

PERSPECTIVAS

revista trimestral
de educación comparada

NUMERO CIENTO SIETE

DOSSIER

LA EDUCACION SUPERIOR EN EL SIGLO XXI

REDACTOR INVITADO:
MARCO ANTONIO RODRIGUES DIAS



OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

Vol. XXVIII, nº 3, septiembre 1998

OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada

Perspectivas se publica también en las lenguas siguientes:

ARABE

مستقبلات

المجلة الفصلية للتربية المقارنة

ISSN: 0254-119-X

CHINO

教育展望

国际比较教育季刊

ISSN: 0254-8682

FRANCES

PERSPECTIVES

revue trimestrielle d'éducation comparée

ISSN: 0304-3045

INGLES

PROSPECTS

quarterly review of comparative education

ISSN: 0033-1538

RUSO

перспективы

ежеквартальный журнал сравнительных исследований в области образования

ISSN: 0207-8953

Los precios y las condiciones de suscripción a *Perspectivas* figuran en el formulario que encontrará al final de este número. Para las ediciones en las diferentes lenguas, envíe el formulario de suscripción:

- al agente de ventas de las publicaciones de la UNESCO en su país (véase la lista de agentes al final de este número);
- o bien al servicio de suscripciones de *Perspectivas*: Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica).

NUMERO CIENTO SIETE

PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada
Vol. XXVIII, n° 3, septiembre 1998

POSICIONES/CONTROVERSIAS

- Análisis del sector educativo en África:
evolución en el aprendizaje mutuo Norte-Sur *Lene Buchert* 393

DOSSIER: LA EDUCACION SUPERIOR EN EL SIGLO XXI

- La educación superior:
visión y acción para el siglo próximo *Marco Antonio Rodrigues Días* 407
- La pertinencia de la enseñanza superior
en un mundo en mutación *Hebe Vessuri* 417
- Hacia una nueva cultura de la evaluación
en la educación superior *Eduardo Aponte* 435
- Libertad de cátedra y autonomía universitaria *Justin P. Thorens* 443
- La gestión y la financiación de la educación superior
Malcolm Skilbeck
y *Helen Connell* 451
- Nuevas estrategias para la gestión financiera
de las universidades *Bikas Sanyal*
y *Michaela Martin* 473
- La convalidación de estudios y diplomas en la
educación superior: un reto para el siglo XXI *Dimitri Beridze* 487
- El sistema de acceso a la universidad:
una visión europea *Ferran Ferrer* 499

TENDENCIAS/CASOS

- Mejorar la eficacia y movilizar recursos
para la enseñanza primaria en el África subsahariana *Santosh Mehrotra* 515
- Sudáfrica: transformar la formación de docentes
en la era democrática *Fanie Pretorius* 539

PERFILES DE EDUCADORES

- August Hermann Niemeyer (1754-1828) *Gilbert de Landsheere* 559

Los artículos firmados expresan la opinión de sus autores, y no necesariamente la de la UNESCO o de la redacción. Las denominaciones empleadas en *Perspectivas* y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de parte de la Secretaría de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Se ruega dirigir toda correspondencia relativa al contenido de la revista *Perspectivas* a la Oficina Internacional de Educación, Casilla postal 199, 1211 Ginebra 20, Suiza.

Para mayor información sobre la Oficina Internacional de Educación, sus programas, actividades y publicaciones, véase la página principal de la OIE en Internet:
<http://www.unicc.org/ibe>

Sírvase enviar la correspondencia concerniente a las suscripciones a: Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica). E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be
(Ver el formulario al final de este volumen.)

Publicado en 1998 por
la Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura
7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP (Francia)

Impreso por SADAG, Bellegarde (Francia)

ISSN: 0304-3053

© UNESCO:OIE 1998

POSICIONES/CONTROVERSIAS

ANÁLISIS DEL SECTOR

EDUCATIVO EN AFRICA:

EVOLUCION EN EL

APRENDIZAJE MUTUO NORTE-SUR

*Lene Buchert*¹

La comprensión y el aprendizaje mutuos en contextos interculturales se han convertido en una pieza clave del discurso sobre el desarrollo y de las acciones de desarrollo concretas, según demuestra el uso cada vez más frecuente de conceptos como colaboración, diálogo sobre las políticas, propiedad, responsabilización y participación, tanto en el debate como en el trabajo de terreno. Una dimensión crítica de todos estos conceptos es el refuerzo de las capacidades y el desarrollo, comprendidos como un proceso interactivo continuo y duradero desarrollado a nivel individual, organizativo e institucional, en contextos nacionales e internacionales (Marope, 1997a). El conocimiento y la comprensión mutua entre todos los actores del proceso de desarrollo pueden contribuir a mejorar el desarrollo de las capacidades.

La importancia que ha cobrado la noción de aprendizaje mutuo demuestra que no existe una forma única de transmitir los conocimientos y las competencias. Conocerse y entenderse mejor, con el fin de mejorar la acción, requiere una gestión adecuada de las experiencias de aprendizaje, basada en estrategias de aprendizaje que permitan a los estudiantes aprender como mejor les convenga. Ya no basta con enseñar. Los conocimientos y las competencias disponibles en todos los contextos y todos los niveles deben formar parte del proceso de aprendizaje y constituyen una condición previa para facilitar el desarrollo. En el Norte se ha llegado a

Versión original: inglés

Lene Buchert (Dinamarca)

Titular de un doctorado. Trabaja como especialista de programas para la División para la Reconstrucción y el Desarrollo de Sistemas Educativos, UNESCO. Responsable del Grupo de Trabajo sobre el Análisis del Sector Educativo. Autora de varias publicaciones sobre el desarrollo nacional y educativo, la ayuda internacional en el sector educativo y las políticas de ayuda a este sector. Su publicación más reciente (como editora) se titula *Reforma educativa en el Sur en la década de los 90* (UNESCO, 1998).

esta conclusión en parte por el incumplimiento, durante las décadas anteriores, de objetivos comunes de desarrollo cuya ejecución dependía enormemente de las actividades de formación y las competencias extranjeras. En el Sur, los gobiernos y ciudadanos son cada vez más conscientes de que deben retomar la iniciativa de su propio desarrollo respaldándose cada vez más en las competencias y los conocimientos locales (véase, por ejemplo, Buchert, 1997).

El presente documento pretende describir y analizar cómo, bajo el apoyo de la Asociación para el Desarrollo de la Educación en África (ADEA), el Grupo de Trabajo sobre el Análisis del Sector Educativo, dirigido por la UNESCO, desarrolla nuevos métodos de trabajo para la organización y utilización de los análisis del sector educativo en África. Entre dichos métodos destacamos el diálogo interactivo, la participación y la escucha y el aprendizaje entre tres de los ámbitos claves de la educación en África: (a) los gobiernos nacionales; (b) las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica; y (c) la comunidad de investigadores en materia educativa. El Grupo de Trabajo es, en este sentido, un laboratorio destinado a la creación de procesos de aprendizaje mutuo y al desarrollo viable y duradero de las capacidades.

Vincular investigación y desarrollo a través de la formulación de políticas

Desde hace muchos años, una pregunta suscita numerosos debates: ¿puede respaldar la investigación educativa la formulación de políticas educativas con el fin de mejorar el desarrollo general en África y en otras partes del mundo y cómo? Como ya se ha dicho a menudo, la relación entre la investigación y la formulación de políticas dista mucho de ser lineal, pero es bastante compleja y debe comprenderse en su contexto social, económico, cultural y político concreto. La investigación puede, por ejemplo, apoyar y contribuir a mejorar los procesos de toma de decisiones; ahora bien, también puede emplearse para justificar decisiones particulares o convertirse en una excusa para no tomar otras. El recurso a la investigación en los procesos de toma de decisiones varía según el contexto y a menudo refleja la costumbre que puede existir en una sociedad particular de implicar o no a todos los interesados en sus procesos de toma de decisiones. En ciertas sociedades, el vínculo entre la investigación y la toma de decisiones es bastante fuerte, mientras que en otras, su uso en dichos procesos es menos corriente y está menos institucionalizado (Reimers, McGinn y Wild, 1995).

En lo que respecta a los países en desarrollo, debemos subrayar varios obstáculos que impiden un uso adecuado de la investigación en los procesos de toma de decisiones. Entre otros, mencionemos las débiles relaciones que existen entre los investigadores y los responsables políticos, la escasa capacidad de diagnóstico de muchos ministerios de educación y la enorme dependencia en la experiencia internacional (Namuddu, 1998). Estos obstáculos se deben, entre otras causas, a: (a) los problemas de financiación y otras circunstancias que afectan a la mayoría de universidades y centros de investigación africanos; (b) la falta de formación de

los investigadores en cuanto a la toma de decisiones; y (c) la inutilización de las capacidades existentes en el análisis de las políticas, ya sea por parte de los ministerios de educación o de otras instituciones, en particular las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica, en algunos países específicos.

El desmoronamiento de muchas universidades africanas ha limitado su auténtico y tradicional papel de generadoras de conocimientos nuevos y ha reducido los recursos disponibles para la investigación. Muchos universitarios han cambiado de sector de actividad, y a menudo incluso de país. Numerosos universitarios africanos trabajan ahora en agencias internacionales de financiación y asistencia técnica y, cada vez más, en empresas de consultoría locales y otras instituciones ajenas al mundo universitario o de la investigación (Buchert y King, 1996). Por consiguiente, es posible que en África se carezca de una masa crítica suficiente para desarrollar la investigación en materia educativa. Además, puede que las capacidades disponibles no favorezcan demasiado los tipos de conocimientos necesarios para mantener vivo un proceso político y de desarrollo determinado a nivel local. Una de las principales diferencias existentes entre la investigación tradicional, universitaria, y la orientada a la consultoría es que la primera contribuye a aumentar el conocimiento de temas fundamentales a largo plazo, mientras que la última se centra en la resolución de los problemas incipientes. La investigación universitaria en materia educativa tradicional tiende a basarse en el contexto nacional y a formar parte del desarrollo sistemático continuo y a largo plazo, mientras que el trabajo de consultoría suele responder a necesidades y prioridades inmediatas que representan elementos aislados del sistema general.

La prioridad dada a problemas y necesidades a corto plazo queda particularmente patente en los análisis realizados por las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica, que durante mucho tiempo sirvieron de punto de partida para la formulación de actividades específicas de desarrollo educativo. La investigación y la evaluación forman parte de todas las etapas de los proyectos desarrollados por las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica. Dicha investigación ha llegado a desempeñar un papel – quizás incluso *el* papel – dominante en la producción de conocimientos relativos a la educación en África, debido en parte al deterioro simultáneo de la investigación independiente que corría a cargo de las universidades y centros de investigación africanos. Así ocurre en particular con la investigación y evaluación emprendidas por el Banco Mundial y por ciertas agencias bilaterales, como por ejemplo, la Agencia Sueca de Cooperación al Desarrollo Internacional (King, 1991).

Las revisiones efectuadas por el Grupo de Trabajo sobre el Análisis del Sector Educativo en torno a los estudios del sector educativo realizados en las décadas de los ochenta y los noventa han identificado una serie de defectos resultantes de las prácticas arriba descritas (UNESCO, 1989; Samoff, 1994; Samoff y Assié-Lumumba, 1996). Entre dichos defectos, destaquemos la falta de participación de los ministerios africanos y otras instituciones en la formulación y el desarrollo de análisis sobre el sector educativo iniciados por las agencias de financiación y asistencia técnica y, por ende, una mala apropiación nacional de la agenda, de las preocupacio-

nes claves y de las recomendaciones encaminadas a la gestión futura. También podemos mencionar la insuficiente utilización de las capacidades nacionales a la hora de emprender los análisis. El examen realizado demostró que los nacionales rara vez participaban de principio a fin en el proceso de análisis emprendido por las agencias, y que muy pocos ocupaban un puesto relevante, como por ejemplo el de responsable de equipo. Los expertos locales solían aportar datos relativos al contexto local, mientras que los problemas claves eran definidos por las agencias. Los nacionales, por tanto, fueron utilizados de varias formas para dar legitimidad a una u otra actividad, y no para obtener una perspectiva crítica sobre algún problema específico. Como los gobiernos nacionales desconocen los estudios realizados sobre el sector educativo en su propio país y no suelen utilizarse en procesos interactivos de ajuste de políticas entre el gobierno y las agencias, los estudios están a menudo totalmente desvinculados de la política desarrollada por el país.

Hacia la “africanización” del análisis del sector educativo

En el contexto actual de redefinición de las fronteras entre el Norte y el Sur, muchas agencias admiten hoy que el desarrollo nacional en el Sur tiene que quedar bajo el control y en manos del Sur. Los esfuerzos tienden, por consiguiente, a desplazar el centro de gravedad del trabajo de desarrollo hacia el Sur, con el fin de involucrar a todos los actores claves en proyectos de desarrollo específicos y de aumentar las capacidades locales de formulación y aplicación de políticas y de evaluación de las actividades específicas. Esto concierne, además de otros sectores de la sociedad, a la educación. Dichos esfuerzos se basan en la noción de aprendizaje, comprensión y escucha mutuas y a menudo reconocen que las agencias deben ceder algo de terreno para dejar más espacio a los actores del Sur y que deben asimismo adaptar su ritmo de trabajo y procedimientos a las situaciones particulares. Este cambio de rumbo aparece claramente en los principios de colaboración en la cooperación para el desarrollo en África presentados por el ministro de desarrollo sueco. Estos principios resultan de un proceso interactivo en el que intervinieron, entre otros, representantes africanos de la comunidad docente, de organizaciones no gubernamentales y del sector privado, y son los siguientes: (a) cambios de actitudes en función del tema; (b) valores de reparto; (c) transparencia de los intereses; (d) normas contractuales claras; y (e) igualdad de capacidades (Suecia. Ministerio de Asuntos Exteriores, 1997). Estos principios se reflejan también en los debates entre agencias relativos a la necesidad de desarrollar un código de conducta y modalidades para las nuevas colaboraciones Norte-Sur, así como códigos de conducta para las agencias de financiación del sector educativo, similar al desarrollado para los Estados miembros de la Unión Europea (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 1997; para un mayor análisis de estos temas, véase King y Buchert, en imprenta).

La ADEA es uno de los foros importantes que insiste en la consolidación de una perspectiva africana sobre el trabajo a realizar en el sector educativo. Fundada en 1988 por el Banco Mundial bajo el nombre de Donantes para la Educación Africana

(DEA), su objetivo inicial consistía en promover la colaboración y el intercambio de informaciones entre sus miembros, unas cincuenta agencias de desarrollo. En 1992, su Secretaría se trasladó a París, a la sede del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, con el fin de llegar a fomentar un sentimiento general de propiedad entre todos los miembros de la ADEA y de obtener la plena confianza de los ministros africanos. La asociación se centra hoy en el refuerzo de las capacidades de liderazgo de los ministerios africanos en sus relaciones con las agencias y en la sensibilización de estas últimas con el fin de mostrarles que sus prácticas deberían adaptarse a las necesidades de los distintos proyectos, programas y políticas educativas nacionales. El Comité directivo de la asociación se compone de representantes de las agencias y de los ministros africanos de educación y formación. Éstos son elegidos por el Consejo de ministros africanos de educación y formación, que incluye a todos los ministros africanos y cuyo trabajo es apoyado por la ADEA (ADEA, sin fecha).

Una de las estrategias utilizadas por la ADEA para reforzar las capacidades africanas, el liderazgo local y cambiar las prácticas de las agencias ha consistido en la creación de 11 grupos de trabajo, cada uno dedicado a un tema de educación esencial, como pueden ser las estadísticas, la financiación, la participación de las mujeres y los libros y materiales escolares. La mayoría de estos grupos están a cargo de representantes de agencias, pero todos trabajan con métodos específicos y socios africanos. Son autónomos en la definición de sus campos de trabajo y en la estructuración de los mismos. El Grupo de Trabajo sobre el Análisis del Sector Educativo trabaja en función de objetivos predefinidos, con el fin de mejorar la calidad y el uso del análisis del sector educativo y de promover las capacidades y el liderazgo de los africanos en este sector. Se trata pues de un medio para el diseño de políticas educativas nacionales y de programas de cooperación al desarrollo pertinentes. Mediante el diseño y la realización de actividades, el Grupo de Trabajo intenta promover la colaboración, el sentimiento de propiedad y consolidar las capacidades – o bien, si se quiere emplear una expresión muy de moda ahora, promueve la “africanización” – en el análisis del sector educativo, a través de varias estrategias y enfoques.

Hacia el desarrollo a través del aprendizaje mutuo

Una de las hipótesis implícitas sobre las que se basa el Grupo de Trabajo es que la participación en el proceso de desarrollo de la educación nacional puede mejorarse, en parte, mediante la promoción del diálogo y de la comprensión mutua entre los actores clave del análisis del sector educativo: gobiernos nacionales, agencias internacionales de financiación y asistencia técnica, investigadores en materia educativa. Aprovechar y desarrollar las capacidades de los investigadores es una manera de reforzar el vínculo entre la investigación y el desarrollo y de conseguir así que el análisis del sector educativo se convierta en una base sólida para los procesos de toma de decisiones.

Como decía más arriba, una de las deficiencias actuales que aparece en muchos contextos es la falta de un vínculo claro entre investigación y desarrollo en los pro-

cesos de toma de decisión: muy pocos responsables nacionales son universitarios o aprovechan las capacidades locales de investigación; por otro lado, muy pocos universitarios toman decisiones a nivel nacional o disponen de formación en materia de formulación de políticas. Además, las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica apenas han aprovechado las capacidades nacionales disponibles a la hora de realizar estudios sobre la situación educativa. Como dice Namuddu (1998, pág. 298): “El desafío más crítico e inmediato para la comunidad de investigadores [africana] es llegar a definirse a sí misma como el socio más importante e indispensable de los responsables políticos, y a presentarse como la fuente intelectual más fiable en el proceso de definición, concepción y aplicación de las políticas”. Según Namuddu, los investigadores africanos tienen que mejorar sus competencias de investigación individuales y colectivas y participar de manera clara en el desarrollo de las políticas y la aplicación de las reformas.

Los investigadores africanos en materia educativa han intentado mejorar sus competencias colectivas mediante la creación de redes de investigación en África del Este y del Sur (ERNESA), y en África del Oeste y Central (ERNWACA). Estas redes disponen de antenas nacionales en muchos países africanos y tratan de establecer colaboraciones con otras redes de investigadores, por ejemplo en el Norte con la Northern Policy Research Review and Advisory Network (NORRAG). Intentan mejorar el vínculo entre la investigación y la toma de decisiones políticas. Tanto ERNESA como ERNWACA participan en el Grupo de Trabajo sobre el Análisis del Sector Educativo, cuyo objetivo consiste en mejorar la calidad, la pertinencia y el recurso a los análisis del sector educativo en África. La relación entre los socios sigue evolucionando, puesto que tanto las redes como el Grupo de Trabajo intentan mejorar su sistema de organización. La colaboración se traduce, entre otras formas, por la presencia de los coordinadores de las redes en el Comité Director del Grupo de Trabajo. Dicho Comité desempeña un papel crucial en la definición de las prioridades y la dirección de las actividades del Grupo de Trabajo e incluye también a representantes de los otros dos actores clave del Grupo de Trabajo: los ministerios africanos de educación y las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica.

Desarrollo de las capacidades en el análisis del sector educativo

Durante la primera fase de su trabajo, de 1989 a 1995, el Grupo de Trabajo concentró sus esfuerzos en la realización de varios inventarios y panoramas analíticos de los estudios del sector educativo arriba mencionados. Se realizaron tres inventarios. El primero agrupaba 34 estudios subsaharianos realizados entre 1985 y 1989 (UNESCO, 1989); el segundo incluía 36 estudios de sectores y subsectores realizados en Sudáfrica entre 1993 y 1995 (Samoff, 1994); y el tercero analizaba unos 230 estudios de sectores y subsectores, la mayoría de ellos en el África subsahariana, entre 1990 y 1994 (Samoff y Assié-Lumumba, 1996). Los panoramas incluían estudios desarrollados y suministrados sobre todo por agencias internacionales de

financiación y asistencia técnica y, en menor medida, por gobiernos nacionales. Los estudios cubrían varias categorías, en función de lo que la agencia o el gobierno definía como un estudio pertinente del sector educativo. En la revisión realizada en 1996, esto abocó a una clasificación en estudios, informes y documentos centrados en una de las siguientes categorías: (a) el sector educativo en su conjunto; (b) subsectores específicos, como la educación superior; (c) temas educativos específicos, como la educación para niñas; (d) estudios multisectoriales, por ejemplo sobre el sector educativo y de la salud; o (e) estudios generales que implican a más de un país. La distribución relativa fue la siguiente: el 75% de los estudios se dedicaban de forma específica a la educación, cuya proporción relativa se dividía en un 19% relativo al sector educativo, un 19% relativo a subsectores de la educación, y un 37% a temas educativos específicos. El 7% de los documentos eran estudios multisectoriales y el 17% estudios generales.

El objetivo de los inventarios y panoramas era doble: (a) explorar la magnitud de los estudios y, posteriormente, darlos a conocer a los actores más importantes, sobre todo los ministerios de educación africanos, las agencias de financiación y asistencia técnica y los investigadores en materia educativa; y (b) sacar conclusiones de los análisis globales, identificando por ejemplo las similitudes y diferencias que pueden existir entre los enfoques, métodos, procesos, contenidos y temas, así como las posibles lagunas de los estudios.

Como decíamos más arriba, uno de los resultados del análisis ha sido el descubrimiento de que la mayoría de los estudios examinados sobre el sector educativo los emprendían y ejecutaban agencias externas, en colaboración con expertos externos, encargados de determinar el marco general. El papel de los africanos se limitaba a realizar las tareas encomendadas por los expertos externos. Este procedimiento ha tenido consecuencias importantes sobre, entre otras cosas, la pertinencia y la contextualidad de los estudios individuales (para un análisis reciente de las implicaciones de los estudios sobre el sector educativo entre 1990 y 1994, véase Samoff, 1997). Desde sus inicios (1995), la prioridad del Grupo de Trabajo ha consistido en “africanizar” el análisis del sector educativo, en parte a través del refuerzo de las capacidades individuales e institucionales en el sector del análisis educativo y asimismo, reforzando el diálogo entre los actores clave – ministerios de educación y otras instituciones gubernamentales, agencias de financiación y asistencia técnica y la comunidad de investigadores en materia educativa – con el fin de mejorar la práctica. Esta reorientación requerirá la puesta en marcha conjunta de estrategias analíticas, de defensa y de refuerzo de las capacidades (para un análisis reciente de todas las estrategias utilizadas por el Grupo de Trabajo, véase Marope, 1997b).

