

El nuevo documento del Banco Mundial y las políticas educativas mexicanas Felipe Martínez Rizo

Introducción

A partir de la segunda mitad del siglo XX, especialmente durante sus últimas décadas, la educación superior (ES) ha llegado a constituir un objeto de atención por parte de los gobiernos de los más diversos países del mundo, como un tema de política pública.

La tendencia mencionada, sin embargo, no ha sido uniforme. En los países más desarrollados, cuyos sistemas nacionales de educación básica se consolidaron desde fines del siglo XIX o, a más tardar, a principios del XX, el interés por la ES se manifestó más tempranamente, por lo menos desde los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial. En el llamado *Tercer Mundo*, en cambio, sobre todo en los países más pobres, la preocupación por el desarrollo de la educación básica siguió siendo prioritaria. En los países de África y Asia que accedieron a la independencia en los años sesenta, por ejemplo, los sistemas nacionales de ES se reducían entonces a unas cuantas instituciones que atendían sólo al 1% o 2% del grupo de edad correspondiente.

Por su reducido tamaño, y por las tradiciones educativas de las que procedían, los sistemas de ES de los países en desarrollo entonces eran masivamente públicos y no requerían de mucha atención por parte de las autoridades respectivas. Luego, comenzando en América Latina desde fines de los sesenta, y en otros lugares una o dos décadas más tarde, la combinación del crecimiento demográfico con mayor cobertura y eficiencia de la educación básica hizo que la demanda de la media y superior aumentara en forma explosiva, lo que a su vez trajo consigo un crecimiento sin precedentes de la matrícula de esos niveles, la que era atendida tanto en instituciones públicas crecientemente masificadas, como en un número de instituciones privadas que aumentaba de año en año, en ambos casos en condiciones que distaban mucho de ser las ideales.

Dichos cambios hicieron necesario el desarrollo de políticas públicas explícitas en relación con la ES. El mayor interés por este nivel educativo, sin embargo, no debe identificarse en forma automática con la disposición de asignarle mayores recursos. No puede olvidarse otro factor, al parecer común a los más diversos países, desarrollados y en vías de desarrollo desde los años setenta: la insuficiencia cada vez mayor de recursos fiscales, frente a crecientes demandas de recursos, tanto por parte de otros niveles de los sistemas educativos, como de otros sectores tradicionalmente financiados por el gasto social público.

En este complejo entorno, la adopción de políticas explícitas de ES por parte de muchos gobiernos durante los años ochenta y noventa fue frecuentemente en la dirección de reducir _en términos relativos, si no absolutos_ el financiamiento público de dicho nivel, buscando a la vez transferir parte del costo de la ES a los particulares (en especial los alumnos y sus familias) dando facilidades para el establecimiento de instituciones de educación superior (IES) privadas y/o mediante la introducción o el aumento de las cuotas pagadas por los estudiantes en las instituciones públicas.

Las recomendaciones en el sentido mencionado por parte de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), a partir de los resultados de estudios sobre las tasas de rendimiento social de la inversión educativa en los niveles básicos y superiores, fueron un factor que influyó de manera no despreciable en la adopción de las políticas mencionadas. (*Cfr.* World Bank, 1994 y Kent, 1995)

Aunque los planteamientos hechos por el BM en el pasado no se caracterizaron por el simplismo que a veces se les atribuye, y no dejaban de señalar la importancia de la ES para el desarrollo económico, científico y cultural de los países, la recomendación de canalizar preferentemente la inversión pública a la educación básica, y de propiciar el crecimiento del gasto privado en la superior sí fue clara. Por ello, la aparición, en marzo del 2000, del documento del BM denominado *Peril and Promise: Higher Education in Developing Countries* llamó poderosamente la atención de los medios especializados, dado el cambio de postura de la institución en este punto en particular. Los siguientes párrafos de la presentación misma del documento son ilustrativos al respecto:

Desde los años ochenta, muchos gobiernos nacionales y organismos financieros internacionales han asignado a la educación superior una prioridad relativamente baja. Análisis económicos de visión estrecha _y, en nuestra opinión, desorientadores_ han alimentado la opinión de que la inversión pública en universidades y colegios universitarios produce rendimientos reducidos, en comparación con los que produce la inversión en las escuelas primarias y secundarias, y de que la educación superior incrementa la desigualdad de los ingresos (TFHE, 2000, Overview).

