aunque en Argentina y Chile en una escala aún moderada.

El modelo tradicional también ha incorporado variantes innovadoras: la asignación del aporte central como un monto global de libre disponibilidad y la descentralización de los salarios docentes; variantes que han sido útiles, según Fanelli, para mejorar la distribución del financiamiento, aunque en Chile, aclara, una exitosa diversificación de fuentes financieras contribuyó significativamente a lograr la autonomía financiera de las universidades públicas. En cambio, en México y Argentina, en que la proporción destinada al pago de salarios ocupa la mayor parte del subsidio, los programas de incentivos por rendimiento han cumplido esa función. También en los tres casos se han implantado políticas de financiamiento para inversión en infraestructura: Fondo para la Modernización de la Educación Superior (México), Fondo de Mejoramiento de la Calidad (Argentina) y Fondo de Desarrollo Institucional (Chile). En cambio, la vía de financiamiento público orientado a la demanda (a través de aportes fiscales indirectos o por medio de asistencia financiera a los estudiantes) se ha experimentado en Chile principalmente. Al término de la sección descriptiva del artículo, la autora concluye con un balance preliminar sobre las distintas soluciones que se están experimentando.

Rollin Kent, investigador mexicano del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV, se ocupa de la relación entre reforma del Estado y cambio universitario. Su trabajo "Reforma institucional en educación superior y reforma del Estado en México en la década de los noventa: una trayectoria de investigación", aborda una pregunta central: ¿cuáles son los procesos de cambio en las instituciones públicas de educación superior mexicanas, vistas como integrantes del sector público? (p. 196), pregunta que es atendida desde una doble perspectiva: en función de los objetivos del proyecto general y en vista de su propia investigación sobre el caso mexicano.

En su análisis de la política educativa mexicana de los noventa, Kent anota los siguientes rasgos: la prioridad concedida a la educación y a la calidad; la preferencia financiera por la educación básica; la aparición de un nuevo sector postsecundario de ciclo corto (las Universidades Tecnológicas); la transferencia a los gobiernos estatales de la educación básica y normal; la introducción de la evaluación y la rendición de cuentas; y la pérdida de influencia de los sindicatos universitarios en la negociación salarial. Esta serie de medidas ilustran cambios en la agenda de las políticas educativas, un realineamiento de los principales actores del sistema, así como una incrementada capacidad estatal para sostener reformas a largo plazo, no obstante también expresan una aparente falta de coordinación entre las iniciativas clave. Así, por ejemplo, en el terreno de la evaluación, y luego de una década de reformas, son pertinentes preguntas como las que Kent propone: ¿estamos mejor o peor que hace seis años?, ¿qué sabemos acerca del grado de institucionalización y la orientación de las diversas modalidades de evaluación?

Hebe Vessuri, investigadora del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, analiza en su trabajo "Universidad e investigación científica después de las reformas" las principales tendencias de cambio de la función de investigación de las instituciones de educación superior en América Latina. Las dimensiones que explora son: la investigación y el régimen de dedicación a tiempo integral, la calificación del investigador universitario, la concentración institucional y geográfica de la investigación, la productividad de la investigación y el financiamiento de la investigación universitaria.

Luego de un balance sobre cada uno de esos aspectos, Vessuri llega a la conclusión de que las reformas en el mundo académico latinoamericano apuntan a una mayor racionalización, disciplinamiento y eficiencia de la educación superior; aunque debe reconocerse que la reforma de la educación superior es un proceso

inconcluso. En estas condiciones algunas de las principales dinámicas de cambio observables en el sector de la investigación universitaria son, por un lado, la movilización de los grupos de investigadores en torno a nuevas modalidades y oportunidades de financiamiento; y por otro, la emergencia del sector industrial como un punto estratégico para viabilizar los cambios.

Concluye Vessuri apuntando algunos síntomas del movimiento de la investigación universitaria hacia el mercado: "La diferenciación salarial académica de acuerdo con la productividad de la investigación; el mercado coloniza la universidad; la presión por competir; y la medición de la productividad a través de indicadores puramente cuantitativos" (págs. 274-275). A pesar de estos síntomas, el panorama no es del todo pesimista pues, señala la autora, habría junto con estas tendencias otras que las contradirían: "puede ser -afirma- que la retórica del mercado no sea más que un disfraz defensivo de la comunidad académica que una vez más continúa funcionando para mantener las fronteras en torno a una cultura orientada a valorar el conocimiento." (pág. 275), además de que las universidades con mayor tradición académica seguramente están en buena posición para negociar aspectos de su organización sin menoscabo de su identidad académica y su autonomía.

De Marcela Gajardo J., codirectora del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREALC) es el artículo "La educación superior en la reforma educativa: apuntes sobre contribuciones actuales y posibles", en el cual se examina la contribución que pueden hacer las universidades a las dinámicas de transformación de los sistemas escolares. De acuerdo con la autora, las universidades pueden tener un papel clave en la reforma de la educación latinoamericana si contribuyen a: crear los consensos en torno a la necesidad del cambio educativo, apoyar la teoría, la práctica, la innovación y la experimentación educativa, mejorar la formación docente, documentar experiencias exitosas, organizar seminarios y talleres con temas educativos, difundir la problemática educativa, y promover asociaciones para el desarrollo de proyectos cooperativos (págs. 283-284).

A partir de estas consideraciones, Marcela Gajardo ordena su ensayo en tres apartados. En el primero ofrece un diagnóstico de los principales problemas de la educación en América Latina (equidad, calidad, eficiencia, gestión); en el segundo se establecen algunas áreas de acuerdo entre el sistema de educación y las universidades, y en el tercero menciona algunas estrategias para definir políticas de apoyo desde las instituciones de enseñanza superior hacia el resto de los niveles educativos.

Concluye la obra con un artículo de Daniel Levy, profesor e investigador de la State University of New York, que lleva el sugerente título "Proscribir el divorcio: modernización y democracia en las políticas de educación superior." En él se abordan las nociones de democracia y modernización y se les propone como ejes analíticos necesarios en el debate sobre las transformaciones de la educación superior y sus perspectivas de cambio. Levy discute las razones por las que, a su juicio, la reflexión sobre la democracia ha estado ausente en los estudios de educación superior comparada; argumenta en torno a la importancia de un enfoque sobre la democracia en las investigaciones sobre educación superior en América Latina, y presenta, por último, propuestas sobre temas específicos que podrían considerarse en una agenda de investigación futura. Concluye señalando las dificultades de fusionar temas como la modernización y la democracia en la educación superior pues los conceptos son complejos y se puede prever que repetidamente surgirán contradicciones y acuerdos. Sin embargo, subraya: "es importante que la modernización de la educación superior no se construya como algo aparte de la democracia, como algo que puede o no encajar. La democracia en la educación superior debe ser una parte prominente e integral de la modernización de la educación superior." (pág. 348).

No obstante que la obra Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio culmina un ciclo de investigación, indudablemente abre perspectivas de análisis y abunda en sugerencias para profundizar en el análisis de los sistemas de enseñanza superior en América Latina.