Con estas estrategias se pretende crear, a largo plazo, un clima adaptado que permita el desarrollo de un diálogo sobre las políticas educativas entre los ministerios de educación, las agencias de financiación y asistencia técnica y la comunidad de investigadores. Se basará en la identificación de las oportunidades y los obstáculos a la mejora de los análisis realizados en contextos nacionales específicos. En la mayoría de los casos, alcanzar este objetivo requerirá cambios en el contexto político nacional y en las disposiciones de las agencias, debido a la falta de coordina-

ción patente en cuanto al diseño, el tratamiento y la utilización de los análisis del sector educativo entre los gobiernos nacionales y las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica, así como el uso inadecuado de las capacidades nacionales en materia de investigación. También requerirá probablemente esfuerzos específicos destinados al desarrollo de las capacidades, en parte para cubrir las lagunas donde las haya, pero también para garantizar la actualización continua de las capacidades existentes. La labor del Grupo de Trabajo se ha programado pues para cubrir tres campos principales: las iniciativas nacionales, el trabajo analítico y el desarrollo de competencias.

INICIATIVAS NACIONALES

Las iniciativas nacionales se dividen en dos categorías: (a) revisiones nacionales de los estudios del sector educativo realizados por equipos nacionales de investigadores financiados y suministrados por el Grupo de Trabajo; y (b) apoyo técnico asegurado por el Grupo de Trabajo a las iniciativas innovadoras, en particular nuevos enfoques y metodologías en materia de análisis del sector educativo, realizadas o financiadas por agencias internacionales de financiación y asistencia técnica. El objetivo común de ambos tipos de iniciativas consiste en explorar, en contextos nacionales específicos, los temas analizados de forma global en el inventario y los panoramas analíticos.

Es particularmente importante garantizar que tanto las revisiones nacionales como las iniciativas innovadoras sirvan de punto de partida y se aprovechen para cambiar las prácticas que a nivel nacional desembocan en la toma de decisiones políticas. Para ello es necesario, por un lado, que los actores clave sean conscientes de la necesidad de adoptar nuevos enfoques del análisis del sector educativo y de cambiar de práctica, y por otro, consolidar el diálogo, la cooperación y la coordinación de estos estudios en el futuro. Otro medio posible para alcanzar este objetivo pasa por el refuerzo de las capacidades individuales e institucionales en materia de análisis del sector educativo que se espera del proceso de revisión, si se considera que el desarrollo de capacidades tiene que dar lugar a una utilización mayor de las capacidades nacionales existentes. Es imprescindible establecer mecanismos de seguimiento de las revisiones nacionales con el fin de evitar que, a nivel nacional, la revisión sea considerada como “un estudio más”, en vez de mostrar la vía a seguir para mejorar constantemente las prácticas y perfeccionar las capacidades.

El enfoque adoptado por el Grupo de Trabajo al iniciar las revisiones realizadas por los países de los análisis del sector educativo se basa en un diálogo abierto y en la participación de los actores clave desde el principio hasta el fin. Esto permitirá crear un sentimiento de pertenencia nacional inexistente en los estudios iniciados y realizados por las agencias. Los países han sido seleccionados en función de distintos criterios de contenido y geográficos: (a) la existencia de un número adecuado de análisis del sector educativo recientes; (b) la presencia de un número considerable de agencias internacionales de financiación y asistencia técnica; (c) la existencia de una capacidad institucional e individual suficiente para realizar la revi-

sión; (d) la presencia de distintas situaciones específicas que permitan hacer comparaciones entre países; y (e) una demanda expresa del país.

Una visita inicial de exploración permite confirmar la viabilidad de la revisión nacional y, en particular, conseguir que el gobierno nacional y las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica activas en el país se comprometan a participar en el proceso de revisión. También resulta útil comprobar qué interés presta la comunidad de investigadores en materia educativa al proceso de revisión. Equipos nacionales autoconstituidos desarrollan entonces sus propuestas en un contexto competitivo. Las propuestas se inscriben en un marco general de revisión definido por el Grupo de Trabajo y que determina ámbitos de interés generales, en vez de "Términos de referencia" (para un ejemplo concreto, véase Samoff y Buchert, 1998). Un comité de selección creado a tal efecto y que incluye a representantes de los actores nacionales clave (gobierno, agencias y comunidad investigadora) y del Grupo de Trabajo (Comité de dirección y secretaría) para elegir la propuesta más idónea. Se pide a los actores clave que apoyen el proceso de revisión a través de un comité de referencia especialmente creado, encargado de aconsejar y supervisar el proceso en colaboración con el Grupo de Trabajo.

TRABAJO ANALITICO

Además de las actividades que realiza a nivel nacional y regional, el Grupo de Trabajo resume con regularidad las conclusiones de sus actividades y recurre a ellas para el diseño de nuevas actividades. Las versiones sucesivas de los distintos tipos de trabajo analítico se discuten en distintos foros internacionales y se comunican a los actores claves del Grupo de Trabajo para mayor información. En este proceso aparecen además ideas que permiten ir más allá en el propio trabajo analítico y asegurar que el Grupo de Trabajo sigue ocupando el primer puesto en términos de conceptualización y de introducción de nuevas prácticas en el análisis del sector educativo. Finalmente, y para garantizar que se saque el beneficio máximo del trabajo analítico del Grupo, también sirve de base para el desarrollo de las competencias de los actores clave del grupo.

Actualmente, el Grupo de Trabajo tiene previsto desarrollar una descripción sistemática de los enfoques y prácticas de las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica en materia de análisis del sector educativo, incluidos los recién desarrollados enfoques por sector de ciertas agencias como el Banco Mundial, la Unión Europea, ASDI y la Asistencia al Desarrollo Internacional Danesa (Danida). Esto permitirá comprobar si, desde la finalización, en 1994, del trabajo analítico contenido en el último inventario y panorama analítico, las agencias han adoptado nuevos enfoques y, llegado el caso, si éstos dieron lugar a la adopción de prácticas diferentes. Los resultados de este trabajo, de las revisiones nacionales y de un análisis más general de otras experiencias innovadoras y exitosas servirán de base para el desarrollo de líneas directrices y a su vez, los indicadores de proceso y de los resultados servirán para "buenos" estudios del sector educativo.

El trabajo analítico también servirá de base para el desarrollo de materiales de enseñanza en el análisis del sector educativo que completarán los ya existentes.

El Grupo de Trabajo tiene previsto suministrar módulos a programas de formación sobre métodos de evaluación y de investigación o planificación en materia educativa, para mejorar las capacidades de análisis del sector educativo. Las competencias y capacidades del Grupo de Trabajo también se divulgarán de manera más concreta a través de seminarios regionales, durante los cuales se podrá comparar y sacar conclusiones de las distintas revisiones nacionales. Los seminarios regionales también fomentarán una “fertilización” cruzada e “internacionalización” de la pericia y de los conocimientos africanos en materia de análisis del sector educativo.

Conclusiones y perspectivas

El aprendizaje mutuo es el elemento central de la filosofía y de la acción de varias agencias de financiación y asistencia técnica, aun cuando los esfuerzos concretos siguen siendo puntuales y poco coordinados, en vez de ser continuos y sistemáticos. El aprendizaje mutuo requiere una sensibilidad y una empatía contextual crítica, así como transparencia a nivel de las ideas y de la comprensión subyacente, y de los objetivos y estrategias generales. Por lo tanto, los conocimientos nacionales disponibles tienen que ser reconocidos y desarrollados. El compromiso y la capacidad de los gobiernos nacionales de tomar la iniciativa cuando está en juego su propio proceso de desarrollo deben ser reforzados. También se tiene que llegar a una correcta comprensión del papel que pueden desempeñar las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica en un contexto nacional específico. Puede ser que las interacciones entre el Norte y el Sur tengan que ser definidas a través de un acuerdo mutuo y un objetivo explícito, pero el propósito último debe consistir en una contribución y respaldo de las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica a los esfuerzos nacionales, dentro de un marco determinado por los gobiernos nacionales.

Se pensará que esto difícilmente puede ocurrir en el contexto actual global de interdependencia y en países afectados por un alto nivel de inestabilidad política y económica. En efecto, la dependencia respecto de la financiación internacional puede suponer una dependencia respecto de los procedimientos y las decisiones externas. También es posible que las rivalidades políticas internas moderen los esfuerzos mutuos de desarrollo nacional. Es evidente que los procesos arbitrarios de toma de decisiones y las condiciones demasiado estrictas a veces impuestas por las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica han afectado a la planificación y la realización de los esfuerzos de desarrollo nacionales en muchos países del Sur. Las mismas consecuencias resultaron a veces de una utilización abusiva y con fines personales, a nivel local, de los fondos públicos e internacionales. No obstante, si partimos del supuesto – como indican los principios de colaboración con África definidos por las autoridades suecas – según el cual, a pesar de las desigualdades globales, unas normas contractuales claras y una capacidad idéntica a la hora de establecer dichas normas pueden y deben guiar la cooperación al desarrollo entre el Norte y el Sur, entonces la garantía total de las capacidades necesarias para formular políticas nacionales basadas en la interpretación de las necesidades y prioridades del Sur es una cuestión crucial.

Las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica tienen que ser autocríticas y reconocer los obstáculos que presentan sus propias organizaciones y que dificultan el desarrollo de colaboraciones en pie de igualdad, como puede ser por ejemplo el interés que tiene para ellas la venta de material o la presencia en el Sur de colaboradores procedentes de los países del Norte. Por su parte, los gobiernos nacionales deben hacer gala de un liderazgo sólido, defender los intereses de su sociedad civil y disponer del apoyo de dicha sociedad civil en la aplicación de una visión del desarrollo formulada a nivel nacional. Desarrollar vínculos entre los investigadores y los responsables políticos nacionales es una forma de progresar. Desarrollar vínculos entre los investigadores y los responsables políticos y los representantes de las agencias internacionales de financiación y asistencia técnica, cuando éstos son intermediarios honrados de verdaderas colaboraciones inscritas en la igualdad, es otra forma, potencialmente más eficaz, de progresar. Perfeccionar las capacidades de los tres actores en términos de formulación de políticas y de promoción de la transparencia a nivel de las actitudes, de los valores y de los intereses es, sin embargo, absolutamente fundamental si queremos avanzar en busca de unos objetivos comunes, dentro de un marco aceptable para todos los interesados y en función de unas estrategias aplicadas de forma mutua.

Nota

1. El presente documento es una versión revisada de la ponencia presentada en la conferencia NASEDEC sobre “El aprendizaje en contextos interculturales”, Sida-Sandö, Suecia, 30 de octubre – 2 de noviembre de 1997. El texto fue redactado a título personal y por tanto no refleja necesariamente las opiniones de la UNESCO.

Referencias

- Asociación para el Desarrollo de la Educación en Africa – ADEA. Sin fecha. *New approaches to co-ordination and partnership* [Nuevos enfoques en materia de coordinación y colaboración]. París, UNESCO/ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/ADEA.
- Buchert, L. (comp.). 1997. *Education policy formulation in Tanzania: co-ordination between the government and international aid agencies* [Formulación de la política educativa en Tanzania: coordinación entre el gobierno y las agencias de ayuda internacionales]. París, UNESCO/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- . 1998. *Education reform in the South in the 1990s* [Reforma educativa en el Sur en los años noventa]. París, UNESCO.
- Buchert, L.; King, K. (comps.). 1996. *Consultancy and research in international education. the new dynamics* [Consultoría e investigación en materia de educación internacional – nuevas dinámicas.]. Bonn, DSE/NORRAG, 1996.
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. 1997. *Selected issues in development assistance to education. Meeting of the International Working Group on Education (IWGE), Nice, France, 6-8 November 1996* [Cuestiones seleccionadas de la asistencia al desarrollo en materia de educación. Reunión del Grupo Internacional de Trabajo sobre la Educación (IWGE), Niza, Francia, 6-8 de noviembre de 1996]. París, UNESCO/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

- King, K. 1991. *Aid and education in the developing world: the role of the donor agencies in educational analysis* [Ayuda y educación en los países en desarrollo: el papel de las agencias de ayuda en materia de análisis educativo]. Harlow, Reino Unido, Longman.
- King, K.; Buchert, L. (comps.). En imprenta. *Changing international aid to education: global patterns and national contexts* [Cambiar la ayuda internacional en el sector educativo: modelos globales y contextos nacionales]. París, UNESCO.
- Marope, P.T.M. 1997a. *Capacity development through ADEA Working Groups: applicable practices and lessons* [El desarrollo de capacidades a través de los Grupos de Trabajo de ADEA: prácticas y lecciones aplicables]. (Documento presentado en 1997 en la Reunión Bienal de la Asociación para el Desarrollo de la Educación en África, Dakar, Senegal, 15-18 de octubre.)
- . 1997b. *Capacity development in sub-Saharan Africa: lessons for future work of the Working Group on Education Sector Analysis (WGESA)* [El desarrollo de capacidades en el África subsahariana: lecciones para el trabajo futuro del Grupo de Trabajo sobre el Análisis del Sector Educativo (WGESA)]. (Documento preparado para la reunión del WGESA de Dakar, Senegal, 13-14 de octubre.)
- Namuddu, K. 1998. *Research methodologies and education policy and reforms* [Metodologías de investigación y políticas y reformas en materia educativa.] En : Buchert, L. (comp.), *op. cit.*, págs. 271-299.
- Reimers, F.; McGinn, N.; Wild, K. 1995. *Confronting future challenges: educational information, research and decision-making* [Enfrentarse a los desafíos del futuro: información, investigación y toma de decisiones en materia educativa]. París, UNESCO. (Oficina Internacional de Educación. Estudios de educación comparada.)
- Samoff, J. 1994. *After Apartheid, What? A review of externally initiated, commissioned, and supported studies of education in South Africa* [Después del *apartheid*, ¿qué? Revisión de los estudios en materia educativa en Sudáfrica iniciados, encomendados y apoyados por socios exteriores]. París, UNESCO.
- . 1997. *Co-operation, but limited control and little ownership* [Cooperación, pero control limitado y sentimiento de propiedad insuficiente]. (Documento presentado en 1997 en la Reunión Bienal de la Asociación para el Desarrollo de la Educación en África, Dakar, Senegal, 15-18 de octubre.)
- Samoff, J.; Buchert, L. 1998. *Review of education sector analysis in Ghana: request for proposals* [Estudio de los análisis del sector educativo en Ghana: solicitud de propuestas.] (Producido para el Grupo de Trabajo sobre el Análisis del Sector Educativo de la Asociación para el Desarrollo de la Educación en África.)
- Samoff, J.; Assié-Lumumba, N'D.T. 1996. *Analyses, agendas and priorities for education in Africa: inventory and analytic overview of education sector studies in Africa, 1990-1994* [Análisis, agendas y prioridades de la educación en África: inventarios y panorama analítico de los estudios del sector educativo en África, 1990-1994]. París, UNESCO.
- Suecia. Ministerio de Asuntos Exteriores. 1997. *Partnership with Africa: proposals for a new Swedish policy towards Sub-Saharan Africa* [La cooperación con África: propuestas para una nueva política sueca para con el África subsahariana]. Estocolmo.
- UNESCO. Grupo de Acción sobre los estudios por sector. 1989. *Review of recent sector studies and preparation of a sector study data base*. [Análisis de estudios sectoriales recientes y preparación de un banco de datos de estudios sectoriales]. París, UNESCO.

DOSSIER

LA EDUCACION
SUPERIOR
EN EL SIGLO XXI

LA EDUCACION SUPERIOR:

VISION Y ACCION

PARA EL SIGLO PROXIMO

Marco Antonio Rodrigues Días

Introducción

Todos los analistas coinciden en afirmar que la segunda mitad del siglo xx pasará a la historia de la educación como el período del aumento cuantitativo de la educación superior en todo el mundo, de los cambios cualitativos excepcionales en los sistemas y también como el período en que la reducción de recursos en términos relativos ha obligado a realizar importantes reajustes en la organización de los centros y de los sistemas y un enjuiciamiento permanente de su funcionamiento y del cumplimiento de su misión.

Por otra parte, el mes de mayo del 68 supuso en Europa y también en algunos países de otros continentes el fin de una época en la que la educación superior, y especialmente las universidades, podían permanecer reservadas a una minoría y no tener como prioridad esencial la contribución a la búsqueda de soluciones a los grandes problemas de la sociedad. Ha habido tantos cambios y tan variados que hasta la definición de educación superior se ha convertido en una empresa arriesgada. Desde un punto de vista pragmático, entendemos por educación superior todos

Versión original: inglés

Marco Antonio Rodrigues Días (Brasil)

Desde octubre de 1981 es director de la División de Educación Superior de la UNESCO y coordinador general del Programa UNITWIN y de Cátedras UNESCO. Representa al Director General en el Consejo de la Universidad de las Naciones Unidas en Tokio; es secretario ejecutivo del Comité de dirección para la Conferencia General sobre la Educación Superior (octubre de 1988). Licenciado en filosofía y derecho, titular de un doctorado en comunicación por la Universidad de París (1968). Antiguo periodista, fue profesor, director de departamento, decano de extensión y vicerrector de la Universidad de Brasilia en los años setenta. Autor de varias obras sobre la comunicación, la educación superior y la política, publicadas en portugués, francés, español e inglés. Su último libro lleva por título *O Fato e a versao do fato – Um jornalista nos anos sessenta* [El hecho y la interpretación del hecho – Un periodista en los años sesenta] (1993).

los tipos de enseñanza (universitaria, profesional, técnica, artística, pedagógica, a distancia, etc.) impartidos por universidades, institutos tecnológicos, escuelas normales superiores, etc., que en condiciones normales están reservados a alumnos que han terminado estudios secundarios y tratan de obtener un título, grado, diploma o certificado de estudios superiores¹.

Desde esta perspectiva, el análisis de la evolución de los centros de educación superior en el curso de los últimos treinta años revela que las finalidades básicas de ésta siguen y seguirán estando relacionadas con cuatro objetivos principales:

- la elaboración de conocimientos nuevos (función de investigación);
- la formación de personal altamente cualificado (función de enseñanza);
- la prestación de servicios a la sociedad;
- la función ética que implica la crítica social;

Por otra parte, en virtud de su relación profunda con la sociedad, las instituciones de educación superior tienen, por naturaleza, la obligación de adaptarse permanentemente a los movimientos de las sociedades; es decir, viven en un estado de crisis permanente.

En nuestros días este fenómeno se intensifica, pues a los rápidos cambios en la estructura de las sociedades, uno de cuyos aspectos importantes es la globalización (factor externo), se añade el hecho de que la educación superior misma se enfrenta a la exigencia de cambios radicales internos, en función de una ecuación explosiva originada por el aumento de los efectivos (estudiantes, docentes, funcionarios administrativos), el aumento de los costes y la reducción de la financiación pública.

A título indicativo, señalemos que el total del coste medio por alumno en 1995 era de 3.370 dólares (constantes) frente a 2.011 en 1985. El número de docentes, que era de cuatro millones en 1980, pasó a seis millones en 1995. A la vista de este panorama, la diversificación de programas, de fuentes de financiación y de modelos de organización deja de ser una tendencia y se convierte en una exigencia para que el sistema se adapte a las necesidades sociales, también variadas y diferenciadas.

En este contexto, podría parecer ambiciosa la decisión del Director General de la UNESCO de hacer oficial en 1996 la idea de organizar una conferencia a escala mundial sobre la educación superior. En efecto, según Federico Mayor, esta conferencia pretende establecer los principios fundamentales que servirán de base, a escala internacional, a las reformas en profundidad de los sistemas de educación superior en todo el mundo. Dichas reformas supondrán una gran contribución a la construcción de la paz y del desarrollo basado en la equidad, la justicia, la solidaridad y la libertad – y todo ello requiere que las instituciones de educación superior gocen de una autonomía y de una libertad responsables.

Se perfila así, en un solo párrafo, todo un programa. No obstante, si se parte de otros principios que no basen su acción en una visión social, cultural y humanista, según el deseo mismo del Director General de la UNESCO, los participantes en la Conferencia Mundial corren el peligro (y no es el único) de referirse a una agenda diferente y llegar al final a propuestas claramente elitistas, como eran las anteriores a 1968.

El riesgo era tan probable que el Director General decidió que la Conferencia habría de ir precedida de una movilización importante que se traduciría en la cele-

bración de cinco conferencias regionales, precedidas a su vez de conferencias sub-regionales, reuniones nacionales, estudios de fondo y análisis en colaboración con organizaciones no gubernamentales. Las conferencias regionales se celebraron en La Habana en noviembre de 1996 (América Latina y el Caribe), en Dakar en abril de 1997 (África), en Tokio en julio de 1997 (Asia y el Pacífico), en Palermo en septiembre de 1997 (región de Europa), y en Beirut en marzo de 1998 (Estados árabes).

Los resultados de estas conferencias – que confirman el fundamento de las propuestas del Director general –, junto con los estudios realizados por más de cincuenta organizaciones que preparan una serie de debates temáticos para la Conferencia Mundial, constituyen la base para la elaboración del documento de trabajo de la Conferencia, de los proyectos de declaración y del plan de acción y de este informe preparado especialmente por *Perspectivas* como contribución a la discusión de los temas que se tratarán durante la Conferencia Mundial.

Solución a problemas globales

En 1995, la UNESCO publicó un documento de orientación dedicado a la evolución y desarrollo de la educación superior en el que se reconocía la importancia de ésta en el desarrollo mundial de las sociedades. Las conferencias regionales preparatorias a la Conferencia Mundial sobre la educación superior han confirmado la existencia en la actualidad de problemas globales que exigen soluciones a escala mundial, aunque también existen grandes diversidades económicas, sociales, culturales y políticas que influyen en la educación superior en todas las regiones del mundo.

A fines del siglo xx persisten en la educación superior notables desigualdades que son al mismo tiempo resultado y causa de una distancia creciente entre los países ricos industrializados y los países en desarrollo. Estas desigualdades se ven claramente en los índices de matrícula del grupo de edad comprendido entre 18 y 23 años, considerando el número de estudiantes por 100. 000 habitantes.

Mientras que en 1991, según el documento de la UNESCO, este número se situaba entre más de 5.000 en América del Norte y más de 2.500 en casi todos los países desarrollados, en África subsahariana había menos de 100 estudiantes por 100.000 habitantes, lo que significa que los jóvenes de la región tenían 17 veces menos oportunidades de acceder a estudios superiores que los de los países desarrollados industrializados. Por lo tanto, una primera enseñanza de estas conferencias regionales preparatorias a la Conferencia mundial es que no se puede abordar el análisis de la situación de la educación superior sin referirse a la cuestión de los modelos de sociedad.

Además, uno de los aspectos en los que han insistido todas las conferencias regionales se refiere a la necesidad de abordar el sistema educativo como conjunto. La universalización de las enseñanzas primarias y secundarias se está imponiendo y es imprescindible para la democratización de la educación superior. La enseñanza secundaria no se debe considerar como una simple preparación para la superior, sino que tiene que contribuir también a formar a los jóvenes para la vida activa y debe ser además de calidad si se quiere que los diplomados triunfen en la

vida profesional o estén capacitados para participar en programas de alto nivel en la educación superior.

Además, es absolutamente necesario que los jóvenes no crean que su acceso a la educación superior está condicionado por su situación económica, o por razones de sexo, lengua, origen o convicciones políticas o religiosas. La única condición para el acceso o no acceso a la educación superior deben ser el mérito, la capacidad y la motivación de los estudiantes.