Más adelante, en la Introducción, se afirma: “ el Grupo de Trabajo cree que el rendimiento social de la inversión [en ES] es substancial y supera al rendimiento privado por un margen más amplio de lo que se creía antes...” (p. 20). Aunque los autores tienen cuidado de matizar sus afirmaciones, para que no se interpreten en el sentido polarmente opuesto a la postura anteriormente sostenida, el cambio de énfasis es claro:

El Grupo de Trabajo apoya plenamente el que se sigan haciendo inversiones importantes en la educación primaria y secundaria, pero cree que los argumentos económicos tradicionales [sobre la menor tasa de rendimiento de la ES] se basan en una comprensión limitada de la contribución de las instituciones de educación superior. Los estudios de tasas de rendimiento tratan a las personas educadas como valiosas únicamente por los mayores ingresos que perciben y los mayores impuestos que la sociedad recibe de ellas. Pero la gente educada tiene claramente muchos otros efectos en la sociedad: ...están en una posición apropiada para ser emprendedores social y económicamente... su presencia es vital para crear un ambiente en el que sea posible el desarrollo económico... Por último los análisis de tasas de rendimiento pierden de vista por completo el impacto sobre la economía de la investigación que se hace en la universidad, un beneficio social de largo alcance que se encuentra en el corazón de cualquier argumento a favor del desarrollo de sistemas de educación superior vigorosos (TFHE, 2000: 20 y 39).

La importancia del cambio es clara, y explica las reacciones que se produjeron al darse a conocer el texto con la nueva postura del Banco Mundial adoptada, significativamente, en forma conjunta con la UNESCO, cuya posición tradicional al respecto veía a la ES como una inversión importante, con base en consideraciones de tipo cualitativo, más que en análisis económicos particulares (*Cfr* . UNESCO, 1995 y Kent, 1995). Lo anterior basta para que pueda apreciarse la importancia de analizar cuidadosamente el documento del Banco Mundial, que se presenta en las páginas siguientes, esperando que sirvan de estímulo a los lectores para estudiar el texto completo, que puede encontrarse en la página web del Grupo de Trabajo: <http://www.tfhe.net/report/contents.htm>

Visión de conjunto

El Grupo de Trabajo sobre Educación Superior y Sociedad fue un grupo de 16 expertos, encabezados por Kamal Ahmad y David E. Bloom, en el que estuvieron representados 13 países (incluyendo a Brasil y Chile, con José Goldenberg y José Joaquín Brunner), que fueron convocados conjuntamente por el Banco Mundial y la UNESCO y trabajaron desde mediados de 1997 hasta principios del 2000. Con apoyo de otras personas, el trabajo no implicó investigaciones especiales, pero sí la recopilación y análisis de datos previamente existentes, a partir de la experiencia de los integrantes del grupo.

En la Introducción se indica que el documento se dirige a cinco auditorios clave: los tomadores de decisión relacionados con la ES, como funcionarios de los ministerios de educación y miembros de órganos de gobierno institucional; otros sectores políticos relacionados, como los ministerios de economía e industria; funcionarios y académicos de las IES; organismos de financiamiento y donadores de recursos; y el público en general, incluyendo a los estudiantes.

Contenido del documento

El texto se organiza en seis capítulos. El primero analiza las dificultades que debe enfrentar la ES, comenzando por los que llama *problemas añejos*, que muchos sistemas de ES sufren desde hace tiempo, destacando los que tienen que ver con la baja calidad de los profesores, con la mala preparación previa y escasa dedicación de los estudiantes, y con la insuficiencia de los recursos y las limitaciones de la autonomía de las IES. El capítulo trata luego las implicaciones para los sistemas de ES de la expansión de la matrícula y la diferenciación institucional consecuente, distinguiendo la *diferenciación horizontal* (en el sentido de la aparición de IES privadas, tanto no lucrativas como principalmente lucrativas al lado de las públicas) y la *diferenciación vertical* (consistente en la aparición de programas de diversa duración y orientación, general, vocacional o profesional). Por último se reflexiona sobre las consecuencias para las IES de la aceleración del conocimiento.

El segundo capítulo, titulado *La ES y el interés público*, es el lugar en el que se desarrollan las ideas relativas a las limitaciones de los análisis tradicionales de tasas de rendimiento, y se presentan las razones por las que el Grupo de Trabajo considera que los beneficios de la ES para la sociedad son mucho más amplios que los que representan los impuestos que pagan sus egresados, incluyendo la investigación y la promoción de los valores cívicos que requiere para funcionar toda sociedad democrática.

El capítulo tercero desarrolla una idea que sirve como elemento organizador de las diversas recomendaciones particulares que el Grupo de Trabajo formula: la de que los esfuerzos por mejorar la ES, para tener éxito, no podrán dirigirse a IES o aspectos particulares, sino que deberán de hacerse con visión de conjunto, considerando el *sistema de educación superior* (SES) en su totalidad, incluyendo no sólo a las IES, sino también otras instancias que tienen que ver con el financiamiento, la gestión y la operación de las IES y las reglas formales e informales que guían la conducta individual o institucional y la interacción entre actores. Se propone un conjunto de *rasgos deseables* de los SES: estructura estratificada; financiamiento adecuado y estable a largo plazo; competencia entre IES; flexibilidad; estándares de calidad definidos; inmunidad respecto a la manipulación política; clara vinculación con otros sectores; marco jurídico adecuado y ciertos recursos compartidos por las IES del sistema. Luego se hacen consideraciones sobre el papel del estado, tanto en lo relativo al financiamiento como a la conducción del SES, considerando que, si bien el manejo directo y el financiamiento íntegro por el estado no parecen adecuados, dejar ambas dimensiones al juego del mercado y las inversiones particulares no llevaría a los SES de calidad que los países necesitan, por lo que se proponen esquemas de financiamiento mixto y mecanismos de gobierno que hagan intervenir a los diversos sectores involucrados.

El último aspecto se desarrolla con mayor amplitud en el capítulo cuarto, relativo al gobierno de las IES, que comienza con un señalamiento sobre la importancia del punto:

El Grupo de Trabajo considera que es difícil exagerar la importancia de un buen gobierno para la educación superior, y un número significativo de las personas que consultamos opina que es el elemento clave. Un buen gobierno no es una condición suficiente para alcanzar una elevada calidad, pero ciertamente es una condición necesaria (TFHE, 2000: 59).

Recordando que sus recomendaciones no deben verse como recetas que deban aplicarse mecánicamente sin tener en cuenta el contexto, el documento presenta algunos *principios básicos de buen gobierno*, que incluyen la libertad académica; el carácter participativo, con planteamientos precisos sobre el papel de académicos, profesionales de la gestión y no especialistas de los grupos interesados, así como de los estudiantes; la claridad con que se establezcan derechos y obligaciones de las partes involucradas; el enfoque meritocrático de los procesos de selección de académicos, administrativos y estudiantes; la estabilidad financiera; la obligación de rendimiento de cuentas; la evaluación permanente del cumplimiento de los estándares de calidad, y la colaboración entre los niveles directivos.

Luego se hacen consideraciones sobre el no cumplimiento de los anteriores principios, sobre todo en los países en desarrollo, y se sugiere un conjunto de *herramientas para alcanzar el buen gobierno* : consejos de profesores para la toma de decisiones de naturaleza académica, al lado de órganos de gobierno independientes, con integrantes internos y externos; prácticas presupuestales y financieras transparentes; sistemas de información para apoyar la toma de decisiones; mecanismos de designación o elección de directivos que permitan liderazgos fuertes; idem para las decisiones de contratación y promoción del personal académico; seguridad en el empleo de profesores, con mecanismos de evaluación y compensaciones adecuadas; sistemas de evaluación externa y acreditación por pares; y reglamentaciones precisas de tipo general y particulares, para maestros y alumnos, El capítulo 5 se dedica a considerar la importancia de la ciencia y la tecnología en el mundo actual, reflexionando sobre la creciente distancia que separa en este sentido a los países en desarrollo de los más avanzados, y sobre la necesidad de que todos los niveles educativos, y en particular las IES, den a este punto la importancia que merece.

El capítulo 6, por último, analiza la conveniencia de que las IES o, por lo menos, algunas de ellas, ofrezcan programas de nivel superior de orientación general, al lado de las carreras profesionales tradicionales, de mayor o menor duración. Se considera que ese tipo de programas generales corresponden mejor a las necesidades de una sociedad en la que los conocimientos se desarrollan a gran velocidad, e inclusive que corresponden mejor a las necesidades de las empresas, en una perspectiva de largo plazo, y que se debería buscar atraer a ellos a los alumnos más capaces, que posteriormente continuarían su formación en niveles superiores y harían las aportaciones de mayor trascendencia tanto a las empresas como a la sociedad en general.

En la conclusión se recapitulan las ideas centrales del trabajo, señalando los obstáculos que deben enfrentarse y los aspectos esperanzadores. Se destaca el enfoque sistémico adoptado por el Grupo de Trabajo en sus recomendaciones, como expresa la siguiente frase: “Deberán evitarse los esfuerzos por resolver problemas particulares, prefiriendo un acercamiento holístico, enfatizando el carácter complementario y el refuerzo mutuo que pueden prestarse unas a otras varias posibles soluciones... (TFHE, 2000: 92)”

Consideraciones finales

En relación con algunas críticas que suelen escucharse en medios universitarios respecto a las políticas del Banco Mundial, conviene preguntarse si se aplican más a las políticas mismas o a la manera en que son aplicadas en un país particular.

En efecto: si se revisan directamente los documentos del Banco, tanto el más reciente, al que se refiere este trabajo, como otros anteriores, se encuentra que son más matizados que muchas versiones simplificadas o distorsionadas que circulan. Esas simplificaciones o distorsiones pueden deberse tanto al sesgo de los críticos como a la forma simplista en que algunos gobiernos aplican las políticas, sea por falta de capacidad para hacer las adecuaciones que requieran las condiciones locales, sea aprovechando el peso del Banco para legitimar opciones locales previamente adoptadas.