Se ha comprobado un descenso de la calidad en bastantes instituciones. Los índices de abandono en la educación superior siguen siendo considerables, aunque en este punto las estadísticas no siempre son fiables. Estas observaciones ponen de manifiesto la necesidad de una acción concertada y decidida, de gran alcance, que establezca metas y objetivos claramente definidos.

Globalización y nuevas tecnologías

Es igualmente importante situar estas acciones en el marco de un mundo en transformación en el que la globalización ofrece aspectos positivos y negativos que no se pueden pasar por alto en el momento de definir las políticas de educación superior. En realidad, las grandes tendencias mundiales se caracterizan por una serie de procesos convergentes y a veces contradictorios: la democratización, la globalización, la regionalización, la polarización, la marginalización y la fragmentación, tal como se definen en el documento de orientación de la UNESCO, que inciden en el desarrollo de la educación superior y requieren respuestas adecuadas.

El fenómeno de la globalización – con sus ventajas e inconvenientes – se consolida en la educación superior con la irrupción de las nuevas tecnologías, especialmente Internet. El auge de las tecnologías de la comunicación y de la información hace posible que las instituciones de enseñanza a distancia se afiancen en el panorama educativo, facilita la educación permanente para todos y, al mismo tiempo, se extiende a las universidades tradicionales que cada vez utilizan más los métodos de educación a distancia en sus actividades haciendo insignificantes las diferencias entre los dos tipos de instituciones. En todo el mundo se multiplican las redes universitarias en este ámbito y aumenta el uso de ordenadores en el aprendizaje, y con él el acceso de los estudiantes a Internet como medio de autoaprendizaje, la enseñanza a distancia y las videoconferencias.

En los debates e intervenciones a los que hemos podido asistir en las conferencias regionales, se percibe una rápida evolución y se puede llegar a la conclusión de que en el futuro las instituciones van a rivalizar entre ellas para atraer a los estudiantes más capacitados. Y éstos, en el momento de decidirse a favor de una institución, no mirarán si es pública o privada, si tiene o no una gran tradición, sino qué perspectivas ofrece su enseñanza a la hora de integrarse en la sociedad. Los titulares de una cultura informatizada buscarán docentes que sean competentes en un ámbito específico, pero que estén también familiarizados con la informática.

Esta tendencia se percibe en todo el mundo en la multiplicación de proyectos de universidades virtuales, que saben sacar provecho de un método que ofrece las ventajas siguientes:

- el aprendizaje sin restricciones de tiempo ni de espacio;
- la posibilidad de seguir unos cursos según módulos y calendarios flexibles y que atienden a las necesidades individuales de aprendizaje;
- una mayor responsabilidad del estudiante en el proceso de aprendizaje.

Sin embargo, los debates en torno a la Conferencia Mundial han puesto de manifiesto que las nuevas tecnologías no son una panacea y que incluso tienen algunos peligros. En los años 70 se hablaba mucho de dos modelos pedagógicos en los centros de educación superior: los que se centraban en los estudiantes y los que se orientaban más bien o exclusivamente al contenido, considerando que la pedagogía y la formación pedagógica de los docentes eran elementos inútiles.

En la práctica, con el auge de Internet y su utilización por parte de las instituciones asociadas por acuerdos de franquicia, se corre el riesgo de volver a esa situación cuando se transmiten paquetes enteros de un emisor (una institución de un país desarrollado) a unos receptores (instituciones y estudiantes) pasivos de países en desarrollo.

Así pues, las nuevas tecnologías son un elemento primordial en el desarrollo actual de la educación superior, pero la tecnología no resuelve los problemas de base, que siguen siendo los derivados de la finalidad de la educación superior en un mundo que cambia a gran velocidad. No obstante, se ha podido ver una evolución en el análisis de esta cuestión a medida que se iban desarrollando las conferencias regionales.

Finalmente, a modo de síntesis, podemos decir que en la actualidad se admite en general que hay que poner estas tecnologías al servicio del proceso pedagógico como progresos de la investigación y que deben contribuir además a una gestión más eficaz de los sistemas de educación superior. Por lo tanto, las políticas de educación superior deben velar por poner ésta al alcance de todos y durante toda la vida, y por que todos los individuos puedan beneficiarse de sus servicios en todas las situaciones: estudios a tiempo parcial, enseñanza a distancia, cursos abreviados, e incluso en caso de necesidad, la posibilidad de aprendizaje autónomo. Los centros afectados deben participar en la definición y elaboración de los programas.

Pertinencia y calidad

La tecnología debe estar al servicio de los seres humanos y contribuir a materializar los fines de las instituciones de educación superior.

Desde luego, la educación superior debe tender hacia la calidad y hay que generalizar los métodos de evaluación internos y externos con vistas a rendir cuentas a la sociedad. Pero hay que tener en cuenta que la educación superior sólo puede ser de calidad si es pertinente, es decir, si busca soluciones a los problemas sociales urgentes, esencialmente a los relacionados con la construcción y el mantenimiento de la paz y de un desarrollo sostenible. Este objetivo exige la participación activa de todas las partes afectadas (medios de comunicación, parlamentos, sector productivo, etc.) en la lucha contra la exclusión social y en los esfuerzos de protección del medio ambiente. Por último, desde este punto de vista, para el

cumplimiento de este objetivo social, son imprescindibles la autonomía institucional y la libertad de cátedra.

Pese a la diversidad de situaciones, vemos que los participantes en las conferencias regionales han tenido una actitud coherente al pedir (una vez hechas las consideraciones citadas) que las instituciones de educación superior formen ciudadanos capaces de pensar con claridad, de analizar los problemas, de tomar decisiones y asumir sus responsabilidades. Estos principios, que han permitido establecer un consenso, tienen aplicaciones concretas en la vida diaria de las instituciones. Es preciso fomentar la colaboración con el mundo del trabajo, pero fijando unas orientaciones a largo plazo en función de las necesidades sociales, descartando enfoques a corto plazo de acuerdo con las necesidades puntuales de algunas empresas.

Asimismo, nunca ha sido tan importante como hoy la función ética de estas instituciones; y las conferencias regionales tienen razón en insistir en que, a la hora de concebir los programas de enseñanza, hay que tener en cuenta los valores culturales y la situación social e histórica propios de cada país.

Estos fines no se pueden alcanzar si el personal docente no tiene una condición reconocida por todos, especialmente por las autoridades de cada Estado – de ahí la importancia de adoptar la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior aprobada por la Conferencia General de noviembre de 1997 –, si los docentes no gozan de libertad de cátedra, y las instituciones de autonomía universitaria.

La cuestión del acceso y de la democratización sigue siendo fundamental y ha sido tratada en todas las conferencias regionales. Las estadísticas más recientes elaboradas especialmente para la Conferencia Mundial sobre la educación superior ponen de manifiesto que “en las regiones en desarrollo el índice de efectivos ha aumentado de modo regular, pasando de 5.1 en 1980 a 8.8 en 1995. Todas las regiones menos desarrolladas han experimentado progresos durante este período. No obstante, han mostrado al mismo tiempo una gran diversidad. Varias regiones en desarrollo tienen un índice que se sitúa por encima de 10, incluyendo el África subsahariana y los países menos desarrollados del Este asiático, de Oceanía y del Sur asiático. Los Estados árabes, partiendo de un índice de 9.2 en 1980 han aumentado hasta 12.5 en 1995. América Latina y los Estados del Caribe, que tenían un índice de efectivos más elevado en 1980 (13.8%) han llegado a 17.3 en 1995. Entre las regiones más desarrolladas, el índice de efectivos ha pasado de una media de 37.2% en 1980 a 59.6% en 1995”. Como vemos, el aumento del acceso a la educación superior es real, pero persisten, y a veces se agravan, los desequilibrios entre regiones, mientras que dentro de los sistemas se hace referencia a desigualdades de diversos órdenes.

Mérito sin discriminación

Por lo que respecta a las mujeres, los datos estadísticos del estudio de la UNESCO son elocuentes: de 1980 a 1995 el acceso de alumnas a la educación superior aumentó a un ritmo anual del 4%, frente al 3% de aumento anual para los alumnos varo-

nes. A escala mundial, la presencia de las mujeres en la educación superior ha pasado de 44% en 1980 a 47% en 1995. Es de destacar que en la elevación de estas medias han participado todas las regiones. A partir de 1995, en América del Norte, en Europa y en los países en transición se ha alcanzado de manera general un equilibrio en las matrículas. América Latina y los países del Caribe estaban próximos al equilibrio en la educación superior, pues tenían un índice de 49% de matrícula femenina en 1995. Los países en transición, que de manera notable habían alcanzado el equilibrio en 1980, han sabido mantener este equilibrio entre 1980 y 1995. En África subsahariana, en el sur asiático y de manera más general en los países menos desarrollados, la proporción de mujeres entre los estudiantes sigue siendo escasa: 35%, 34% y 27% respectivamente. De cualquier modo, todas las regiones han progresado en su representación femenina desde 1980, por lo que no resulta sorprendente que los debates sobre la cuestión del sexo se desplacen ahora hacia una mayor participación de las mujeres en carreras consideradas hasta hace poco como “masculinas” (ingeniería, por ejemplo) y una mayor representación femenina en los puestos directivos.

Estos datos y estas reflexiones han llevado a los participantes en las conferencias regionales a expresar su acuerdo con la idea de que no es aceptable ninguna discriminación basada en el sexo, raza o situación económica, lo que ha tenido como consecuencia la reafirmación de los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Convención contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza. El Director General de la UNESCO ha insistido en varias ocasiones en que es preciso pasar del elitismo al reconocimiento del mérito. El mérito, la capacidad, la motivación, se reconocen como criterios básicos de una política equitativa de acceso a la educación superior. Además, el acceso de los jóvenes a la formación inicial hace que afloren de manera natural los vínculos de la educación superior con el conjunto del sistema educativo y la capacidad de éste para formar a los jóvenes y para determinar sus orientaciones futuras en función de sus aptitudes y de sus aspiraciones. El acceso a la educación superior a lo largo de toda la vida, junto a la cuestión clave de la colaboración entre ésta y el conjunto de los sectores de actividades culturales y económicas, hará necesario el reconocimiento de los aprendizajes. Es este reconocimiento lo que permitirá a todos los que no han tenido oportunidad de seguir una verdadera formación de nivel terciario a una edad normal acceder finalmente a este nivel.

La UNESCO, al decidir organizar una Conferencia Mundial, pretende instaurar un proceso de mejora de la calidad de la enseñanza superior haciendo que ésta sea más pertinente. La conferencia no será un objetivo final. Las conferencias regionales han adoptado declaraciones y planes o marcos de acción dirigidos a adoptar en el terreno acciones concretas para la enseñanza y la investigación en beneficio de un desarrollo pertinente y sostenible. Las conclusiones de las conferencias regionales serán reforzadas por una serie de doce debates temáticos preparados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que han aportado a esta tarea sus conocimientos prácticos y el resultado de su larga experiencia en el ámbito de la educación superior.

Intensificación de la cooperación

Una conclusión lógica de este enfoque es la intensificación de la cooperación interuniversitaria basada en la solidaridad, en la que todos los miembros son considerados iguales.

Se reconoce la necesidad de abrirse al mundo. La educación superior ya no se puede ni se debe concebir en un espíritu puramente nacional o regional. Los futuros licenciados tienen que estar en condiciones de asumir los complejos desafíos de la mundialización y de defender sus oportunidades en un mercado de trabajo internacional. Del mismo modo, la transmisión equitativa de los conocimientos, la movilidad de los estudiantes, de los docentes y de los investigadores constituyen retos esenciales para el futuro de la paz en el mundo.

La cooperación interuniversitaria interesa a todos. Una de las lecciones de este proceso ha sido la de mostrar que ninguna institución puede hoy en día ser excelente en todos los ámbitos. Además, hoy más que nunca, es necesaria la solidaridad hacia los países en desarrollo y ésta pasa necesariamente por la promoción de una verdadera colaboración científica entre las instituciones de todo el mundo. De este modo, se podrá paliar el problema de la fuga de cerebros y se contribuirá a la transmisión de los conocimientos. Así pues, será necesario invertir en cooperación universitaria y desarrollar las redes internacionales de intercambios y de asociaciones culturales y científicas.

Nada de todo esto se podrá hacer sin la movilización de todos los agentes sociales implicados en el desarrollo de la educación superior. La participación de los estudiantes en este proceso es fundamental. No es una coincidencia que esta conferencia se celebre en 1998, treinta años después del movimiento estudiantil de mayo del 68 que revolucionó las estructuras universitarias en muchos países.

En 1968 no se consultaba a los estudiantes. Es una lección de la historia que no conviene olvidar. Una de las conclusiones de la conferencia mundial podría ser la de proponer, como ha sugerido Georges Haddad, Presidente del Comité de Dirección encargado de supervisar la preparación de la conferencia mundial, la organización de unas Jornadas Mundiales de la Educación Superior que se celebrarían cada cuatro años. Su objetivo sería informar de la situación de la educación superior en todas partes del mundo, promover proyectos innovadores de enseñanza y de investigación, intensificar la cooperación internacional y destacar la función de la educación a favor del desarrollo humano y de la paz. Además, un fórum organizado conjuntamente por la UNESCO y la Universidad de las Naciones Unidas y basado en una red de cátedras de enseñanza superior, se encargaría del seguimiento permanente de la evolución de los sistemas y de las instituciones y de prever las tendencias que afectan a las estructuras, los programas y las organizaciones.

Por último, nada se puede hacer sin recursos. La colaboración con el mundo del trabajo es esencial, la diversificación tanto en la organización como en la financiación tiene cada vez más adeptos, la necesidad de que las instituciones estén bien administradas está fuera de toda duda, pero el principio básico permanece inmutable: el respaldo del poder público es esencial para el desarrollo de la educación superior, de manera que pueda contribuir a la construcción de una sociedad más justa.

En el Plan Mundial de Acción que los participantes tendrán que examinar, será esencial que la parte relativa a la cooperación haga propuestas importantes con miras a la intensificación de la cooperación interuniversitaria, basada en la solidaridad, para contribuir a reducir la distancia entre países ricos y pobres en las esferas vitales de la creación y aplicación del saber. Para alcanzar estos objetivos es preciso movilizar a todos los agentes sociales de la educación superior.

Nota

1. Como define la Conferencia General de la UNESCO en su vigesimoséptima reunión (noviembre de 1993), en la Recomendación sobre el reconocimiento de las carreras y títulos de educación superior, “se entiende por educación superior todo tipo de estudios, formación o formación para la investigación posteriores a la enseñanza secundaria e impartidos por universidades u otros centros habilitados como centros de enseñanza superior por las autoridades competentes del Estado”

Referencias

- Días, M.A.R. Towards a worldwide plan of action for the reform of higher education: a synthesis of ideas and principles drawn from regional conferences held in Havana, Dakar, Tokyo, and Palermo, October 1997 [Hacia un plan mundial de acción para la reforma de la educación superior: síntesis de las ideas y principios esbozados en las conferencias regionales celebradas en La Habana, Dakar, Tokio y Palermo en octubre de 1997]. Internet: <http://www.education.unesco.org>.
- Mayor, F. Speeches on regional conferences preparatory to the World Conference on Higher Education in Havana (November 1996, DG/96/32), Dakar (April 1997), Tokyo (July 1997, DG/97/27), Palermo (September 1997, DG/97/41) and Beyrouth (March 1998, DG/98/15) [Discursos pronunciados con ocasión de las conferencias regionales preparatorias a la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior celebradas en La Habana (noviembre de 1996, DG/96/32), Dakar (abril de 1997), Tokio (julio de 1997, DG/97/27), Palermo (septiembre de 1997, DG/97/41) y Beirut (marzo de 1998, DG/98/15)].
- UNESCO. 1967. L'enseignement supérieur [La enseñanza superior]. En: *L'éducation dans le monde*, vol. IV, París.
- . 1995. *Policy paper for change and development in higher education*. [Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior]. París.
- . 1997. *Consolidated declarations and plans of action of the regional conferences on higher education held in Havana, Dakar, Tokyo and Palermo – Retained lessons*. [Declaraciones finales y planes de acción de las conferencias regionales sobre la educación superior celebradas en La Habana, Dakar, Tokio y Palermo – lecciones – aprendidas]. División de la educación superior. Internet: <http://www.education.org>
- . 1997. *Open and distance learning. Prospects and policy considerations* [Aprendizaje abierto y a distancia. Perspectivas y consideraciones de políticas]. División de la educación superior.
- . En preparación. *World statistical outlook on higher education: 1980-1995*. [Panorama estadístico mundial de la educación superior]. París.

LA PERTINENCIA DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR EN UN MUNDO EN MUTACION¹

Hebe Vessuri

Introducción

En un entorno social y natural en rápida evolución, la educación superior (ES) ha sido llamada a desempeñar un papel diverso y complejo en el desarrollo. Se supone que la *pertinencia*, junto a la calidad, la gestión, la financiación y la cooperación internacional, será uno de los factores clave en el siglo XXI. En general, en las conferencias regionales celebradas en La Habana, Dakar, Tokio y Palermo para preparar la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, el término “pertinencia” ha sido utilizado para referirse a la coincidencia entre lo que las instituciones de ES hacen y lo que la sociedad espera de ellas. Se refiere especialmente al papel y el lugar de la ES en la sociedad, pero también comprende el acceso y la participación, la enseñanza y el aprendizaje, la función de la universidad como centro de investigación, la responsabilidad de la ES con otros sectores de la sociedad, el mundo laboral y la función de servicio de la ES en la comunidad. No menos importante es la participación de la ES en la búsqueda de soluciones a los problemas humanos urgentes, como la población, el medio ambiente, la paz y el entendimiento internacional, la democracia y los derechos humanos. Otra manera de considerar la pertinencia consiste en centrarse en los servicios especí-

Versión original: inglés

Hebe Vessuri (Venezuela)

Antropóloga. Licenciada en literatura y doctora en filosofía por la Universidad de Oxford. Investigadora en el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, donde dirige el Departamento Estudio de la Ciencia. Ha trabajado como profesora e investigadora en universidades de Argentina, Brasil, Canadá y Venezuela, y tiene experiencia como consultora para diversos organismos nacionales, regionales e internacionales. Entre sus campos de interés destaca la sociología, la historia de la ciencia en América Latina en el siglo XX, las políticas científicas y la teoría antropológica. Es miembro de ocho comités editoriales de revistas especializadas internacionales y ha publicado más de cien artículos.

ficos que imparte la ES y evaluar el tipo y alcance de estos servicios, cómo son impartidos y cómo los valoran los “clientes”.

En el contexto competitivo de un mundo cada vez más orientado al mercado, los actores con intereses diversos se integrarán en el juego y, de esta manera, la dimensión de la pertinencia se transforma en un campo de fuerza con valores, filosofías e intereses instrumentales conflictivos que apuntan en diferentes direcciones. Algunos de los problemas señalados en las reuniones consultivas y de expertos se deben a la incapacidad de la ES y de la formación para adaptarse a un mundo en mutación con nuevas necesidades y demandas sociales, y a un compromiso insuficiente por parte de los gobiernos, especialmente en los países en desarrollo, para apoyar el potencial de la I + D interna. Es esencial garantizar que la dinámica de renovación ya iniciada en numerosos países e instituciones se generalice entre aquellos que aún no han comenzado y se consolide mediante la colaboración de todas las partes interesadas. El acceso a la ES y a la amplia gama de servicios que ésta puede aportar a la sociedad es un componente esencial de cualquier programa de desarrollo sostenible, que requiere conocimientos humanos y competencias profesionales superiores.

Los factores principales

EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS EN LA EDUCACION SUPERIOR

La pertinencia tácita y de autorreferencia de la ES está siendo renegociada en todo el mundo. Dentro de este marco común, las diferencias contextuales son fuertes, y mientras en los países altamente industrializados se mitigan los rasgos más notorios de la transformación actual, en los menos desarrollados se agudizan.

EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO Y LA EDUCACION DE LA POBLACION

Las proyecciones demográficas indican que la población mundial seguirá aumentando para pasar de los 5.500 millones actuales a una cifra situada entre los 11.000 y los 14.000 millones a finales del próximo siglo. Las proyecciones de UNESCO para las matrículas arrojan un aumento mundial para pasar de 65 millones de alumnos en 1991 a 79 millones el año 2000, 97 millones en el 2015 y 100 millones en el 2025. Las instituciones de la ES tendrán que incorporar en sus programas los conceptos y principios de educación de la población, puesto que numerosos licenciados se convertirán en administradores, planificadores y responsables de la toma de decisiones que deberán entender la interrelación dinámica existente entre la población, el medio ambiente, los recursos naturales y el desarrollo socioeconómico.

GLOBALIZACION, REGIONALIZACION Y SUBREGIONALIZACION

Se puede pensar en las nuevas tendencias en términos de universidades constituidas como mercados del conocimiento, mercados globales para los alumnos, movilidad de alumnos internacionales y de facultades, reconocimiento de diplomas inter-

nacionales, disponibilidad de programas a través de Internet y desarrollo de alianzas estratégicas entre instituciones que surgen como proveedores globales. Sin embargo, todos los cambios de carácter internacional no son positivos, y las instituciones de ES en los países más débiles corren el riesgo de seguir perdiendo pertinencia a menos que se establezcan estrategias adecuadas de ES y de cooperación. Al mismo tiempo, las instituciones de ES tienen que realizar una contribución clave tanto en los objetivos subregionales como regionales en contextos donde el papel de estas instituciones como protagonistas del desarrollo económico regional o como agentes de desarrollo urbano está ampliándose rápidamente.

EL RAPIDO PROGRESO CIENTIFICO

Se suele aceptar que la investigación es un elemento esencial en la función de la ES, puesto que es evidente que ningún sistema de ES puede llevar a cabo su tarea y constituir un cambio viable para la sociedad a menos que una parte de su personal docente y de sus unidades organizativas se dediquen a la investigación. El conocimiento científico está cambiando muy rápidamente a medida que sus tecnologías de la comunicación facilitan el intercambio de información entre los científicos. El mercado de la investigación será aún más competitivo. Las empresas basadas en la producción científica, que siempre han tenido sus propios laboratorios de investigación, así como las organizaciones de salud y bienestar, se están volviendo progresivamente más complejas en el plano de la investigación básica (suelen tener más recursos que muchas universidades y ofrecen mejores salarios y condiciones de trabajo a los investigadores). Es probable que lleguen a representar una competencia cada vez más fuerte para las instituciones de ES. Éstas podrían tener que decidir si se retiran de la competencia con los laboratorios industriales en fases específicas del ciclo de vida del producto (investigación, desarrollo, evaluación, producción, etc.). También pueden decidir concentrarse en nichos particulares de actividad dentro del ciclo en áreas científicas específicas o en productos embrionarios; o incluso pueden decidir participar con las empresas, mediante acuerdos, en objetivos comunes, desde la investigación fundamental hasta la producción con capitales conjuntos. Al mismo tiempo, se reconoce que la I + D está distribuida desigualmente a nivel mundial y fuertemente concentrada en los países más desarrollados

EL ACCESO Y LA PARTICIPACION

Los altos y sostenidos niveles de demanda de ES debido al aumento, en algunos países, de las tasas de participación de los que abandonan la escuela, al mayor acceso de grupos hasta ahora marginados, a la aceptación generalizada de la formación permanente y el reciclaje profesional, a las oportunidades profesionales, etc., además de la frecuente falta de correspondencia entre la oferta y la demanda de personal altamente cualificado, significa que los métodos y contenidos de la ES tienen que cambiar e integrar las tendencias e influencias actuales si se quiere satisfacer las nece-

sidades de la sociedad y estar a la altura de las realidades sociales. Aunque en términos absolutos también ha habido un espectacular desarrollo en los países menos desarrollados, los jóvenes de esos países tienen 17 veces menos posibilidades de continuar sus estudios superiores que los jóvenes de los países industrialmente desarrollados. La privatización de la ES se globaliza y no respeta fronteras, y las instituciones en distintos lugares geográficos alcanzan acuerdos para competir por los mercados de alumnos. El acceso público al conocimiento, incluso a través de las fronteras internacionales, está cada vez más circunscrito a los mercados privados.

EL AUMENTO DE LA SENSIBILIDAD CULTURAL Y LAS PRESIONES PARA LA DEMOCRACIA Y LA PAZ

En este campo se observa bastante ambigüedad, imprecisión y retórica. A pesar de que la mayoría de las instituciones de ES, o al menos las universidades, comparten un conjunto de valores universales (la búsqueda a través del análisis, la verdad, la excelencia y la autocrítica; un espacio de discusión y diversidad en un marco común; autonomía y libertad individual; un comportamiento económico racional; coexistencia pacífica y sinergia; libertad y democracia; respeto por los derechos humanos; soberanía de la ley y de las consideraciones éticas; ecumenismo interconfesional), los problemas de identidad nacional o étnica siguen siendo relevantes. Incluso se perciben ciertas formas de colaboración internacional como una amenaza, sobre todo cuando “internacionalización” implica “proselitismo” de ciertas imágenes culturales o la dominación de algún sistema de valores a expensas de otros.

LA NECESIDAD DE BUSCAR DIVERSAS CLIENTELAS Y LAS CAMBIANTES NECESIDADES DEL MUNDO LABORAL

Al mismo tiempo que la ES evoluciona hacia un sistema de matrícula masiva debido a la presión de las economías que se vuelven cada vez más intensivas en conocimientos, surge el problema del empleo y de la capacidad para emplear a los graduados. Esta situación plantea interrogantes acerca de los beneficios de la educación terciaria, del valor de los currículos y de la experiencia de aprendizaje, así como el nivel desigual de logros después de licenciarse. Se está redefiniendo radicalmente el mundo del trabajo y una gran parte del conocimiento específico que los alumnos adquieren durante su formación inicial se volverá rápidamente obsoleto. Las asociaciones constantes e interactivas con el sector productivo son esenciales y deben integrarse en el objetivo y las actividades generales de las instituciones de ES. El mundo de la elaboración de políticas para la ES (anteriormente privilegio de los ministerios de educación) se ha visto invadido por ministerios relacionados con la ciencia, el desarrollo económico e industrial, el comercio, etc., que trabajan básicamente con la información y las comunicaciones en una sociedad basada en el conocimiento, mientras se pretende construir economías sostenibles y una internacionalización concomitante con el crecimiento regional.

NUEVOS METODOS DIDACTICOS FRUTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS

Los cambios acelerados que ha traído consigo la revolución digital han influido en todos los estratos de la sociedad. En el campo de la educación, hemos comenzado a observar que los libros de texto ya no pueden mantenerse al día a causa de la producción creciente de información. Es necesario contar con formas más ricas de transferencia de conocimientos que faciliten el aprendizaje de información compleja. Existe un amplio consenso sobre el hecho de que los empleos en la era de la información requieren una educación permanente, y se afirma la idea de que un diploma no es tan importante como la educación permanente y la capacidad de aprender constantemente. Los alumnos pueden aprender a resolver problemas y a encontrar respuestas mediante un mayor acceso a las bases de datos informáticas y a otras fuentes de información, gracias a una mejor gestión institucional, a una enseñanza basada en las competencias y a la aplicación práctica de aptitudes pedagógicas y tecnologías superiores.

LAS LIMITACIONES DE LA FINANCIACION

Los países en desarrollo se enfrentan a graves problemas debido a la incapacidad de satisfacer las demandas de la expansión con los recursos públicos. El gasto medio por alumno de ES, en términos absolutos, es diez veces menor que en los países desarrollados. Pero incluso los países desarrollados están experimentando grandes dificultades para elaborar estrategias ante el rápido aumento de las matrículas. En muchos casos, el resultado de la disminución del nivel ha sido el empeoramiento de los coeficientes de personal-alumnos y de la carga de trabajo del personal, lo cual deteriora las condiciones de trabajo y los servicios estudiantiles, así como la incapacidad de mantener una infraestructura a niveles anteriores. En numerosos países, la renuncia del Estado a otorgar una serie de servicios sociales ha tenido como consecuencia una mayor desigualdad y pobreza. Es probable que en respuesta a la menor capacidad de los gobiernos en casi todo el mundo para ampliar la ES, se tendrá que redefinir el papel del Estado y la universidad, incluyendo un cambio hacia una mayor autonomía y autodeterminación institucional. La mayoría de los países pretenden elaborar políticas económicas orientadas al mercado, con las correspondientes estructuras políticas y las instituciones que las fomenten y apoyen.

LA REORGANIZACION DE LOS SISTEMAS
Y LA DIVERSIFICACION DE LAS ESTRUCTURAS

Ya hay numerosos cambios institucionales en la ES como para enfrentarse a tales presiones. La presión de los factores internos (como los cambios en las disciplinas académicas y los nuevos métodos didácticos que nacen de la aplicación de nuevas tecnologías), y los externos (como la necesidad de buscar una clientela más diversa y las necesidades cambiantes del mercado laboral, lo cual fomenta el desarrollo de programas de formación permanente) han producido una diversificación en la estructura de los progra-

mas y los métodos didácticos. Destacan el desarrollo de nuevas formas de instituciones no universitarias, la creación y rápido desarrollo de la educación a distancia, la creación de sedes de universidades extranjeras y acuerdos de hermanamiento. El desarrollo de los programas educativos a distancia y de las universidades abiertas ha sido notable. Las asociaciones regionales y subregionales están desempeñando un papel cada vez más importante en los intercambios y la cooperación.

Desafíos para mejorar la pertinencia

EL PAPEL DEL GOBIERNO

Es evidente que los gobiernos tienen la capacidad de facilitar los esfuerzos de las universidades para resolver sus dificultades o, por el contrario, crear problemas de “infraestructura” o de procedimientos que frustran el ímpetu creativo. Los acuerdos constructivos entre los gobiernos y las direcciones de las universidades son un elemento crítico en el proceso de transformación de la ES. Estas asociaciones deben fundarse en el respeto a la libertad académica y la autonomía institucional, lo que distinga a las instituciones de la ES de las instituciones educativas de otros niveles.

EL IMPACTO DE LA EDUCACION SUPERIOR EN EL DESARROLLO

Según numerosos dirigentes políticos, el desarrollo de los recursos humanos constituye la clave para el futuro de la ES, especialmente para producir una fuerza laboral técnica, científica, industrial, administrativa y empresarial en expansión que sea flexible, productiva, disciplinada y competente. En la mayoría de los países desarrollados, la denominada “cadena de innovación” no está tan desarrollada como podría. Tal vez la industria nacional no apoya o es incapaz de apoyar o trabajar con las universidades, ya sea porque está dominada por empresas multinacionales que utilizan las universidades de Estados Unidos o de Europa para sus necesidades de investigación, o porque está constituida por empresas pequeñas y medianas cuyas demandas de investigación son modestas y rara vez abarcan la investigación fundamental o estratégica. El desafío para la ES es elaborar enlaces en la cadena de innovación para crear un espíritu empresarial en los licenciados que les permita convertirse en empresarios y creadores de estos enlaces.

En relación con las consecuencias del alto nivel esperado de demanda sistemática de ES, la experiencia negativa del pasado de muchos países nos dice que se debe garantizar que la ampliación del acceso no implique un deterioro de las normas de calidad. Por lo tanto, es imperativo incorporar desde el principio la filosofía y los instrumentos que garanticen dicha calidad. Esto requiere un cambio de paradigma importante en la filosofía del aprendizaje: financiar la ampliación aumentando, no disminuyendo, los recursos per cápita a través de la introducción de una estructura de matrículas o préstamos; y la financiación del desarrollo de la educación a jornada parcial mediante la amplia participación del sector industrial en la educación cooperativa y en el lugar de trabajo.

CORREGIR LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES Y RURALES/URBANOS

Se reconoce ampliamente que la universidad es un protagonista importante en las regiones nacionales, que a su vez se perciben como importantes influencias futuras en las universidades. Además de los mutuos beneficios potenciales, se señala con claridad la importancia de esta sinergia. Las universidades tienen un importante papel que desempeñar en el desarrollo económico regional, o en su regeneración mediante la transferencia de tecnologías, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, la educación permanente y cooperativa y la investigación aplicada a partir de contratos; como agentes de desarrollo urbano; como servicios generadores de empleo local y como suministradores y promotores culturales. La naturaleza de las regiones específicas varía en términos de la tasa de crecimiento y la riqueza y, por lo tanto, la función más apropiada que puede cumplir la ES en relación con la sofisticación y las necesidades de una región específica serán diferentes. Es deseable que los programas nacionales de educación se propongan diversificarse haciendo mayor hincapié en la regionalización de disciplinas específicas.

DIVERSIFICACION INSTITUCIONAL

Es necesario diversificar las instituciones de ES, no sólo para satisfacer las necesidades del mercado sino también para garantizar la disponibilidad de una gama más amplia de conocimientos y capacidades que todos los países necesitan para abordar el siglo XXI. Esta diversificación dependerá en gran medida del establecimiento, creación y reforzamiento de centros regionales de excelencia que proveerán las capacidades necesarias y constituirán la base de una reforma total del sector de la ES y que contribuirán eficazmente a las prioridades del desarrollo nacional y regional. El personal académico es la clave para la transformación y la diversificación efectiva de la ES. Son ellos quienes definen lo que sucede en las aulas y en los seminarios. Ellos diseñan y ejecutan las reformas curriculares, y contribuyen a definir y ejecutar los programas de investigación.

IDENTIDADES CULTURALES Y GLOBALIZACION

Mientras que la internacionalización pretende superar las barreras del aislamiento, los prejuicios y la estrechez de miras, la tarea de la educación consiste en abatir los muros que perpetúan las identidades separadas, y en crear un terreno de comprensión y de empatía sin renunciar a las diferencias culturales. A pesar de que la universidad se encuentra en primera línea de las políticas nacionales que fomentan una conciencia de las culturas y lenguas específicas, uno de los desafíos educativos para la nueva era consiste en conciliar la comprensión de los intereses nacionales con una dimensión internacional. La ES debería proporcionar una educación superior que conserve las identidades separadas y, sin embargo, reunir esas identidades en un conjunto más amplio y general, respetando a la vez las culturas específicas y un entorno multicultural. En el futuro, las instituciones de ES se considerarán a sí

mismas como un punto de encuentro entre las identidades locales y otras más amplias y serán capaces de elaborar a partir de su peculiar posición ideológica. Las instituciones de ES también deberían realizar esfuerzos especiales para promover programas integrados destinados a difundir una cultura de paz y a promover el desarrollo sostenible.

NUEVOS ENFOQUES Y TEMAS DE LA EDUCACION SUPERIOR

La investigación verdaderamente interdisciplinaria generará las nuevas disciplinas del mañana, y es más probable que sea relevante en un marco de oportunidades industriales y en la solución de problemas industriales o sociales. Numerosos expertos han puesto de relieve que las instituciones de ES deberían ser más sensibles para responder a las necesidades de los empresarios y adaptarse a la generación de nuevos conocimientos en diversas disciplinas académicas. Es importante llevar a cabo una serie de estudios de caso sobre las prioridades regionales en las que las instituciones de la ES deberían desempeñar un papel importante. Se debe hacer mayor hincapié en la renovación de los currículos. Actualmente, los nuevos enfoques educativos, tanto en las aulas como en la educación a distancia, que tradicionalmente son disciplinas académicas relacionadas con las artes y las ciencias, y con la formación de profesionales de élite, deberían destacar la ciencia y la tecnología aplicada, los estudios comerciales y de administración, y la formación profesional en campos como la ingeniería, la contabilidad y la informática.

DESARROLLO DE LOS CONOCIMIENTOS MEDIANTE LA INVESTIGACION

Uno de los principales problemas de los sistemas de ES y de los centros de investigación universitarios consiste en distribuir los escasos recursos para la investigación y determinar cuáles son los mecanismos que deben llevar a cabo esta tarea. Una tendencia habitual consiste en asignar fondos de investigación a instituciones y a individuos sobre una base competitiva, dependiendo de la financiación que hayan conseguido anteriormente, de su número de publicaciones y del número de investigaciones de fin de estudios que ha patrocinado. Ha surgido un debate sobre las políticas acerca de si se debería concentrar aún más la investigación y los fondos de infraestructura con el fin de desarrollar un pequeño grupo de centros universitarios de investigación más potentes y reconocidos internacionalmente, o si el método actual de competencia garantizará un grado suficiente de concentración. En aras de la eficacia económica, el Banco Mundial aconseja a los países en desarrollo y recientemente industrializados limitar estrictamente la creación de nuevos centros universitarios de investigación y el número de alumnos matriculados en ellos, así como proporcionar alternativas más baratas y de mayor rendimiento en términos de costo-eficacia, como escuelas técnicas, institutos tecnológicos y otras instituciones que ofrecen ciclos de estudios breves, para captar una amplia población estudiantil. Otro de los problemas de las políticas es el equilibrio entre investigación básica e investigación aplicada. Si bien la investigación aplicada eficaz tiene que apo-

yarse en la investigación básica, la combinación actual de investigación básica y aplicada dentro de un sistema de ES experimenta grandes variaciones y depende de las prioridades gubernamentales e institucionales y de los papeles respectivos desempeñados en la investigación por la ES y la industria en un determinado país. Existe el sentimiento creciente de que la distinción entre investigación básica, estratégica y aplicada se desdibuja en aquellas instituciones de ES que realmente creen en la regeneración económica y la modernización social. La manera en que esta síntesis se acelera y se planifica es un tema capital del programa para el próximo siglo.

RESPONSABILIDADES CON OTROS NIVELES EDUCATIVOS

Se ha reconocido ampliamente que la ES tiene una importante contribución que hacer a los servicios que ofrece a la comunidad y a otros sectores educativos de la sociedad. Uno de los ámbitos donde existe consenso a propósito de la contribución de las universidades es el de la formación docente y el de las actividades de formación de personal para los profesores. Sin embargo, los resultados han sido en parte decepcionantes, especialmente en el caso de las universidades tradicionales. Esto es de lamentar, puesto que unos vínculos estrechos con la comunidad y los otros sectores educativos pueden beneficiar a las universidades en la creación de un amplio apoyo comunitario y político, con lo cual se lograría renovar el programa de estudios y, en ciertos casos, generar nuevas formas de apoyo financiero. Este último punto es especialmente importante, dado que en el actual contexto de recortes financieros existe a menudo una fuerte tendencia de las universidades a disminuir o a renunciar a gran parte de los servicios que tradicionalmente se ofrecían a la comunidad.

Recomendaciones

El objetivo específico de la ES en relación con el problema de la pertinencia significa movilizar a los agentes responsables en los diferentes ámbitos, a saber, la política, la universidad, la ciencia, la tecnología, la industria y las empresas, creando con ellas una sólida alianza y estableciendo un diálogo permanente con los ministerios de economía y otras fuentes de financiación. Explicamos aquí las recomendaciones y propuestas que se deberían elaborar.

LA POLITICA DE LOS GOBIERNOS

Los gobiernos deben fomentar sistemas e instituciones educativas abiertas, flexibles y capaces de adaptarse eficazmente a los cambios en el entorno social, económico o físico. Es muy necesario tener una definición clara de las prioridades generales y de las políticas de desarrollo, así como del papel que las instituciones de ES y la formación deben desempeñar en esas políticas. Los países deberían crear “observatorios” para hacer un seguimiento de los cambios en el mercado laboral, facilitando así la elaboración de planes nacionales de educación. Esto les permitiría mejorar la capacidad de las instituciones de ES para ajustar sus políticas a las prioridades

nacionales. Debemos prestar atención a las perspectivas de las carreras y a las condiciones de empleo para los alumnos de formación superior, como la ingeniería y la tecnología, para su desarrollo a largo plazo.

LA RESPONSABILIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR CON OTROS NIVELES EDUCATIVOS

La ES tiene una responsabilidad para con otros niveles de la educación. Esto es necesario no sólo para garantizar que los alumnos estén mejor preparados para la ES, sino también para proyectar los recursos y conocimientos de la comunidad de la ES en las tareas de formación docente, y la investigación socioeconómica sobre variables educativas como el abandono escolar y la repetición, las pedagogías adecuadas y las alternativas de política educativa, con lo cual se mejora la educación en todos los niveles.

LA INTEGRACION REGIONAL

Las instituciones de la ES deben promover los procesos orientados a la integración regional. La integración cultural y educativa debería ser la base de la integración política y económica. En un entorno global, las instituciones de ES deben enfocar sus estudios sobre integración regional a la luz de los aspectos económicos, sociales, culturales, ecológicos y políticos implicados. Se debería hacer hincapié en la racionalización de disciplinas específicas a través de programas que aborden necesidades específicas que generan empleo. Además, se deben introducir proyectos con mayor implantación en la industria y se debe crear un nuevo paradigma de la relación universidad-industria, especialmente en los países en desarrollo.

ACCESO

Los gobiernos deben ampliar y diversificar las oportunidades para que todos los ciudadanos se beneficien de una formación en capacidades superiores, conocimientos e información, que son requisitos para entrar en el mundo laboral. Se deberían emprender las iniciativas adecuadas para aumentar las tasas de matrícula en la ES. Se deberían adoptar las estrategias apropiadas para aumentar la participación de los grupos menos beneficiados, como las mujeres y las minorías étnicas, a las que se debe estimular para emprender estudios superiores e ingresar en el mundo laboral académico.

LA PARTICIPACION DE LOS AGENTES EXTERNOS EN LA EDUCACION SUPERIOR

La participación de agentes externos en la docencia y el aprendizaje debe ir más allá de la mera retórica. La situación varía según el país y la institución. Hay relativamente pocas universidades que admiten una participación sistemática de los agen-

tes externos en el diseño de los cursos o en la formulación de consejos estratégicos sobre el desarrollo de los programas. Sin embargo, los datos actuales prefiguran en parte el desarrollo que se espera en los próximos años, a saber: alianzas estables entre universidades, empresas, gobiernos regionales y municipales en programas estratégicos de desarrollo regional; programas de formación en el lugar de trabajo (prelicenciados y licenciados); certificación de experiencia y aprendizaje previo y una educación basada en las competencias; títulos universitarios con una gama de componentes desarrollados en el trabajo en la empresa; participación de la empresa en el diseño y evaluación de los cursos y en la evaluación de los alumnos; trabajo en red entre las principales universidades en cooperación con las empresas multinacionales para ofrecer programas internacionales de formación.

LA ENSEÑANZA Y EL APRENDIZAJE

Es necesario perfeccionar los métodos de reclutamiento del personal y ofrecer una mejor formación previa al trabajo y en el lugar de trabajo en todos los niveles. También se debe otorgar un mayor reconocimiento profesional y ofrecer mejores oportunidades para potenciar las perspectivas profesionales. Se deberían abordar las necesidades locales y adaptar los programas a las demandas del empleo. La modularización parece ser una de las innovaciones más interesantes recientemente incorporadas en los procesos de enseñanza-aprendizaje como una alternativa a los programas tradicionales. La modularización comprende: la subcontratación de algunas asignaturas a las facultades de educación general (ciencias básicas, derecho, etc.); ofrecer a los alumnos una amplia gama de asignaturas; abrir algunos módulos a la formación continua. También hay que fomentar el apoyo de acuerdos interinstitucionales para la especialización y para facilitar el intercambio de información (temas científicos, técnicos o pedagógicos) y el intercambio de profesores y alumnos; promover sistemas y estructuras que faciliten la flexibilidad del personal en la ES y en las actividades de investigación y divulgación; promover activamente métodos participativos de enseñanza utilizando estudios de casos, métodos de resolución de problemas, trabajo en grupo y enfoques interdisciplinarios; realizar regularmente análisis de los currículos y recibir una retroalimentación sistemática de los empresarios y ex licenciados; fomentar el desarrollo de alternativas de educación a distancia. En la mayoría de los países en desarrollo, se debe prestar una atención especial a la juventud rural, especialmente a las mujeres jóvenes, y ayudarles a obtener las calificaciones para ingresar en la ES.

LAS CONTRIBUCIONES DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACION

Los recientes desarrollos de las tecnologías de la comunicación ofrecen asombrosas posibilidades para adoptar nuevos enfoques en la transmisión de la información, estructurar los cursos y replantear los enfoques tradicionales de la enseñanza y el aprendizaje. Ha llegado el momento en que las tecnologías podrán evolucionar junto

a la enseñanza y el aprendizaje. No sólo se utilizarán las tecnologías como instrumentos de productividad, sino que también se descubrirán nuevas necesidades a medida que la tecnología de la comunicación transforme los sistemas educativos. La tecnología de la “universidad virtual” aún no está madura, y la I + D debe continuar. Las tecnologías deben ser atractivas para ayudar a las universidades en su transición a la próxima generación de la educación. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías permiten que las universidades más preparadas ofrezcan más fácilmente programas de licenciatura en los países de otras regiones, especialmente a través de Internet. Las empresas multinacionales de televisión y de comunicaciones muestran su interés por ingresar en el campo de la ES y es posible que desafíen el monopolio tradicional de que gozan las universidades y los institutos universitarios en determinados países.

EL MUNDO DEL TRABAJO

Es evidente que existe un solapamiento entre los ámbitos tradicionales de la ES y los sectores públicos productivos. Las instituciones de ES deberían fomentar asociaciones permanentes e interactivas con el sector productivo utilizando enfoques reactivos y proactivos. También deben contribuir a: definir el mercado laboral e identificar, independientemente de los intereses circunstanciales de las empresas, nuevas necesidades locales y regionales; diseñar mecanismos para retener a los alumnos y para cambiar de carrera. Se debería prestar mayor atención al diseño y estructura específica de los programas con el fin de impartir una experiencia de aprendizaje útil a los alumnos y a los empresarios. Esto significa: impartir asignaturas en habilidades empresariales; crear y fomentar nuevas empresas; crear nuevas posibilidades de autoempleo; introducir a las empresas en la ES; incluir la experiencia laboral como parte del programa de licenciatura; incorporación de una etapa de diploma dentro de un título, con posibilidades de empleo al acabarla o de continuar los estudios para otro título; aprendizaje activo y proyectos en la industria como base para un trabajo y tesis de grado; entornos profesionales virtuales. También son interesantes los ejemplos de educación cooperativa y los programas para alumnos de primer ciclo o para licenciados que se llevan a cabo en aulas de las empresas y que imparten profesores de la universidad y de las empresas, así como los contratos para la formación de doctorado. Aunque hay instituciones de ES que exploran algunas de estas posibilidades, la mayoría se encuentra aún en una etapa relativamente subdesarrollada y los próximos decenios serán un periodo importante. La aceptación a medias o el rechazo de los cambios es posible, lo que potencia la posibilidad de que la industria y las grandes empresas busquen sus propias soluciones con otras universidades o recurran a sus propios medios.