Es obvio que los documentos de organismos como el Banco Mundial, tanto por el peso que tienen en ellos los países más desarrollados como por las características de los funcionarios que trabajan en ellos, no pueden escapar a sesgos específicos, pero también es posible apreciar que el nivel técnico de los trabajos que los sustentan suele ser elevado.

En consecuencia, una actuación responsable de un directivo nacional debería implicar tanto el tomar en cuenta las recomendaciones de un organismo internacional como el Banco, por su valor intrínseco y por el peso del organismo, como el relativizarlas, contextualizarlas y complementarlas, a partir de análisis propios, que aporten la visión más fina de quienes conocen en detalle su propio país y defiendan los intereses de sus conciudadanos.

En este sentido es interesante que el documento que estamos revisando afirme lo siguiente:

Los diseñadores de políticas deberán tener mucho cuidado para no limitarse a imitar modelos de países desarrollados. Muchos países ricos tienen sistemas anticuados que también necesitan reformar. Los países en desarrollo tienen la oportunidad de saltarse esos modelos obsoletos, planeando para el mundo del mañana, y no para el de ayer (TFHE, 2000: 94).

A la luz de esto es posible preguntarse en qué medida la obra recientemente difundida por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, con una propuesta de *líneas estratégicas de desarrollo* para la ES mexicana en la perspectiva del siglo XXI (ANUIES, 2000) coincide o no con los lineamientos del BM.

El texto de la ANUIES es mucho más detallado, como es natural, que el del Banco, en lo que se refiere al diagnóstico de la ES nacional y su entorno, temas que ocupan los dos primeros capítulos, pero es posible encontrar importantes coincidencias, por ejemplo en relación con las fallas del personal académico, las del alumnado y las relativas a recursos, así como en lo relativo a los cambios del entorno, los desafíos de la globalización y la sociedad del conocimiento, la problemática de tipo organizacional y del gobierno de las instituciones. También hay coincidencias claras en lo relativo a los lineamientos deseables para cualquier esfuerzo de reforma de la ES, entre los que pueden destacarse el enfoque sistémico, con la idea de propiciar el desarrollo de un SES formado por IES diferenciadas, articuladas entre sí y abiertas a su entorno; el papel clave de los académicos; la necesidad de un marco jurídico que ofrezca un apoyo sólido para la gestión institucional; el desarrollo de sistemas de gobierno y toma de decisiones que se apoyen en sistemas de información muy completos; la importancia de la evaluación, la acreditación y el rendimiento de cuentas; la atención que se presta a la vinculación; la perspectiva de que el SES mexicano se enriquezca con una universidad virtual, entre otros aspectos.

Por su carácter polémico, menciono al último lo relativo al financiamiento de la ES pública. Subrayando la necesidad de que se le asignen recursos públicos crecientes, como inversión tan importante como la que se haga en educación básica, el texto de la ANUIES reconoce las dificultades financieras reales y contempla la obtención de recursos propios por las IES públicas, coincidiendo con el concepto de financiamiento mixto que propone el BM. Me parece importante señalar que la interpretación que explicaría tal coincidencia en términos de subordinación a los dictados del organismo internacional es superficial, e ignora la posibilidad, más razonable a mi ver, de una coincidencia real en el diagnóstico y en el valor de equidad que subyace tanto a la concepción del Banco como a la de la ANUIES. Seguramente esta última suscribiría sin dificultad la última referencia al texto del Grupo de Trabajo con la que termina este análisis:

Creemos que se requiere un acercamiento más equilibrado a todos los niveles educativos. El énfasis en la educación primaria es importante, pero un enfoque que atienda solamente a la educación primaria dejaría a las sociedades peligrosamente desarmadas para sobrevivir en el mundo del mañana (TFHE, p. 16).

Referencias

ANUIES (2000). *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES* , México, ANUIES.

KENT, Rollin (1995). “Dos posturas en el debate internacional sobre la educación superior: el Banco Mundial y la UNESCO”, *Universidad Futura* . Vol. 7 (Invierno) No. 19, pp. 19-26.

TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION AND SOCIETY (2000). *Peril and Promise: Higher Education in Developing Countries* . Washington, World Bank-UNESCO.

UNESCO (1995). *Documento de políticas para el cambio en la educación superior* , París, Resumen ejecutivo: Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior. *Universidad Futura* , Vol. 7 (Invierno), No. 19, pp. 14-18.

WORLD BANK (1994). *Higher Education: Lessons from Experience* , Washington, Resumen ejecutivo traducido por Gertrudis Payás: Educación superior: aprender de la experiencia, *Universidad Futura* , Vol. 7 (Invierno), No. 19, pp. 5-13