Para que los cambios sean viables y para mantener los proyectos concebidos a largo plazo, se necesitarán infraestructuras y funciones organizativas plenas, que aunque están claramente desarrollándose, requieren esfuerzos más sistemáticos y globales. Éstos incluyen organismos de la universidad para gestionar funciones relevantes específicas, como departamentos de formación continua y de cooperación en educación, centros de educación a distancia, oficinas de consultoría y empleo, ofi-

cinas de asuntos empresariales e industriales, unidades de contactos con la investigación, centros de creación o incubación tecnológica, y consejos de participantes externos y de consultoría o política universitaria. Estos organismos multilaterales no son un sustituto de las relaciones productivas con determinadas empresas, pero son incapaces de movilizar toda una región en una acción concertada con las instituciones de ES, especialmente si están vinculadas a consejos municipales y regionales y empresas de capital conjunto.

INVESTIGACION

Se deben establecer políticas eficaces de investigación para tratar problemas como: dotar de una dirección a la investigación mediante políticas de contratación activa y de buenas condiciones de trabajo y salarios competitivos en las instituciones de ES de más reciente creación; mejorar el perfil de edad de muchas instituciones de ES cuyo personal de investigación tiene entre 40 y 55 años, y donde escasean las oportunidades de promoción para los investigadores más jóvenes; impartir una buena formación del personal en la investigación, especialmente en el nivel de postdoctorado, junto a estructuras creativas de las carreras para los investigadores y el personal contratado; disminuir la disparidad actual de salarios entre la industria y las universidades en el caso de los buenos investigadores. La racionalización de las actividades de investigación deben estimular a los países y a las instituciones de ES para coordinar eficazmente sus programas de investigación, a veces excesivamente fragmentados. Por lo tanto, se debe prestar especial atención a la identificación de focos de centros interdisciplinarios de excelencia. Las razones son: el reconocimiento de que hay pocas instituciones de ES que gocen de una excelencia en todo el espectro; el desarrollo de una masa crítica en campos de importancia potencial/real para la industria; y “disputas” en los mercados internacionales por la financiación y el personal. También debemos señalar una incógnita: saber si los grupos de este tipo podrán colaborar en la investigación en humanidades, cuyo carácter ha tendido a ser más individualista. Las sesiones de producción de ideas y los grupos de reflexión pueden facilitar este desarrollo.

CAMBIO INSTITUCIONAL

Las condiciones externas son un mosaico en constante cambio de presiones y posibilidades que, si bien hacen de la planificación detallada una tarea difícil, reclaman a las instituciones que desarrollen panoramas alternativos como base para diseñar direcciones estratégicas. Para facilitar la adaptación de la ES a las nuevas condiciones globales, es probable que los programas de cambio institucional incluyan los siguientes: desarrollo de una cultura empresarial en las universidades, especialmente en la rapidez de acción, tanto individual como institucionalmente; una política de propiedad intelectual y de patentes bien articulada; la universidad como foco regional para la actividad en Internet; y el uso imaginativo de la formación de doctorado para la investigación industrial y la ampliación de su contenido (especial-

mente los denominados “doctorados profesionales”). En muchos sistemas, queda claro que para permitir a las instituciones adaptarse, los gobiernos tienen que revisar profundamente el marco de normativas que rigen la política de personal. De otra manera, se limitan considerablemente las posibilidades de hacer frente a estos problemas de forma constructiva. Entre los principales focos de atención para la elaboración de políticas observamos: una evaluación y desarrollo sistemático del personal; desarrollo de nuevos centros administrativo-profesionales; contratos renovables en lugar de indefinidos; paquetes salariales eficaces y atractivos, incluyendo primas por propiedad intelectual; igualdad de oportunidades; reclutamiento de una facultad verdaderamente internacional; y cambios de carreras y competencias en diferentes ámbitos docentes, de la investigación y la administración.

Son numerosas las universidades que han dado los primeros pasos para cambiar el currículo, con diversos grados de complejidad en sus créditos, con un marco normativo de apoyo o dominante y reorganizando la estructura de poder en la universidad. Entre las motivaciones mencionaremos: apertura de las asignaturas universitarias para brindar acceso a una formación puntual; fomentar las alternativas para los estudiantes tanto en términos de doble titulación como con combinaciones más flexibles entre disciplinas; facilitar créditos para actividades o estudios relacionados con el trabajo (denominados “certificación de experiencia-aprendizaje previo”; y colaborar en el intercambio y movilidad de los estudiantes, sobre todo a través de las fronteras internacionales y dentro de redes regionales. Para la próxima generación, será esencial llevar a cabo estas y otras posibilidades de manera creativa, flexible y con bajos costos.

LA AUTONOMIA Y LA RENDICION DE CUENTAS

Es necesario estimular la autonomía institucional. Este principio defiende la libertad para seleccionar el personal y los alumnos de definir las condiciones bajo las cuales permanecen en la universidad; seleccionar temas de investigación, programa de estudios y normas de titulación; y asignar fondos a las diferentes categorías de gastos. En relación con esto, han surgido filosofías de mercado orientadas a la ES. Los gobiernos y otros actores sociales han propuesto nuevas formas de trabajo a las universidades. Para que éstas no se conviertan en meras armas del Estado, deberían mantener una distancia estratégica aceptando una mayor participación social y una división de tareas con otras instituciones de ES que pueden absorber mejor una parte de las nuevas demandas sociales. Para ser más sensible a las necesidades de la sociedad, y para adquirir mayor autonomía financiera, las instituciones de ES deberían crear estructuras para el desarrollo y gestión de actividades de consultorías, que podría transformarse en una parte esencial de sus funciones. Para que esto suceda, las instituciones de ES tienen que desarrollar un espíritu empresarial como medio para reforzar su función de servicio.

El tema de la evaluación es fundamental para la rendición de cuentas. No se puede lograr una pertinencia a expensas de la calidad, pero la calidad en sí misma tiene otras dimensiones sociales además de las internas y técnicas de la evaluación

académica tradicional. Es necesario tener estas dimensiones en cuenta, puesto que la función de la ES es principalmente una función pública. Los currículos universitarios serán elaborados cada vez más no sólo en términos de dominio cognitivo de las disciplinas (evaluadas a través de procesos convencionales de exámenes), sino también de habilidades y competencias más allá del centro tradicional de análisis y de pensamiento independiente, sin importar la disciplina. Éstas son: la búsqueda y procesamiento de la información; distinguir entre lo esencial y lo superfluo; funcionar con facilidad en diferentes culturas; adaptarse al cambio en una variedad de escenarios; fomentar la creatividad y la ética; trabajar en proyectos con equipos multidisciplinarios; y resolver problemas.

CONSERVAR EL IMPULSO

En su papel de clientes y supervisores, los gobiernos deberían intentar crear políticas de búsqueda permanente del perfeccionamiento. Los sistemas que no han cambiado durante un largo periodo tienden a percibir las demandas de reforma como una perturbación, en lugar de verlas como una parte del proceso normal de actualización del sistema. La experiencia del sur de Asia es un reflejo de esta realidad. La adaptación y la aceptación del cambio serán un factor cada vez más crítico en la eficacia institucional en el siglo XXI. Se pueden utilizar diversas estrategias para ayudar más eficazmente a las instituciones en sus relaciones con la sociedad y con grupos de clientes. Entre ellas existen mecanismos para identificar y recopilar información de los clientes, o mecanismos de consulta sobre el diseño y renovación de los currículos con empresarios y profesionales, y estudios sobre la experiencia profesional de los licenciados en su lugar de trabajo. Las estrategias deben ser diferentes según los diversos segmentos de la ES. Las instituciones de ES no universitarias deberían mantener o alcanzar niveles de calidad adecuados según las nuevas demandas de formación. Una de las principales consecuencias de algunos de estos temas es la necesidad cada vez mayor de que las instituciones de ES cultiven el trabajo en redes.

Nota

1. En este artículo se ponen de relieve algunos problemas, cuestiones y recomendaciones debatidas durante las conferencias regionales y consultas de expertos que se celebraron con vistas a preparar la Conferencia Mundial sobre la Enseñanza Superior en el siglo XXI: Visión y acción, que tendrá lugar en la UNESCO, en París, del 5 al 9 de octubre de 1998. Para su redacción he recurrido a la amplia documentación elaborada con tal motivo. Más abajo se indican las principales.

Referencias

África: Reunión Consultiva Regional Preparatoria de la Conferencia Mundial de Educación Superior. 1997. *Declaration and action plan on higher education in Africa* [Declaración y plan de acción para la educación superior en África]. Dakar, 1-4 de abril, UNESCO. 13 págs. [También publicado en francés.]

- . 1997. *Roundtable I: report on relevance of higher education* [Mesa redonda I: informe sobre la pertinencia de la educación superior]. Dakar, 1-4 de abril, UNESCO.
- Barré, R.; Papon, P. 1996. Science and technology systems: a global overview [Sistemas científicos y tecnológicos: una visión general]. *World science report*, 1996. París, UNESCO.
- Conferencia Regional de Educación Superior: Estrategias Nacionales y Cooperación Regional para el siglo XXI. Tokio, 1997. *Declaration about Higher Education in Asia and the Pacific* [Declaración sobre la educación superior en Asia y el Pacífico]. Tokio, UNESCO: PROAP/Comisión Nacional de Japón para UNESCO/UNU/AUAP, pág. 15.
- Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. 1997. *Plan de acción*. Caracas, CRESALC/UNESCO, pág. 11.
- CRE/CEPES Foro Regional Europeo, Palermo, 24-27 de septiembre, 1997. *Declaration about higher education in Europe. A European agenda for change for higher education in the 21st century* [Declaración sobre la educación superior en Europa: un programa para el cambio en la educación superior en el siglo XXI]. Palermo, CRE/CEPES. 9 págs.
- CRESALC/UNESCO. 1997. *Hacia una nueva educación superior*. Caracas, CRESALC/UNESCO. 248 págs.
- Davies, J.L. 1997. *Comparative analysis of 20 institutional case studies* [Análisis comparado de 20 estudios de casos institucionales]. Documento preparado para el Foro Regional Europeo CRE-CEPES, Palermo, CRE-Universidad de Palermo-UNESCO/CEPES, 24-27 de septiembre, 31 págs.
- García Guadilla, C. 1997. El valor de la pertinencia en las dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina. En: CRESALC/UNESCO. *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*. Caracas. CRESALC/UNESCO, págs. 47-80.
- Harman, G. 1997. Institutional challenges, responses and strategies [Desafíos, respuestas y estrategias institucionales]. Documento de trabajo presentado en la Conferencia Regional de Educación Superior: Estrategias Nacionales y Cooperación Regional para el siglo XXI, Tokio, 8-10 de julio, UNESCO PROAP/Comisión Nacional de Japón para UNESCO/UNU/AUAP, pág. 27.
- Makhubu, L. 1996. Women in science: the case of Africa [Las mujeres en la ciencia: el caso de África]. *World science report*, 1996, págs. 329-333. París, UNESCO.
- Odhiambo, T. 1996. *Africa. World science report: 1996*, págs. 135-148. París, UNESCO.
- Ping, Ch. 1997. *Educational imperatives for new era*. [Los imperativos de la educación para una nueva era]. Documento de trabajo presentado en la Conferencia Regional de Educación Superior: Estrategias Nacionales y Cooperación Regional para el siglo XXI, Tokio, 8-10 de julio, UNESCO PROAP/Comisión Nacional de Japón para UNESCO/UNU/AUAP, pág. 19.
- Sanyal, B.C. 1997. Strategies for higher education in Asia and the Pacific in the post Cold War era [Estrategias para la educación superior en Asia y el Pacífico después de la Guerra Fría]. Conferencia Regional de Educación Superior: Estrategias Nacionales y Cooperación Regional para el siglo XXI, Tokio, 8-10 de julio, UNESCO PROAP/Comisión Nacional de Japón para UNESCO/UNU/AUAP, pág. 29.
- Secretariado Ejecutivo del Comité Directivo encargado de la preparación de la Conferencia Regional de Educación Superior. 1997. Declaración y planes de acción de las conferencias regionales de Educación Superior celebradas en La Habana, Dakar, Tokio y Palermo. Lecciones aprendidas. París. UNESCO, 40 págs.

- Tünnermann, B.C. 1997. La educación superior en América Latina y el Caribe en su contexto económico, político y social. *En: UNESCO/CRESALC/Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba. Hacia una nueva educación superior. Actas de la Conferencia Regional Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, págs. 99-169. Caracas, CRESALC/UNESCO.
- UNESCO. 1995. *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. París, UNESCO. [También publicado en inglés y en francés.]

HACIA UNA NUEVA CULTURA DE LA EVALUACION EN LA EDUCACION SUPERIOR

Eduardo Aponte

El contexto de los sistemas de evaluación

Los sistemas de evaluación están influidos y definidos por el contexto político e histórico en el que han sido creados y se han desarrollado. La creación y perfeccionamiento de una cultura de la evaluación en la educación superior es una actividad relativamente nueva y se está convirtiendo en una iniciativa cada vez más generalizada. A pesar de que existe una tendencia internacional, las políticas a nivel nacional determinan en buena medida la cultura de evaluación, a saber, a qué, por qué y cuándo se aplican los sistemas de evaluación.

La cultura de la evaluación que existe en numerosos países está orientada hacia la toma de decisiones. La cultura está esencialmente organizada y estructurada para formular juicios acerca de la calidad (lo deseablemente bueno) del desempeño de la institución, y de la pertinencia (pertinencia y efectividad) de la eficacia institucional (capacidad y competencia) para llevar a cabo su misión. El sistema de evaluación comprende: procesos de evaluación para la recopilación e interpretación de información para la toma de decisiones, en los que también intervienen pruebas formales y sistemáticas; y la cuantificación o selección de los criterios que definen la calidad y determinan la pertinencia de las iniciativas (Cowen, 1996), es decir, la elaboración de políticas y la ejecución de las estrategias.

La evaluación de la transparencia en la rendición de cuentas de los sistemas de educación superior tiene dos componentes interrelacionados: la *transparencia interna* acerca de cómo cumplen su tarea las instituciones, la medida de su rendi-

Versión original: inglés

Eduardo Aponte (Puerto Rico)

Profesor de educación comparada en la Universidad de Puerto Rico. Ha sido asesor del Consejo de Educación superior de Puerto Rico desde 1987 y actualmente preside la Puerto Rican Association for Higher Education (1998–2000).

miento, qué hacen para evaluar su propia efectividad y para mejorar su desempeño; y la evaluación de la *transparencia externa*, en sus numerosas formas de auditorías, que sienta las bases para una confianza y un apoyo público sostenido. Ambos tipos de evaluación son deseables y necesarios. Actualmente, estos procesos se oponen en lugar de completarse. Dada la matriz de calidad-pertinencia, se necesitan diferentes enfoques para fortalecerlos y para que se refuercen mutuamente en el nuevo contexto de la educación superior.

En vísperas del siglo XXI, las instituciones de educación superior se enfrentan a diversos desafíos. Las instituciones han crecido y se han vuelto más complejas, han asumido diferentes funciones y utilizan más recursos. Ante las crisis fiscales recurrentes del Estado, las sociedades han cuestionado la función de las instituciones de educación superior y sus contribuciones a los objetivos de desarrollo económico, social y cultural. Además, su eficacia y su efectividad son objeto de debates en el marco de las asignaciones de financiación y de presupuestos tanto en el sector público como en el privado. Las circunstancias objetivas de los sistemas de educación superior han cambiado y se piensa que las instituciones de educación superior tienen una importancia esencial para la sociedad moderna. En numerosos países, estos factores han aumentado la atención que se presta a la evaluación de la educación superior.

En América del Norte, el debate público sobre la transparencia de la rendición de cuentas de todas las instituciones ha conocido un auge durante los dos últimos decenios. En los años recientes, el descontento con las instituciones de educación superior y sus burocracias ha alcanzado niveles insospechados. El aumento de los derechos de matrícula ha limitado el acceso a la educación superior a numerosas personas, que han visto desvanecerse el sueño de un futuro mejor. Tanto los ciudadanos como el gobierno expresan una inquietud creciente acerca de la eficacia, la productividad y la calidad de la educación superior, así como la efectividad y pertinencia de sus currículos. Diferentes sectores se han lanzado a la búsqueda de pruebas y garantías acerca de la calidad y pertinencia de la educación superior, especialmente en este período de transición en que nos movemos hacia una “sociedad del conocimiento”. Este período se puede definir como un cambio en el equilibrio del empleo desde la manufactura industrial a los dinámicos sectores de instituciones y servicios que producen conocimiento; del trabajo en la industria al trabajo profesional; un cambio hacia una sociedad organizada en torno al conocimiento y a la economía de la información, con una demanda creciente de educación superior.

La rendición de cuentas es fomentada por diferentes formas de evaluación existentes en las normativas regionales, estatales y gubernamentales, por las fuerzas del mercado, por la autorregulación y la certificación institucional (incluyendo la evaluación de los colegas y las múltiples formas que asumen las propias instituciones de educación superior). Los esfuerzos institucionales son los que realizan los responsables y administradores, las unidades académicas, los rectores, las facultades, los alumnos, algunos comités conjuntos *ad hoc* y las fuentes de financiación externa.

En este nuevo contexto de evaluación de “rendir cuentas de qué y a quién”, las instituciones intentan utilizar las pruebas para probarse a sí mismas y a la opinión pública que están llevando a cabo su misión con eficacia y efectividad. Intentan

asegurarse de que cumplen con sus propias expectativas y con los criterios de calidad de la opinión pública. Muchos de sus esfuerzos internos se aprecian en los estudios de autoevaluación y en el apoyo público de que gozan estas instituciones y que se expresa en una matrícula sostenida, en la financiación y en el proceso de evaluación de la acreditación externa. No se puede decir que el sistema de evaluación de la educación superior carece de transparencia en la rendición de cuentas, sino que más bien carece del tipo adecuado de transparencia y sobrelleva una carga de demasiada transparencia no productiva. Por lo tanto, la cuestión de la calidad y la pertinencia siguen vigentes en el movimiento por la transparencia en cuanto a la asignación de recursos a una demanda creciente de acceso a la educación superior.

La matriz calidad-pertinencia

Para los responsables de la elaboración de políticas, resulta incómodo observar que se critica constantemente a la educación superior no sólo por formar a las nuevas generaciones en disciplinas equivocadas, sino también por ofrecer una enseñanza que no responde a los criterios de calidad. Las instituciones de educación superior son responsables y deben rendir cuentas de la calidad y pertinencia de sus programas educativos. En este sentido, estas autoridades e instituciones de la educación superior son las que deben encontrar las soluciones prácticas a estos problemas.

Al aspirar a una sociedad de conocimiento intensivo, las instituciones de educación superior están perdiendo rápidamente su antiguo privilegio como únicas fuentes de la educación superior, al tiempo que evoluciona la importancia de las calificaciones formales. En este nuevo contexto, la competencia y el logro se basan cada vez más en el conocimiento y las habilidades, independientemente de dónde y cómo se hayan adquirido. La constante cualificación de los recursos humanos mediante la formación y la educación informal en una economía global competitiva están modificando el concepto de institución de educación superior. Los gobiernos y los responsables de la elaboración de las políticas esperan que la educación superior reaccione rápidamente a los desafíos que implica el aprendizaje permanente.

La sociedad emergente de conocimiento intensivo requiere una respuesta a diferentes necesidades educativas y a una demanda diversa y creciente de criterios de calidad y pertinencia, y también conlleva una diferenciación entre las instituciones y una diversificación en el interior de las mismas. En términos generales, la respuesta a las necesidades educativas de la sociedad se ha producido a través del establecimiento de nuevas instituciones junto a la educación superior tradicional y a la creación de nuevos programas de carrera para completar los existentes. A la cuestión de la pertinencia, la respuesta generalmente ha sido de doble rasero: una política de *laissez faire*, que permite a las instituciones crecer según las necesidades del mercado; y la política tradicional, donde la expansión no es igual a la diversificación. Actualmente, anticiparse y responder con rapidez a las nuevas necesidades educativas determina y define tanto la calidad como la pertinencia de la educación superior. Por lo tanto, las instituciones de educación superior deben satisfacer las necesidades de la sociedad y de los objetivos de desarrollo.

En una situación recurrente de crisis fiscal del Estado y debido a los costos crecientes de la educación superior, el acceso a las oportunidades educativas de calidad se ha convertido en el mayor desafío para los países democráticos. En la economía mundial emergente de conocimiento intensivo y en una sociedad que exige cada vez la acreditación, la igualdad de oportunidades para acceder a las instituciones meritocráticas y a la educación superior continúa siendo la base de los esfuerzos actuales para transformar las propuestas de las políticas (Aponte, 1996; Días, 1997). El acceso limitado a una estructura social meritocrática exacerbará el conflicto social y debilitará a las democracias liberales representativas.

La antinomia acceso-calidad

En la región de América del Norte, Estados Unidos tiene la tasa de participación más alta en la educación superior. Sin embargo, el movimiento hacia la transparencia ha obligado a los responsables de las políticas y a las fuentes de financiación a reconsiderar las políticas de admisión y las condiciones para financiar o invertir en oportunidades de educación superior. El debate se sitúa entre quienes creen que las políticas de inclusión fomentan “el bienestar académico” entre los grupos de menores ingresos con un capital social y cultural limitado, y quienes destacan la necesidad de ser más selectivos para alcanzar niveles de calidad. Los esfuerzos realizados actualmente para integrar calidad y oportunidades de acceso rara vez ven la luz debido a las contradicciones inherentes en el enfoque de las políticas meritocráticas para obtener calidad a expensas del acceso, según la capacidad individual cuantificable para el trabajo académico de la educación superior. Además, no se debería considerar como acceso las oportunidades educativas desiguales y las ofertas institucionales de baja calidad.

El desarrollo de sofisticadas técnicas de evaluación y de grandes instituciones de análisis refleja la nueva tendencia hacia una mayor selectividad en la comunidad internacional de la educación superior. Como resultado, aunque muchas instituciones tienen un alto porcentaje de graduados, esto no se atribuye necesariamente a la calidad de los programas, sino a los talentos y a los contactos que los alumnos traen a las instituciones. Es decir, se trata de alumnos que tendrían un excelente rendimiento en cualquier institución.

Además del tema (político) de la equidad, queda pendiente otra cuestión. ¿Hay razones económicas, sociales o culturales para continuar y ampliar el acceso a la educación superior? A pesar de que las contribuciones sociales y culturales positivas de la educación superior al desarrollo son de sobra conocidas, se ha subestimado la necesidad de una nueva fuerza laboral para la sociedad de conocimientos intensivos. A pesar de la crítica, los indicadores acerca de la confianza de que goza la educación superior siguen siendo notables. Han crecido las matrículas, a pesar de la disminución de los postulantes tradicionales de la educación superior meritocrática, y las matrículas superiores crecen a un ritmo superior a la inflación a medida que el diferencial de ingresos entre la educación superior general sigue aumentando. Esto muestra la confianza del mercado del empleo en la educación superior. Las encues-

tas y los grupos de consulta siguen situando la educación como un objetivo clave. Se calcula que dos terceras partes de los empleos creados en los sectores dinámicos de la economía de los países desarrollados requerirán una mayor formación con el fin de satisfacer la demanda para el próximo decenio y los años siguientes (OCDE, 1997; Reich, 1991). El aumento del número de licenciados de educación superior para satisfacer esta necesidad, y el acceso a la educación superior de los diferentes sectores sociales (mujeres, grupos étnicos y de bajos ingresos) a esta nueva “tecnomeritocracia”, será crucial para la distribución del poder económico (ingresos), y político (el conocimiento como capital social y cultural), en las sociedades democráticas. En los países en desarrollo, una expansión diversificada de calidad y la pertinencia del sistema de educación superior constituyen prioridades. Si se limita el acceso a los niveles de alta calidad, seguirán aumentando las desigualdades sociales y la “fuga de cerebros” a nivel nacional y regional. Una meritocracia basada en una selección más rigurosa y en la exclusión debilitará las funciones de selección social y de legitimación de la educación en relación a la estructura social (un desarrollo social desigual en el que los diferentes grupos constituyentes están subrepresentados). Por lo tanto, se debe reunir y reconciliar la antinomia acceso-calidad y la nueva pertinencia.

La paradoja de la transparencia/autonomía

El conflicto transparencia-autonomía es tan complejo que las soluciones provisionales producirían resultados incluso peores. Este sistema de evaluación comprende entidades del Estado y de voluntarios, organismos estatales, medidas legislativas de supervisión de las instituciones, regulaciones del gobierno que reconozcan a los representantes y grupos privados que “certifiquen” a los representantes, auditorías financieras, sistemas institucionales de calificación y diversos agentes del mercado, además de un “autoseguimiento” por parte de las propias instituciones. Las evaluaciones de certificación pueden intervenir en la autonomía institucional e inducir verdaderas mejoras en los programas académicos. Por lo tanto, la pertinencia del sistema de evaluación (evaluación de programas, análisis, auditorías, etc.) es muy importante como instrumento de política estratégica en la educación superior. La pérdida de autonomía institucional es a la vez causa y consecuencia de la renuncia a la responsabilidad de las instituciones de gestionar sus propios asuntos, a saber, garantizar un aprendizaje y una investigación de alta calidad, relevante y crítica (es decir, una autonomía responsable).

Hacia una nueva cultura de la evaluación

En la sociedad del conocimiento emergente, donde el conocimiento ha adquirido mayor valor económico, social y cultural, una parte cada vez mayor de la población necesita acceder a la educación superior, al conocimiento útil y a nuevas competencias relacionadas con el trabajo. Las instituciones de educación superior constituyen el centro de este proceso. Por lo tanto, la calidad y la pertinencia están

siendo perseguidas agresivamente tanto dentro de las instituciones como por el movimiento a favor de una doble rendición de cuentas.

Este nuevo contexto añade dos nuevos criterios a la evaluación de la calidad y la pertinencia de las instituciones de educación superior. Además de los recursos y resultados (criterios de insumos-resultados), se están incorporando a los sistemas de evaluación criterios de “valor agregado” y de “proceso” con el fin de definir una mejor eficacia institucional y efectividad en la ejecución de una tarea. Si bien los criterios de insumo (naturaleza y alcance de los recursos disponibles para la institución, los alumnos, la facultad y los recursos financieros), y de resultados (naturaleza y alcance de los resultados institucionales, tasa de empleo de los licenciados y éxito después de licenciarse) solían ser los principales criterios para evaluar la calidad y la pertinencia, el movimiento por la transparencia y el nuevo contexto de la educación superior reúnen las evaluaciones internas y externas en una relación en la que pueden completarse como un sistema integrado. Los criterios de valor agregado (la transformación y diferencia que marca la institución en el desarrollo de todos los miembros de la comunidad académica, incluyendo el desarrollo intelectual, moral, social, vocacional y espiritual) y los criterios orientados por el proceso (los niveles y formas de participación de todas las partes implicadas en la gestión educativa y administrativa de la institución) abordan cómo definir y determinar la calidad y pertinencia (Aponte, 1996; Berquist, 1995).

Estos nuevos criterios, junto a la demanda de mayor acceso y de tasas de licenciados de educación superior más altas sugieren un posible panorama alternativo para el futuro de la educación superior. El resorte de este panorama es el paso del paradigma de la enseñanza al paradigma del aprendizaje (Barr y Tagg, 1995), por el cual las instituciones de educación superior se están transformando en organizaciones de aprendizaje y están sujetas a una evaluación de su desempeño sobre cómo facilitan al alumno un aprendizaje y producen conocimiento útil destinado a los diferentes sectores de la sociedad. Por lo tanto, el criterio de valor agregado y los procesos institucionales de participación se pueden considerar como una necesidad y una condición para el desarrollo de la sociedad del conocimiento.

Por lo tanto, el nuevo contexto establece la base de la antinomia acceso-calidad en condiciones de crisis de financiación pública y de menos recursos disponibles para los alumnos y las instituciones ¿cómo puede un sistema de enseñanza aumentar el acceso, garantizar la calidad y ser más relevante, eficaz y efectivo? ¿Cómo pueden las instituciones transformar cantidad en calidad con tasas más altas de licenciados? Encontraremos la respuesta a estas preguntas en una necesaria transformación de las instituciones de educación superior, donde los sistemas de evaluación pueden desempeñar un importante papel estratégico.

Podemos presentar dos posibles panoramas para el futuro de la educación superior en términos de los resultados de la política de evaluación.

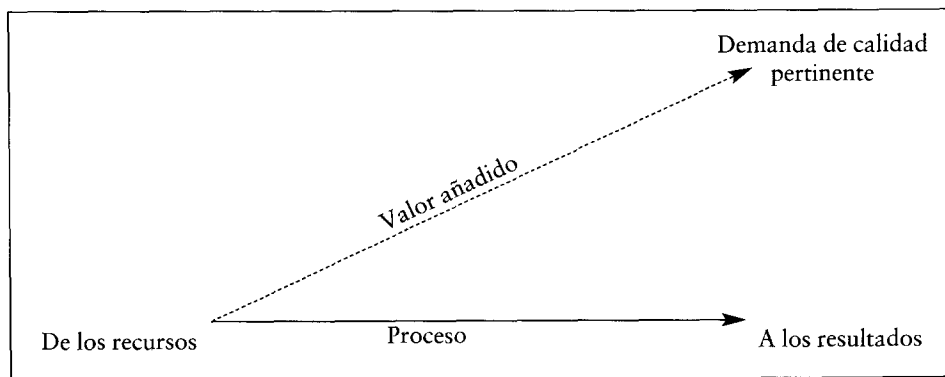
- Los sistemas de evaluación orientados únicamente al criterio “insumos-resultados” fomentan un sistema de educación superior más selectivo y, con vistas a lograr una mayor eficacia y efectividad, adoptan la matriz de calidad-pertinencia que fomentan las políticas de transparencia. Sin embargo, las tasas limita-

das de graduados de la educación superior aumentará la brecha entre el desarrollo de la calidad institucional y la demanda de una educación más relevante en la sociedad del conocimiento emergente.

- Los sistemas de evaluación que incorporen criterios de valor agregado y de procesos pueden mejorar el rendimiento institucional aumentando las tasas de acceso y de licenciados y, al mismo tiempo, fortalecer la autonomía responsable y aumentar la pertinencia institucional.

Ya no se puede definir la calidad de la educación superior midiendo y evaluando los recursos o resultados institucionales. Existe una necesidad de definir la calidad basándose en los resultados de aprendizaje, independientemente de cómo se inscriben esos resultados en el contexto, la función y el objetivo de la educación superior. Para que surja este nuevo contexto, se ha introducido un concepto alternativo de “calidad relevante”. La calidad relevante existe cuando se orientan con éxito los recursos adecuados y necesarios hacia la consecución de resultados institucionales relacionados con la función de la institución; cuando los programas institucionales significan una diferencia importante en las vidas de las personas que participan en él; cuando se crea, se dirige y se modifican los programas en un proceso de participación según los valores y la función de la institución (Aponte, 1996; Berquist, 1995). La nueva cultura de la evaluación de calidad relevante y los cuatro tipos de criterios se pueden expresar mediante las relaciones ilustradas en a Figura 1.

FIGURA 1. La nueva cultura de la evaluación



La investigación y la evaluación son necesarias para desarrollar y afinar el enfoque de calidad relevante y la nueva cultura en la educación superior.

Conclusión: comentarios y recomendaciones

El desarrollo de nuevos sistemas de evaluación no es tarea fácil. La aplicación positiva del nuevo enfoque conceptual dependerá de numerosos factores:

1. La transición de las instituciones de educación superior hacia organizaciones de aprendizaje de conocimiento intensivo centradas en el alumno;
2. Un cambio en la política de evaluación de la transparencia hacia un sistema

dual de autoevaluación institucional y sistemas externos de auditorías que refuercen y apoyen la evaluación interna y fortalezcan la responsabilidad y pertinencia institucional;

3. La promoción de investigaciones en evaluación para crear conocimientos útiles y desarrollar y afinar la nueva cultura de la evaluación en las instituciones de educación superior; y
4. La potenciación de las condiciones para realizar investigaciones internacionales comparadas y para establecer una cooperación en el plano de los conocimientos y las técnicas útiles al desarrollo del nuevo sistema de evaluación como estrategia para transformar las instituciones de educación superior.

La sociedad de conocimientos emergente, el cambio de paradigma hacia las organizaciones de aprendizaje y la crisis fiscal del Estado en una economía global constituyen los nuevos contextos de amenazas y oportunidades para las alternativas de las políticas de transformación de las instituciones de educación superior. La política de evaluación será quizá una de las opciones estratégicas más importantes para promover los cambios necesarios.

Referencias

- Albjerg-Graham, P.; Lyman, R.W.; Trow, M. 1995 *Accountability of colleges and universities: an essay* [La rendición de cuentas en los institutos superiores y en las universidades: un ensayo]. Nueva York, Columbia Office of Publications.
- Aponte, E. 1996. *Modelo de acreditación de acceso, calidad y pertinencia para la transformación de la educación superior*. París, UNESCO. (Conferencia regional: Políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe, La Habana, Cuba)
- Barr, R.; Tagg, J. 1995. From teaching to learning: a new paradigm for undergraduate education [De la enseñanza al aprendizaje: un nuevo paradigma para la enseñanza universitaria]. *Change* (Washington, DC), noviembre-diciembre, págs. 11–26.
- Berquist, W. 1995. *Quality through access, access with quality: the new imperative for higher education* [La calidad a través del acceso, acceso con calidad: el nuevo imperativo de la educación superior]. San Francisco, Jossey-Bass.
- Cowen, R. 1996. *World yearbook of education: the evaluation of higher education systems* [Anuario de la educación: la evaluación de los sistemas de educación superior]. Londres, Kogan Page.
- Días, M.A. 1997. Utopian realism in the reform of higher education [Realismo utópico en la reforma de la educación superior]. En: *Towards a new higher education: Proceedings of the Regional Conference on Policies and Strategies for the Transformation of Higher Education in Latin America and the Caribbean, Havana, Cuba*, págs 53–67. Caracas, CRESALC/UNESCO.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1997. *Towards a new global age: challenges and opportunities* [Hacia una nueva edad global: desafíos y oportunidades]. París, OCDE/CERI.
- Reich, R. 1991. *The work of nations: preparing ourselves for the twenty-first century capitalism* [La tarea de las naciones: preparándonos para el capitalismo del siglo XXI]. Nueva York, Alfred Knopf.

LIBERTAD DE CATEDRA Y AUTONOMIA UNIVERSITARIA

Justin Pierre Thorens

El Estado debería tener siempre presente que no puede ni debe desempeñar las funciones de la universidad y que cuando se injiere en ellas se convierte en un obstáculo.

Wilhelm von Humboldt

La libertad, dentro de la ley, de cuestionar y poner a prueba el saber y de hacer avanzar ideas nuevas y controvertidas u opiniones impopulares sin correr el riesgo de perder el puesto de trabajo ni los privilegios que se habrían adquirido dentro de las instituciones.

La libertad de cátedra,
Enmienda a la ley sobre la reforma de la educación,
propuesta por Lord Jenkins of Hillhead,
el 19 de mayo de 1988.

Introducción

Los vertiginosos cambios sociales, económicos, políticos, culturales, científicos y tecnológicos de nuestras sociedades han provocado en los últimos decenios una revolución considerable en la enseñanza superior. Ésta ha experimentado un incremento fulgurante del número de alumnos y del número y tipo de instituciones, tanto de las dedicadas a la enseñanza propiamente dicha, como a la investigación; y ello, en todas las partes del mundo. Este doble incremento ha tenido como consecuencia una elevación desmesurada del coste financiero y social con cargo a la sociedad y al Estado.

Versión original: francés

Justin Pierre Thorens (Suiza)

Es profesor honorario de la Universidad de Ginebra y abogado. Fue decano de la Facultad de Derecho y rector de la Universidad de Ginebra. Presidente honorario de la Asociación Internacional de Universidades (AIU), París. Antiguo presidente del Consejo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU), Tokio, y presidente del Comité consultivo del Centro Europeo para los Estudios Superiores (CEPES), Bucarest. Vicepresidente honorario de la Asociación de Universidades parcial o totalmente de lengua francesa (AUPELF), Montreal. Miembro de la Comisión Nacional Suiza de la UNESCO, del Comité consultivo sobre la educación superior de la UNESCO y de otras muchas asociaciones culturales y científicas. Presidente de la fundación Latsis Internacional, Ginebra.

Esta revolución ha tenido también como consecuencia una vuelta al primer plano de actualidad de los principios de libertad de cátedra y autonomía universitaria, que cada vez se invocan más a menudo e incluso se consagran constitucional o legislativamente, pero sin llegar a un acuerdo en cuanto a su definición y alcance. Asimismo, se han realizado numerosas declaraciones internacionales sobre este tema en los últimos años, pero siempre en un contexto regional o cultural determinado. Además, estas declaraciones suelen pecar de falta de precisión y mezclan los conceptos de libertad de cátedra y autonomía universitaria con otros que nada tienen que ver con ellos.

La UNESCO ha tomado la iniciativa de poner en marcha una declaración universal que sirva de ayuda a las universidades y a los miembros de la comunidad universitaria en los casos en los que un obstáculo mayor pudiera interponerse en el ejercicio de su misión. Así, ha pedido a la Asociación Internacional de Universidades (AIU) que estudie esta cuestión en particular y la AIU organizará, a petición de la UNESCO, una mesa redonda que estudiará las posibles repercusiones y la oportunidad de una declaración de este tipo, todo ello en el marco de la Conferencia Mundial sobre la enseñanza superior que se celebrará en París este otoño.

Cómo plantear el problema

Dejando a un lado los orígenes históricos de estos principios, que aparecen esencialmente en Europa durante la alta Edad Media y en el siglo XIX, querría examinar en este breve artículo dos aspectos de la libertad de cátedra que, en mi opinión, no están suficientemente estudiados.

En primer lugar, estudiaré si existe una diferencia entre libertad de expresión y libertad de cátedra, es decir, si la libertad de cátedra debe (como suele afirmarse) o no figurar entre los derechos del hombre propiamente dichos. A continuación trataré de explicar por qué la libertad de cátedra es específica de los miembros de la comunidad universitaria. En este punto, las teorías tradicionales, es decir, la francesa que habla de libertades universitarias en plural, y la inglesa que habla de *academic freedom* (literalmente “libertad académica”) en singular, nos permiten entender mejor el problema.

En efecto, desde el punto de vista histórico, las libertades universitarias en plural (lo mismo que la autonomía universitaria, por otra parte) se asocian a los privilegios o exenciones que tenían los miembros de las corporaciones de la Edad Media europea, ya fueran maestros o estudiantes de universidades o de cualquier otra corporación. Así pues, parece necesario, desde el punto de vista semántico investigar si la o las libertades de la universidad (y la autonomía universitaria) actuales responden a este tipo de privilegios, modernizados y adaptados, o a otro concepto.

A continuación estudiaré brevemente la autonomía universitaria, pero haciendo especial hincapié en su faceta de requisito necesario para la libertad de cátedra. Para simplificar recordaré, sin extenderme en el tema, que se admite generalmente que la libertad de cátedra es la libertad de que deben gozar los miembros de la comunidad universitaria, y la autonomía universitaria, la libertad

de que debe gozar la institución universitaria. No obstante, no se puede abordar el estudio de estos conceptos si no es partiendo de la función y misión de la universidad, pues en ellas radica su justificación. En este punto, conviene recordar una vez más que la universidad no existe para sí misma, ni siquiera para la ciencia, sino para el bien que aporta al hombre y a la sociedad, es decir, en virtud y en función de su utilidad social. Por consiguiente, tanto la libertad de cátedra como la autonomía universitaria no tienen otra justificación que la de ser condiciones útiles, si no necesarias, al mantenimiento de la función que la sociedad asigna a la universidad y que ésta cumple a través de la enseñanza, la investigación y demás servicios que presta a la sociedad.

Esta función de la universidad, yendo a lo esencial, es la búsqueda de la verdad, es decir, el desarrollo de conocimientos y su difusión para el bien del hombre y de la sociedad. La sociedad y el Estado, de forma directa o indirecta, crean esta institución o al menos permiten su existencia y aseguran su viabilidad por el bien que aporta al desarrollo del hombre. Conviene recordar a este propósito que la experiencia viene a demostrar que la investigación, sobre todo la de alto nivel, y la educación superior son factores imprescindibles del desarrollo de una sociedad y de sus miembros; ésta es la razón por la cual las mantienen y defienden las sociedades desarrolladas autoritarias tanto y a veces más que las sociedades libres, democráticas y pluralistas.

La libertad de cátedra

Para garantizar al máximo el desarrollo de conocimientos y su difusión, la sociedad y el Estado deben asegurar a los miembros de la comunidad universitaria la libertad necesaria de investigación y de enseñanza, y esto sin riesgo para su carrera, su independencia de espíritu, su libertad, y hasta su vida, a fin de permitir que cumplan al máximo la tarea para la cual se les ha nombrado, y por la que se les paga, que es precisamente el desarrollo de conocimientos y su difusión. La libertad de cátedra no es, pues, un privilegio de casta, sino uno de los medios que hacen posible que la comunidad universitaria cumpla su misión. En efecto, es sabido que la búsqueda de la verdad, es decir, el desarrollo de los conocimientos exige un espíritu crítico con respecto a las verdades establecidas y que esta exigencia no siempre es bien entendida por la sociedad, por las minorías sociales, culturales o políticas y a veces tampoco por los demás miembros de las comunidades científicas y universitarias.

Así pues, es imprescindible que la sociedad y el Estado protejan a los miembros de la comunidad universitaria contra las influencias e intervenciones que tienden a impedir la revisión de ciertas nociones tenidas por verdaderas, pues el espíritu crítico es indispensable para el avance de la ciencia y del conocimiento. No podemos olvidar que la verdad científica absoluta – no me estoy refiriendo aquí a las verdades teológicas enseñadas por las religiones reveladas – nunca es conocida por el hombre de manera definitiva, pues toda verdad científica en un momento determinado es relativa, en función de la época en la que se vive y del avance de las ciencias en ese momento. Por lo tanto, es necesario que los miembros de la

comunidad universitaria tengan no sólo el derecho, sino el deber de abordar con espíritu crítico las verdades establecidas, proseguir sus investigaciones y comunicarlas a los estudiantes y al conjunto de la sociedad.

Se puede añadir que la cuestión suele plantearse con más crudeza en el ámbito de las ciencias llamadas sociales y humanas que en el de las ciencias exactas y naturales, porque resulta más fácil para la opinión dominante cuestionar las opiniones nuevas y heterodoxas que surgen en las primeras cuando entran en contradicción con las ideas reinantes, que las que afectan a las segundas. En efecto, las opiniones en ciencias sociales y humanas, si están en abierta oposición con la opinión de la población o del gobierno, comportan el riesgo de poner en peligro el equilibrio social y cultural de la sociedad. No obstante, es preciso reconocer que si se prohíben, es imposible cualquier progreso importante y que la sociedad se esclerosa y enferma.

Desde luego, la defensa de la libertad de cátedra en estos terrenos es particularmente necesaria en las sociedades autoritarias, pero también lo es en las llamadas sociedades libres y democráticas; basta pensar en los perjuicios causados por lo “políticamente correcto” en algunos países europeos. La diferencia entre la libertad de cátedra y la libertad del investigador radica en que la primera no es solamente un derecho, sino también un deber de Estado que la sociedad asigna a los miembros de la comunidad universitaria para permitir el pleno cumplimiento de su cometido.

No pretendo en absoluto afirmar que la libertad de cátedra es más importante o más noble que la libertad de expresión de cada miembro de la sociedad, ya se trate de un científico de alto nivel o de un hombre de la calle, sino precisar que la persona que no es miembro de la comunidad universitaria en el sentido antes mencionado realiza sus investigaciones a título personal y sin que nadie le obligue. Es preciso, pues, proteger en concreto a aquellos a los que la sociedad nombra con la finalidad precisa de avanzar en el desarrollo y la difusión de conocimientos, es decir, a los miembros de la comunidad universitaria.

Sobre esta base, podemos distinguir, sin duda, la libertad de cátedra de los miembros de la comunidad universitaria, ya sean profesores, investigadores, colaboradores de la enseñanza y de la investigación o estudiantes, del derecho mismo de acceder a la universidad. Por el contrario, creo que el derecho de toda persona a acceder a los estudios superiores en función de sus méritos está relacionado con los derechos humanos, como queda establecido, por lo demás, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 26, párr. 1 *in fine*.

Si admitimos que la libertad de expresión, que es un derecho de todos, es distinta de la libertad de cátedra que la sociedad y el Estado otorgan a los miembros de la comunidad universitaria para que puedan cumplir plenamente su cometido, se comprende entonces que la libertad de cátedra no existe como tal, al menos en el marco de esta definición, para los científicos que, aun al más alto nivel, trabajan para empresas privadas o públicas cuya primera finalidad es diferente de la de la universidad.

En efecto, un científico, aun del más alto nivel, que trabaja para una, tanto si es pública como privada, tiene como primera finalidad hacer que esa empresa se desarrolle y genere un beneficio, perfectamente legítimo por otra parte, y no la de

favorecer el avance de la ciencia como tal en beneficio de todos. Esta distinción permite también comprender por qué la libertad de cátedra, entendida en el sentido ya precisado, no corresponde a los miembros de la enseñanza primaria ni secundaria ni tampoco a los miembros de la enseñanza terciaria y ni siquiera superior que no entren en la definición de universidad que he propuesto antes.

Una cuestión que no desarrollaré en este artículo por falta de espacio, pero que es forzoso plantear, es la de saber cuáles son los límites de la libertad de cátedra; ¿tiene especialmente el investigador el derecho y el deber de proseguir sus investigaciones cualesquiera que sean, o se debe poner unos límites a éstas? En mi opinión, los únicos límites del investigador son los límites éticos, respuesta de cuya insuficiencia soy plenamente consciente, pues hay que ponerse de acuerdo sobre qué es la ética y saber especialmente qué la define. Diré simplemente que en el terreno de las ideas, y mientras no haya que pasar a la acción, es preferible un paso en falso a una prohibición.

Desde luego, la cuestión es delicada y difícil de resolver, pero es primordial en una sociedad que sólo puede ser democrática si es pluralista y permite a todos expresar su opinión, incluso y de manera especial si se opone a la de la mayoría o a la de las minorías. Por esta razón, algunas leyes contra el racismo votadas recientemente en algunos países, aunque obedezcan a un sentimiento totalmente justificado en sí mismo, pueden atentar a mi parecer contra la libertad de cátedra, y también contra la libertad de expresión desde el momento en que ya no permiten sin peligro para el que la expresa – ya se trate de su carrera o de sus bienes, incluso de su libertad o de su vida – poner en cuestión en el plano intelectual y científico las verdades admitidas. Mi punto de vista en esta cuestión se acerca a la célebre frase atribuida a Voltaire: “Odio lo que usted escribe, pero estoy dispuesto a dar mi vida por que pueda seguir escribiéndolo”.

En efecto, creo que la prohibición legal, judicial o administrativa, bajo pena de sanción, de la expresión de algunas opiniones científicas es un tremendo error, pues la refutación de esas opiniones es el deber de los demás científicos e incluso de toda la comunidad social, pero dentro de una discusión libre y no de una condena penal. No se puede olvidar que la historia demuestra que lo que se ha tenido durante siglos por verdadero se ha revelado falso y que al contrario, lo que se ha tenido también durante siglos por opuesto a la verdad y hasta extravagante, se ha revelado justo y exacto. En mi opinión, los únicos límites incuestionables a la libertad de cátedra y a la libertad de expresión son la llamada al odio y a la destrucción, y los atentados contra la dignidad humana y la naturaleza que pongan en peligro el planeta y por lo tanto, la vida.

La autonomía universitaria

La cuestión de la autonomía universitaria no tiene una respuesta clara, ya que toda noción de autonomía es relativa. En primer lugar, y al igual que la libertad de cátedra, sólo tiene valor si favorece la misión de la universidad en el desarrollo y transmisión de conocimientos, lo mismo que los demás servicios que ésta rinde a la sociedad. Añadiré que la experiencia muestra que los límites de la autonomía

universitaria han variado considerablemente en el curso de los siglos y según los lugares; y esto es válido incluso para las mejores universidades.

De todas formas, no puede existir una independencia total de la universidad moderna con respecto al Estado y a la sociedad por motivos económicos. Ni siquiera las más famosas universidades privadas americanas podrían subsistir y hacer investigación de alto nivel sin las subvenciones que se les dan con esta finalidad y sin las exenciones fiscales de que disfrutaban.

Antes de intentar precisar qué es la autonomía universitaria, recalcaré que la sociedad y el Estado tienen la obligación, en su propio interés y para que la universidad pueda cumplir la misión que se le encomienda, de proporcionar a ésta los medios económicos necesarios para esta finalidad. Esta obligación se justifica igualmente por razones de justicia social, pues la falta de medios económicos, que permiten acceder a una universidad de calidad, cierra el paso a la institución a los hijos de las clases desfavorecidas, que no tienen posibilidad de acudir a otra universidad. Este riesgo, si llega a darse en la realidad empobrece al máximo a la nación y propicia la fuga de los mejores cerebros, como se está viendo a diario en algunos países.

Hay que añadir en este contexto que la universidad, en el sentido que doy a esta palabra, no puede y, lo que es más, no debe ser una empresa económicamente rentable. Su finalidad no es la creación de unas condiciones favorables para un rendimiento económico inmediato ni a medio plazo; y esto pese a ser la universidad una condición necesaria para el desarrollo económico de la región y del país en los que se encuentra, como muestra la experiencia. Para mí, la autonomía universitaria, en función del estado económico, político, social y cultural de una sociedad, es el límite de autonomía necesaria para que la universidad cumpla al máximo la función que la sociedad le encomienda, pues la experiencia muestra que la universidad sólo puede cumplir plenamente su función si tiene un nivel suficiente de independencia y de libertad con respecto a la sociedad y especialmente al Estado.

Por lo tanto, es función del Estado no intervenir e impedir que lo haga cualquier otra institución o persona en la esfera que no le concierne y así no atentar contra la función asignada a la universidad y para la cual la ha creado o la mantiene, asegurándole por este procedimiento el grado de autonomía necesario para su misión. Por su parte, la universidad debe rendir cuentas, económicas especialmente, pero también relativas a su función y utilidad para la sociedad y para el Estado; un control es no sólo útil, sino necesario.

A modo de conclusión

Más allá de su origen histórico, la libertad de cátedra y la autonomía universitaria son imprescindibles para que la universidad, en el seno de todas las instituciones de educación superior, cumpla plenamente su función específica; no se trata, pues, de privilegios para las instituciones ni para los miembros de la comunidad universitaria, sino de requisitos necesarios para el cumplimiento respectivo de su misión y de su deber de Estado.

Referencias

- Borrero Cabal, A. 1993. *The university as an institution today* [La universidad como institución hoy]. París, UNESCO; Ottawa, IDRC.
- Chapman, J.W. (comp.). 1983. *The western university on trial* [La universidad occidental a juicio]. Berkeley, University of California.
- Husén T. (comp.). 1994. *The role of the university: a global perspective* [La misión de la universidad: perspectiva general]. Tokio, Universidad de las Naciones Unidas.
- Hutchins, R.M. 1969. *The learning society*. [La sociedad en su aprendizaje]. Nueva York, Praeger.
- Lobkowics, N. 1983. Man, pursuit of truth and the university [El hombre, la búsqueda de la verdad y la universidad]. En: Chapman, J.W. (comp.). *The western university on trial*. Berkeley, University of California.
- Neave, G. 1996. University autonomy and academic freedom: reflections and perspectives [Autonomía universitaria y libertad de cátedra: reflexiones y perspectivas]. *Higher education policy* (Oxford, Reino Unido), vol. 9, n° 4, diciembre.
- . 1997. Markets, higher education and social responsibility [Mercados, educación superior y responsabilidad social]. *Higher education policy* (Oxford, Reino Unido), vol. 10, n° 3-4, septiembre-diciembre.
- Newman, J.H. 1852. *The idea of a university* [La idea de una universidad]. Westminster, MD, Christian Classics, 1982.
- Renaut, A. 1995. *Les révolutions de l'université: essai sur la modernisation de la culture* [Las revoluciones de la universidad: ensayo sobre la modernización de la cultura]. París, Calmann-Lévy.
- Ruegg, W. (comp.). 1992. *A history of the university in Europe* [Historia de la universidad en Europa]. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press (vol. 1, De Ridder-Symoens, H. (comp.), *Universities in the Middle Ages*; vol. 2, De Ridder-Symoens, H. (comp.); *Universities in early modern Europe*.)
- Russel, C. 1993. *Academic freedom* [La libertad de cátedra]. Londres, Nueva York, Routledge.
- Thorens, J. 1988. Ninth centenary of the University of Bologna and the university of today [El noveno centenario de la Universidad de Bolonia y la universidad de hoy]. *Higher education policy* (Oxford), vol. 1, n° 4, pág. 43.
- . 1993. Autonomie universitaire et libertés académiques: le mythe, le dogme et les réalités [Autonomía universitaria y libertades académicas: el mito, el dogma y las realidades]. En: *Academic freedom and university autonomy*. Bucarest, CEPES-UNESCO.
- . 1996. *Rôle et mission de l'université à l'aube du XXI^e siècle* [Función y finalidad de la universidad en el umbral del siglo XXI]. Ginebra, Universidad de Ginebra, Facultad de Derecho.
- Trow, M. 1973. *Problems in the transition from elite to mass higher education* [Problemas relativos a la transición de una enseñanza superior minoritaria a una enseñanza superior de masas]. Berkeley, Carnegie Commission on Higher Education.
- Verger, J. 1986. *Histoire des universités en France* [Historia de las universidades en Francia]. Toulouse, Privat.

LA GESTION Y

LA FINANCIACION

DE LA EDUCACION SUPERIOR

Malcolm Skilbeck y Helen Connell

Los desafíos mundiales de la educación superior

Las universidades y los sistemas de educación superior en el mundo son variados y diversos, y tienen marcadas diferencias de estilo, de recursos, de calidad y capacidad. Sin embargo, comparten valores y objetivos, se nutren de una herencia común y se enfrentan a desafíos similares.

El considerable aumento de las matrículas y las fuertes presiones financieras están transformando las instituciones y plantean un desafío a quienes administran dichos sistemas e instituciones, a la vez que estimulan la búsqueda de nuevas soluciones. Las condiciones insuficientes para la docencia y el aprendizaje son bastante habituales en un número importante de países, donde se está poniendo en entredicho el significado mismo de la educación superior y el valor que ésta tiene para los individuos y la sociedad se ve amenazado por la falta de correspondencia entre los estudios y las oportunidades profesionales, entre el conocimiento y las habilidades

Versión original: inglés

Malcolm Skilbeck (Australia)

Profesor emérito. Ex Director Adjunto de Educación de la OCDE. Entre los cargos que había ejercido anteriormente destacan el de Vicerrector de la Universidad de Deakin, Australia; profesor de educación en el Institute of Education de la Universidad de Londres; Director de Estudios del United Kingdom Schools Council; y Director fundador del Australian Curriculum Development Center. Su publicación más reciente es *Redefining tertiary education* [Una nueva definición de la educación terciaria] (1998).

Helen Connell (Australia)

Doctora en Filosofía y Letras. Investigadora y escritora independiente. Tiene una formación en geografía y ha trabajado en planificación, asuntos urbanos, desarrollo de currículos y educación internacional. Su publicación más reciente es *University research in transition* [La investigación universitaria en transición] (1998).

que la sociedad requiere y la capacidad de la educación superior para proporcionárselas. Una calidad variable, resultados de pertinencia cuestionables y la pérdida de un virtual monopolio, he ahí las inquietudes que numerosos países expresan a propósito de la educación superior. Ante la incertidumbre de los futuros cometidos, se reconoce ampliamente la necesidad de que la educación superior se reconstituya y recree un sistema vivo de aprendizaje, capaz de relacionarse estrechamente con las condiciones del mundo contemporáneo.

Estos desafíos y problemas se han generalizado y, sin embargo, la educación superior ha demostrado una capacidad notable para adaptarse a las circunstancias cambiantes. De hecho, en numerosos países esa transformación es más importante que en cualquier momento anterior de la historia. Este panorama mundial padece de ciertas desigualdades: resultados de alta calidad en algunos países y casi el colapso en otros. En estas circunstancias, se requiere un esfuerzo mundial concertado de colaboración de la comunidad de la enseñanza superior con otros sectores sociales, económicos y políticos.

Nunca se ha necesitado más una dirección con amplitud de miras, habilidades analíticas y una gestión eficiente y eficaz. El éxito de las instituciones se basa en su capacidad para planificar, organizar y administrar sus asuntos, atraer suficientes recursos humanos y financieros y utilizarlos eficaz y efectivamente, a medida que reestructuran sus funciones de docencia, investigación y servicio a la comunidad.

La viabilidad social y económica de las comunidades, Estados, provincias y países en un mundo global y competitivo dependerá cada vez más de las instituciones de educación superior. La capacidad de cualquier jurisdicción para satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus miembros a una educación avanzada y permanente se está convirtiendo en un determinante no sólo de su legitimidad, sino también de su propia supervivencia. Una educación de este tipo tiene que ser accesible, equitativa, justa y eficaz, y debe tener un alto coeficiente de costo/eficacia.

Aquellos países cuyos sistemas de educación superior fracasen en estas pruebas experimentarán serias desventajas y causarán un daño irreparable a sus ciudadanos. Las razones son complejas, pero muchas de ellas se pueden enunciar de forma sencilla. En las sociedades modernas, el desarrollo económico y social, los niveles y los modos de vida dependen de una amplia base de descubrimientos, invenciones y aplicaciones de conocimientos científicos y sociales. También se requiere el uso sistemático de nueva información y de las tecnologías de la comunicación, un sector floreciente de empleos especializados y un panorama político estable. La educación superior de buena calidad es un requisito del crecimiento y el desarrollo económico y social.

Los sistemas de educación, especialmente en los niveles superiores son, necesariamente, muy intensivos en recursos. En una época marcada por el liberalismo económico, las restricciones fiscales, las iniciativas para disminuir la deuda pública, los ajustes estructurales, la transparencia en la rendición de las cuentas públicas y una mayor transparencia del conjunto de las operaciones públicas, la educación superior intensiva en recursos debe estar preparada para asumir cambios substanciales. En parte, el desafío consiste en encontrar maneras de diversificar las fuen-

ciales. En parte, el desafío consiste en encontrar maneras de diversificar las fuentes de financiación y de mejorar la eficacia mediante la gestión y la innovación a nivel institucional.

En ocasiones, la autonomía, especialmente en las universidades, al igual que la necesidad de garantizar la libertad de investigación y una esfera independiente de operaciones para las instituciones y la comunidad académica, se interpreta como una separación y como un enclave bien custodiado de la educación superior. Pero esto ya no es posible, aunque fuese deseable. Estas instituciones forman cada vez más parte integral del desarrollo económico y social. Al abordar el tema de la gestión y de los recursos en la educación superior, debemos referirnos constantemente a la interfaz entre las instituciones y las autoridades del sistema, entre el funcionamiento de las universidades individuales e institutos universitarios y las políticas, la legislación y el marco normativo del conjunto del sistema.

En el curso de las consultas regionales de la UNESCO y en los documentos preparatorios de la Conferencia Mundial de Educación Superior de 1998, se han abordado éstas y otras dimensiones del desafío al que se enfrenta la educación superior. Es evidente que la financiación y la administración de la educación superior ya no pueden funcionar con un modelo idealista y obsoleto de comunidades de académicos y alumnos autogobernadas y financiadas totalmente por el Estado. La educación superior es una parte integral de la sociedad moderna y hay una necesidad creciente de fortalecer sus funciones y relaciones socioeconómicas.

Un contexto socioeconómico en evolución

En todo el mundo se ha hecho hincapié en los papeles que puede desempeñar la educación superior para abordar los programas económicos y sociales nacionales y regionales. Se espera que las agrupaciones regionales formales como la APEC (Asian Pacific Economic Co-operation), la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) proporcionarán medios para fomentar la cooperación transfronteriza. También se observa que las asociaciones más independientes o menos orientadas por cuestiones políticas cumplen el mismo objetivo de propiciar la colaboración con la educación superior y la investigación. Cualquiera que sea la forma que adopten, el intercambio de experiencias y la colaboración internacional han sido aspectos abordados en todas las consultas.

Por lo tanto, los temas de gestión y financiación se proyectan cada vez más desde un panorama local a niveles regionales y supranacionales. A partir de estos niveles, se estudia el contexto evolutivo de las políticas e iniciativas futuras. Así, el *Programa europeo para el cambio en la educación superior en el siglo XXI*, aprobado en el Foro Regional de Palermo en septiembre de 1997, menciona el impacto de la integración europea, la demanda de servicios de calidad en la educación superior en toda Europa, la globalización creciente de la formación, la enseñanza, el aprendizaje y la investigación, y la función de la educación superior en la construcción de una sociedad europea futura (UNESCO, Foro Regional de Palermo, 1997).

Las agrupaciones formales, no obstante, son sólo una parte de la historia. La

liberalización del comercio y de las inversiones, la movilidad laboral y la globalización generan expectativas ambiciosas en los países, tanto individual como colectivamente, sobre todo entre los licenciados de la enseñanza superior. Dentro de la propia enseñanza superior, las redes regionales y globales proporcionan una especie de cobertura de la globalización económica y de las agrupaciones políticas/ económicas regionales de los países. Los intereses e inquietudes de la comunidad académica, ya sea en sistemas nacionales o transnacionales, no siempre coinciden con los de los grupos políticos o económicos. Aun así, existe un tema en común, a saber, la necesidad de que la educación superior se proyecte más hacia el exterior y desempeñe un papel más dinámico en el panorama económico y social.

La búsqueda de objetivos regionales y transnacionales debe equilibrarse con la participación activa de la educación superior en el fomento de la identidad de cada país, nación y herencia cultural. Por lo tanto, el desafío de la educación superior es mantener las profundas raíces nacionales tradicionales a medida que las nuevas se desarrollan de forma natural. Alcanzar este equilibrio puede ser difícil, tanto en el plano político como en las instituciones de educación superior, y pone de relieve la importancia de una dirección receptiva y responsable ante los problemas.

En muchos de los países más pobres, la globalización como fuerza económica trascendental, basada en fuentes de poder distantes, se percibe más como una amenaza que como una oportunidad. En la consulta de Dakar se plantearon inquietudes acerca de las fuentes externas de financiación (que ignoran a los países catalogados como subdesarrollados o inestables), del impacto del ajuste estructural en el gasto público, de la fuga de cerebros y de la concentración de la industria de alta tecnología. A pesar de estas inquietudes, se ha reconocido que el poder y el carácter generalizado del movimiento de globalización y de su soporte tecnológico son de tal dimensión que los sistemas de educación superior deben responder. Ninguna institución, ningún sistema de educación superior es capaz de construir barreras proteccionistas.

Desde otra perspectiva, se reconoció que la educación superior también debe contribuir a resolver profundos problemas sociales. En el caso de África, estos problemas constituían una lista alarmante de lo que se ha convertido en males crónicos en muchos países: pobreza, hambre, enfermedad, desempleo, analfabetismo, el peso de la deuda, condiciones desiguales en los intercambios comerciales, inflación, deterioro del medio ambiente y todo tipo de conflictos. En las consultas de América Latina y el Caribe, el desafío es el desequilibrio extremo entre riqueza y pobreza que, al igual que el ritmo de crecimiento de la población, supera al de cualquier región del mundo. La educación superior se enfrenta a la realidad del declive económico en muchos de estos países (donde la desigualdad está representada como una pequeña elite de las clases acomodadas en enclaves urbanos y vinculadas a la economía del mercado mundial: "islotes virtuales de modernidad en un océano de pobreza" (CRESALC/UNESCO, 1996, pág. 85).

En las economías relativamente avanzadas de Europa y la región de Asia y el Pacífico, que han experimentado un rápido desarrollo pero que aún padecen desequilibrios, la educación superior está inscrita en un contexto de expectativas y demandas crecientes. El rápido cambio tecnológico e industrial y las nuevas reali-

dades políticas amenazan una larga tradición de valores educativos y culturales, de las comunidades y de las culturas tradicionales. El papel de la educación en la evolución cultural y en la renovación de la comunidad es, de hecho, un tema universal que se suele ignorar ante la inevitable preocupación por el desarrollo económico.

En todas las regiones hay extremos exagerados de riqueza y pobreza. Los desequilibrios de equidad y de género siguen siendo un tema fundamental que varía muy poco de un país a otro. El proceso de globalización y las políticas macroeconómicas ofrecen numerosas oportunidades (aunque distribuidas de forma desigual) para los profesionales muy competentes y móviles. Para muchas otras personas, significa el desempleo y la pobreza relativa, especialmente para la juventud. Es necesario definir ampliamente el programa de reformas para la educación superior y las tareas de dirección y gestión, incluso allí donde las instituciones individuales se concentran en funciones específicas. Se puede reforzar este programa mediante contribuciones a los debates acerca del futuro liderazgo de la sociedad, como se recomienda en el documento de la Comisión Delors: *La educación encierra un tesoro* (Delors, 1996).

Número de alumnos: demanda y crecimiento

El elemento cuantitativo en común de todas las regiones, y en la mayoría de los países, si no en todos, es una mayor demanda de acceso, cuyo efecto acumulativo significa un aumento considerable de los contingentes de alumnos. A pesar de que el ritmo de aumento en algunos países ha disminuido, el cuadro general durante los últimos tres decenios es de rápido crecimiento. El número de alumnos matriculados en la educación superior en todo el mundo aumentó un 61% en el periodo 1980-1995 para llegar a unos 82 millones de alumnos. Las estadísticas de la UNESCO reflejan dos fenómenos: crecimiento del producto bruto y tasas de participación bastante diferentes según los países. Si bien el crecimiento ha sido particularmente rápido en las regiones menos desarrolladas del África subsahariana, del este de Asia y Oceanía, en los países árabes y en el sur de Asia ha partido de una base muy precaria; un promedio de 824 alumnos de educación superior por cada cien mil habitantes en las regiones menos desarrolladas (1995), frente a los 4.110 de las regiones más desarrolladas (Mputu, 1997). Las consultas regionales expresan un sólido apoyo al desarrollo permanente de la participación y exigen resueltamente que el acceso sea totalmente abierto y democrático, y que esté basado en criterios de méritos y capacidades (UNESCO, 1997).

En uno de los documentos de trabajo preparados para la consulta de Tokio, el senador Edgardo J. Angara planteó el tema en términos muy claros (Angara, 1997, pág. 3):

El crecimiento demográfico no mitigado en los países de Asia y el Pacífico constituye uno de estos desafíos. Cerca de 3.600 millones de personas, más del 60% de la población mundial, viven en pueblos rurales de la región Asia/Pacífico. Aproximadamente 1.500 millones de ellos son niños y jóvenes menores de quince años. Es necesario satisfacer sus necesidades básicas,

incluyendo la creación de empleos productivos. ¿Cómo responderá la educación superior? Hasta ahora, la principal respuesta ha consistido en facilitar y estimular el acceso y, más recientemente, en centrarse en la calidad y la pertinencia. A pesar del aumento espectacular de las matrículas, subsisten numerosas distorsiones y desequilibrios en todas las regiones. El número de mujeres en la educación tradicional aumentó en todas las regiones entre 1980 y 1995 a un ritmo sistemáticamente superior al de los hombres; las regiones más desarrolladas demuestran que existe una brecha a favor de las mujeres (Mputu, 1997). Sin embargo, las mujeres aún se matriculan desproporcionadamente en algunas disciplinas tradicionalmente catalogadas como “femeninas”. Los alumnos de los grupos socioeconómicos más bajos están subrepresentados y las tasas de abandono escolar son muy altas.

El sistema masivo ha fomentado el acceso en términos de volumen, pero ha generado nuevos problemas, algunos de los cuales no tendrán solución a menos que se emprendan reformas radicales en la oferta y en la organización de la educación superior. En la consulta de Tokio (julio de 1997), se justificó la necesidad de adoptar nuevos enfoques debido a la alta concentración de la educación superior en zonas urbanas en muchos países de Asia y el Pacífico, y a la insuficiencia de los recursos destinados a los alumnos de las zonas rurales.

A lo largo de decenios, la principal tarea de los responsables de las políticas, los administradores y los gestores institucionales ha consistido en aportar recursos, facilitar instalaciones físicas, personal y equipos para hacer frente a la creciente demanda. Se trata de satisfacer tanto las aspiraciones individuales como la necesidad socioeconómica de contar con una fuerza laboral competente y una condición ciudadana y responsable. A pesar de que en algunos países las tasas de participación en la educación superior superan el 50% del grupo de edad de los jóvenes adultos (con un constante aumento de las matrículas de alumnos de edad avanzada), es probable que la demanda en estos países siga aumentando. En el otro extremo, en los países donde las tasas de participación son de 15% o menos, el camino es más largo y duro, debido a las condiciones económicas y políticas, si bien los factores de crecimiento también están presentes.

El crecimiento ha impuesto enormes tensiones y creado muchas distorsiones, especialmente en las universidades. Muchas instituciones están sobrepobladas, lo cual se suma al problema de los recursos y, con demasiada frecuencia, favorece una educación de dudoso valor y calidad. La diversificación de las instituciones y de los programas educativos es un remedio posible, no sólo para el problema de las universidades superpobladas, sino también como factor de ahorro. Sin embargo, algunos sistemas que ya eran diferentes o multisectoriales se han desplazado hacia una estructura unitaria, de manera que la diversidad se transforma en un asunto de funciones diferenciadas, programas y métodos en instituciones del mismo tipo. En parte, el problema de la superpoblación de las universidades se debe a la importancia que los alumnos y las familias otorgan a los estudios universitarios, aun cuando existan alternativas satisfactorias. Allí donde la diversidad entraña una condición significativamente inferior de algunas instituciones y programas docentes, se producen atascos y problemas de ineficacia en la asignación de recursos. Éste es un tema que, sin haber destacado dema-

demasiado en los informes de las consultas, requiere nuestra atención.

Los recursos: problemas de eficacia humana y financiera

Los recursos insuficientes para la enseñanza y la investigación, añadidos a la falta crónica de financiación, plantean interrogantes no sólo sobre la calidad, pertinencia y eficacia de las condiciones actuales, sino también sobre la capacidad de satisfacer la demanda para financiar el crecimiento y conservar una base satisfactoria de I + D. En aquellas regiones donde no se satisface la demanda y donde hay una grave escasez de recursos, es especialmente necesario emprender políticas de financiación más radicales. Sin embargo, la financiación es, por sí sola, una respuesta insuficiente. Se necesitan nuevas ideas para gestionar el aumento y la diversidad de la demanda de forma educativamente satisfactoria, así como para los presupuestos de investigación. Es necesario abordar las debilidades específicas, las lagunas y la falta de correspondencia, como la “falta de correspondencia entre la demanda y la oferta de personal altamente especializado, sobre todo en países que experimentan un crecimiento y una industrialización rápida” (UNESCO, Conferencia Regional Asia/Pacífico, 1997, pág. 2), los “coeficientes de alumnos/docente excesivamente altos, lo cual dificulta un seguimiento individual de los alumnos” (UNESCO, Consulta Regional África, 1997, pág. 3) y “desigualdad de géneros en todos los planos” (*ibid.*). Estos problemas y deficiencias requieren una sólida dirección académica y un perfeccionamiento de la gestión, además de mayores recursos financieros. También existe un problema de incentivos y sanciones en las políticas públicas. Dicho esto, se observa claramente una grave crisis mundial de la financiación.

En la mayoría de los países ha disminuido progresivamente la unidad de recursos y los coeficientes personal/alumnos, especialmente en los programas de licenciatura, han empeorado. Se pide a las instituciones que hagan más con menos recursos. Ha aumentado la eficacia, pero esto no se suele reflejar en una mejor calidad de la docencia y la enseñanza, al tiempo que se pone en peligro el futuro de la investigación de alta prioridad.

Hay varios países donde los gastos que recaen directamente en los alumnos son relativamente bajos y que están estudiando alternativas para aumentar las contribuciones de los alumnos y sus familias. Algunos han introducido un sistema de cuotas de ingreso, y otros lo contemplan como solución. Los sistemas de préstamos, que reciben importantes fondos del gobierno, son habituales como forma de apoyo a los gastos de los alumnos. Estos préstamos tendrán que ser recuperados, y hay cierta inquietud acerca de las deudas que deberán soportar los jóvenes, con los consiguientes problemas de incumplimiento en los pagos. Se contemplan diversas alternativas para disminuir el apoyo a los gastos generales y alojamiento de los alumnos, y varios países han aumentado de forma significativa el importe de las matrículas para alumnos extranjeros de la región o del país.

De esta manera, las matrículas y los costos de los alumnos no se limitan a las instituciones privadas sino que, en el sector público, se los considera cada vez más como una alternativa, acompañados de subsidios, préstamos, becas y asignaciones

individuales previo estudio de los medios de vida. En Australia, uno de los sistemas vigentes es la práctica de pagos diferidos, que permite a los alumnos pagar bajas tasas de interés o pedir préstamos cuyo pago se aplaza hasta que tengan un empleo y ganen un salario básico. Con esta fórmula, aproximadamente una cuarta parte del costo de las matrículas puede recaer en los alumnos. Durante varios años el esquema funcionado con éxito, aportando recursos adicionales a la educación superior y contribuyendo a financiar el crecimiento, pero ahora se encuentra sometido a una creciente tensión debido a las complejidades administrativas y al aumento de los costos en un periodo en que el gobierno pretende contener el gasto público.

A pesar de que muchos gobiernos demuestran interés por los nuevos métodos para satisfacer el aumento de los costos de los estudios (Hidalgo, 1996; Salmi, 1997) las reuniones de consulta han prestado escasa atención a lo que quizá sea la manera más tangible y evidente de aumentar los recursos para la enseñanza, a saber, el importe de las matrículas. Al contrario, se manifestó un apoyo general a un papel sostenido o ampliado que debe desempeñar el Estado en la financiación de la educación superior. Sin embargo, también se reconoció ampliamente que los fondos públicos son (y es probable que sigan siendo) insuficientes en un futuro previsible, debido a las permanentes dificultades económicas y otras prioridades del gobierno como, por ejemplo, en África oriental y meridional, donde las políticas están orientadas a proporcionar una educación básica de buena calidad para todos (Blair, 1997).

Además de las políticas que fomentan la creación de instituciones privadas y de formas más baratas de educación superior que el sistema de campus universitario, se han definido dos fuentes principales de recursos adicionales. En primer lugar, la creación de ingresos a través de la venta de servicios como consultorías, cursos de formación permanente, cuotas especiales para los alumnos extranjeros con respecto a la región o al país, alquiler de instalaciones y edificios, y venta de productos. En segundo lugar, el apoyo de la industria y el comercio en forma de financiación para la investigación, becas, acceso al personal y las instalaciones, puestos de trabajo para los alumnos y ayudas directas.

No se ha documentado con exactitud en qué medida contribuyen estas fuentes a la solución de los problemas presupuestarios de las instituciones. Los estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señalan que en los países industriales desarrollados las contribuciones de la industria no superan el 5% de los costos operativos de las instituciones. Sin embargo, es evidente que algunos sectores de la educación superior (como la ingeniería) están mejor situados que otros (humanidades y ciencias sociales) para atraer recursos de la industria de forma sostenida (OCDE/DSTI, 1998). Si bien todas las actividades generadoras de ingresos tienen un potencial que deberían explotar más activamente, la evaluación que hace Blair de la educación superior en África oriental y meridional nos dice que es poco probable que se pueda contar con una “financiación realmente importante” de todas estas fuentes combinadas y que, por lo tanto, no “constituye una solución a los problemas financieros fundamentales de las instituciones de educación superior en África” (Blair, 1997, pág. 19). Las experiencias de ciertos países señalan que los recursos de todas las otras fuentes que no sean financiación directa

del gobierno para las ayudas estudiantiles, pueden superar fácilmente el 50% de los costos operativos de determinadas instituciones. Sin embargo, estas fuentes generalmente incluyen un componente importante del sector público, por ejemplo ayudas a la investigación y consultorías. También dependen de una economía que cuente con un sector privado muy desarrollado.

Es probable que estas fuentes alternativas de financiación no proporcionen una respuesta satisfactoria al problema general de la falta de financiación. Aun así, es importante identificarlas como parte de una estrategia de uso intensivo de las instalaciones y los equipos, de estilos más innovadores de gestión y de orientación del personal hacia una mayor eficacia y mejores relaciones con la sociedad en general.

Es necesario hacer mejor uso de los fondos de que disponen las instituciones. Uno de los factores clave es saber qué se permite que hagan las instituciones, según las normativas, con estos fondos. Por ejemplo, si pueden contraer préstamos o destinarlos a inversiones. En numerosos países, la tendencia se ha alejado de los presupuestos a partir de los insumos, en los que las instituciones recibían un monto ya destinado a categorías definidas (salarios, edificios) y se ha adoptado una forma de presupuesto a partir de los resultados, lo cual aumenta la flexibilidad institucional en el uso de los recursos. Para muchas instituciones, un manejo eficaz de las reservas de dinero es una fuente interna adicional importante de ingresos. Sanyal y Martin (1996) señalan la mayor pertinencia de la gestión financiera de las instituciones y el creciente prestigio del gestor financiero en la jerarquía institucional. Se pueden realizar grandes logros mediante una mayor concentración en la gestión de los recursos de una institución en un entorno de traspaso de responsabilidades.

Sin embargo, se necesitan más recursos. No parece probable que se aplase indefinidamente una evaluación rigurosa de la alternativa de las matrículas. Hay una corriente de opinión cada vez más importante que piensa que será necesario adoptar algún tipo de distribución de los costos con los beneficiarios inmediatos de la educación superior, es decir, los alumnos. En algunos países hay considerables reservas éticas y políticas ante el cobro de matrículas en las instituciones públicas, e introducirlas ahí donde aún no existen podría acarrear serios problemas. Por lo tanto, es necesario actuar con discreción, y se debería contemplar la firme decisión del gobierno de destinar partidas adicionales a la educación superior. No se debería privar de oportunidades a los alumnos y las familias que no puedan pagar las matrículas u otros gastos. Las reuniones de consulta acordaron que el ingreso en las instituciones debería definirse por un sistema de méritos y de necesidad, y no por los medios.

A continuación resumimos los argumentos del actual debate sobre las matrículas y otros costos (alojamiento, gastos generales):

- se crearía un volumen importante de recursos muy necesarios, en un contexto donde no hay alternativas evidentes;
- en general, los alumnos de educación superior gozan de mejores oportunidades de empleo para toda la vida y de recompensas financieras que los que no poseen estudios universitarios y, aun así, están desproporcionadamente subvencionados por el Estado (allí donde las tasas de beneficio privadas sean exageradamente altas, puede que no sea equitativo no exigir matrículas de algún tipo);

- el pago de la matrícula proporciona a los alumnos un mayor arraigo en la educación superior y más razones para acabar los estudios. Los alumnos que no trabajen seriamente carecerán de estímulos;
- las instituciones serán más sensibles a las necesidades de los alumnos y a los factores del mercado del empleo para sus licenciados;
- aumentaría la conciencia de los costos en las instituciones y se prestaría mayor atención a la eficacia; y
- las estructuras de cuotas diferenciadas contribuirían a la diversificación de la educación superior, tanto en el interior de las instituciones como entre ellas.

Los argumentos en contra de las matrículas se pueden resumir de la siguiente forma:

- dado que la educación superior tiene una importancia socioeconómica fundamental, el Estado debería modificar sus prioridades de gastos;
- aunque son los individuos quienes se benefician, la educación superior es una inversión para el futuro bienestar del conjunto de la sociedad;
- las matrículas pueden ser regresivas y no equitativas, y es probable que desincentiven la participación, especialmente entre los grupos más desfavorecidos;
- la motivación de los alumnos no tiene que depender ni debería depender de los incentivos financieros; y
- las instituciones corren el riesgo de convertirse en empresas comerciales y descuidar las necesidades de los alumnos en lugar de atenderlas.

Los gobiernos tienen que decidir precisamente en qué etapa de la educación se debe limitar el derecho a “la educación gratuita”. Esto varía considerablemente según los países. El núcleo del actual debate son los años iniciales de la educación superior, los que conducen a un primer certificado. En muchos países se han introducido costos en los niveles posteriores de estudios sin generar demasiada controversia.

Uno de los aspectos centrales de los recursos es el personal de las instituciones de enseñanza superior. Debido a diversos factores, especialmente a la financiación, en muchos países los salarios y las condiciones de trabajo del personal docente, de investigación, técnico y administrativo son insuficientes. Especialmente en África, América Latina y el Caribe, se han deteriorado hasta un punto crítico. Contingentes de profesores mal pagados y desmotivados, que a veces se ven obligados a trabajar en régimen de pluriempleo en entornos que carecen de los equipos y materiales educativos básicos, constituyen un cuadro poco halagüeño de las ambiciosas funciones de desarrollo que se esperan de una universidad o instituto universitario. La falta de financiación para la investigación y las malas condiciones laborales no son un buen augurio para el futuro de la “sociedad basada en los conocimientos”. Aún sería necesario articular plenamente las alternativas de las políticas, y si bien el uso más amplio y eficaz de los recursos financieros para mejorar los salarios y las condiciones de trabajo constituyen un factor crucial, también lo son el perfeccionamiento de la formación, la contratación y posterior desarrollo profesional del personal, sistemas más avanzados de gestión del personal y una atención más rigurosa a la estructura de las carreras (lo cual incluye una revisión de las jerarquías académicas que predominan en numerosos países, y del carácter incierto y provisional de numerosos puestos de investigación).

Para enfrentarse a los desafíos de formación del personal que han definido las reuniones de consulta, se requiere un equipo de gestión sólido y capaz en todas las instituciones. Los problemas de falta de motivación y de capacidades y las normas insuficientes para la promoción de las carreras están relacionados con el personal técnico y administrativo al mismo título que con lo académico. Es necesario contar con procedimientos administrativos y de gestión complejos y eficaces. No se puede proporcionar orientación, ni destinos profesionales, ni educación profesional permanente, ni centros de innovación tecnológicos o de intercambio de investigaciones, ni estructuras para la participación de los interesados externos, etc., si no se han implantado estos procedimientos. Ya se trate de sistemas con abundancia de recursos o de sistemas donde los recursos escasean, estos temas requieren la misma atención.

El uso eficaz de los recursos también implica contar con personal de alta calidad e integridad en los ministerios, en los departamentos adjuntos, en los organismos de investigación y en las instituciones académicas. Puede que este personal escasee y que constituya una parte de la fuga de cerebros. La combinación de restricciones en la financiación, aumento de los costos y escasez de personal altamente competente significa poner en entredicho las innovaciones en la estructura y organización de las instituciones, la reforma de la enseñanza, la consolidación de la investigación y el uso de los recursos. En este sentido, algunos países disfrutaban de una situación más ventajosa que otros. La adopción de las medidas propuestas en las consultas para mejorar las oportunidades de formación, el intercambio de experiencias y la cooperación internacional arrojará importantes beneficios. Sin embargo, lo más importante es que los sistemas y las instituciones deben mostrarse dispuestos a evaluar las disposiciones existentes y a adoptar enfoques más radicales en todos los aspectos de los recursos de la enseñanza y la investigación.

El cambio de la infraestructura y la práctica institucional

Las instituciones operan actualmente en un contexto financiero difícil y volátil: presiones del crecimiento de la demanda; políticas de recortes económicos en el gasto público; traspaso de responsabilidades y descentralización; privatización de la educación terciaria y globalización más allá de las fronteras nacionales; y una transformación inexorable de las fronteras de la investigación en investigación multidisciplinaria que trascienda a las instituciones individuales. Los desafíos que enfrentan los modelos organizacionales y conceptuales de la educación superior, relativamente estables hasta ahora, han puesto de relieve ciertas contradicciones o problemas que debemos resolver (Hill, 1997).

Durante las consultas regionales, se sugirió que una de las compensaciones por el traspaso de diversas responsabilidades a las instituciones es la reforma interna de la dirección y de la toma de decisiones. Las reformas incluyen habitualmente una racionalización de la compleja estructura interna de comités, una mayor concentración de poder en organismos de gobierno más pequeños pero más representativos, y una autoridad ejecutiva amplia para los directores institucionales. La responsabilidad de dirección y gestión no se limita a los vicerrectores, rectores, sus

adjuntos o a los directores de la administración universitaria, sino también a los decanos, los directores de departamentos y los funcionarios administrativos de mediano rango. En muchos sistemas, el énfasis que se ha puesto en la capacidad empresarial ha generado una mayor complejidad de las estructuras internas, fundamentalmente el surgimiento de centros o unidades especializadas de investigación, docencia y servicios, que suelen ser interdisciplinarios, paralelamente a las estructuras tradicionales de departamento y facultad. Estos centros o unidades suelen contar con financiación de una o más fuentes externas para un período de tiempo determinado. El personal académico, técnico y administrativo puede compartir su tiempo y responsabilidades entre dichos centros y un departamento base. Pero su suerte también puede cambiar rápidamente; en ocasiones, gracias a su virtual independencia dentro de las universidades se han creado métodos innovadores de gestión financiera y general.

En muchos países hay una mezcla creciente de gestión dispersa y de toma de decisiones por un lado, y una concentración de la autoridad de planificación estratégica, por otro. Esto implica una mayor capacidad de las personas cuyas funciones en el pasado a menudo eran menos exigentes y menos visibles, excepto en ocasiones ceremoniales. La necesidad de aculturación y de formación en estos nuevos métodos figura en las propuestas de las consultas. La *Declaración y plan de acción para la educación superior en África* ha hecho de la formación de personal de alto nivel uno de los pilares de sus propuestas para mejorar la gestión.

No se debería esperar que cada institución individualmente y por separado emprenda programas de formación en gestión. Se requieren programas que abarquen el conjunto del sistema, para lo cual se necesitan especialistas, personal de formación y consultores. En las consultas, se han formulado propuestas de diversas actividades regionales que potencien las capacidades de gestión y de toma de decisiones, abordando de forma colectiva las necesidades de diversos países y basándose en sus recursos. Esta necesidad no se limita a las instituciones, puesto que la gestión de sistemas se ha vuelto más compleja y exigente con el crecimiento y la diversificación.

Los nuevos enfoques de dirección y gestión institucional señalan la necesidad de una nueva generación de gestores. Esta necesidad es evidente en el caso de los administradores universitarios de dedicación plena, pero no se ha insinuado que los académicos dejen de desempeñar funciones clave en la dirección y administración de sus instituciones. La participación en los organismos de dirección y de asesoría de representantes de los empresarios, los sindicatos y los profesionales, del gobierno y la comunidad, es complementaria a la administración académica. Esto coincide con el énfasis que se ha hecho en las consultas en una asociación más estrecha y práctica entre las instituciones y estos diversos intereses externos.

La transparencia y la rendición de cuentas

La atención que prestamos al uso eficaz de los recursos está relacionada, naturalmente, con el reciente auge en el interés por la evaluación de la calidad y con la importancia que otorgan las políticas a la pertinencia social y económica. Debido a res-

tricciones financieras y al clima de opinión actualmente vigente con respecto a los sistemas de administración pública, las instituciones están cada vez más sujetas a la opinión pública y demuestran una visible transparencia en el uso de los recursos. Las medidas de control y transparencia que se han establecido en el sistema de financiación de la investigación son cada vez más evidentes en las funciones docentes de las instituciones.

La rendición de cuentas se suele expresar como la demostración del desempeño realizado según objetivos y criterios claramente definidos. Un ejemplo es la financiación a partir de los resultados, que asigna los fondos a las instituciones con objetivos docentes, no sólo sobre la base de las cifras iniciales, sino también a partir de las tasas de conclusión de los estudios y de éxito académico. Se requiere un seguimiento estrecho y registros precisos, además de la capacidad de la institución (a menudo difícil de lograr) de reorientar sus recursos con flexibilidad. Al contar con estos datos, los organismos de financiación pueden elaborar informes más precisos sobre lo que suele ser un aspecto poco documentado y comprendido de la educación superior, a saber, las tasas de abandono y suspensión de los estudios, y los estudios excesivamente prolongados.

Las iniciativas para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas forman parte de un programa de cambio en la administración pública. No se limitan al sector educativo. Sin embargo, tal vez debido a una tradición de autonomía institucional, y a la naturaleza especial de la vida académica, en aquel sector el impacto ha sido a veces tan profundo como escaso el cumplimiento. Cabe señalar que en todas las consultas regionales se han empezado a adoptar muchos de los procedimientos que numerosos sistemas habían rechazado o estimaban inaceptables hace sólo un decenio.

Suscitar confianza en los participantes externos dando cuenta de los rendimientos de manera pública es un procedimiento reconocido cada vez más como una función clave de la gestión institucional. Al comentar los cambios ocurridos en los últimos dos o tres decenios en la región de Asia y el Pacífico, en lo que respecta a las relaciones entre el gobierno y las instituciones de educación superior, Harman (1997) destacó la creciente formalidad y la creación de nuevas estructuras, entre las cuales figuraban los organismos adjuntos y de consultoría, además del reconocimiento de que en este marco es recomendable una mayor autonomía. En este contexto, las medidas de rendición de cuentas se convierten en una de las condiciones para el éxito de las negociaciones financieras o de otro tipo entre el gobierno y las instituciones.

Hay una tendencia general hacia una política más estratégica y una función financiadora del gobierno, junto con una mayor autonomía por parte de las instituciones de educación superior en su manera de cumplir con los objetivos de las políticas y gestionar sus propios asuntos. Por un lado, la administración racional, que incorpora un modelo de asignación de recursos para objetivos claramente definidos, está sujeta a la demostración de los logros a través de procedimientos transparentes de rendición de cuentas. También es una compensación a la manipulación política y una especie de garantía contra la corrupción. Por otro lado, una clara acep-

tación de los requisitos de transparencia en la rendición de cuentas demuestra un interés en mejorar la eficacia, medida que aprueban los ministerios de economía.

Dentro de las instituciones, los procedimientos se han vuelto más abiertos: el nombramiento del personal, las promociones, los informes sobre la enseñanza y los resultados de las investigaciones, así como la toma de decisiones de los organismos de gobierno y de los funcionarios tienden a ser más rigurosos e imparciales cuando están sujetos a control. La evaluación que los alumnos hacen del personal docente es una medida de la responsabilidad del docente ante los alumnos, algo que a menudo se ha ignorado en el debate.

El proceso hacia una mayor transparencia en los asuntos públicos suscita varias cuestiones que debemos considerar. Las prácticas tradicionalmente establecidas por las instituciones en la toma de decisiones están basadas en el principio de colegialidad, y a menudo implican complejos procedimientos, largos debates y otras prácticas reñidas con un estilo más empresarial, y no siempre convencen al público externo. La legislación, las cartas fundacionales, los estatutos y ordenanzas bajo las cuales funcionan las universidades y otras instituciones, además de la práctica tradicional, han creado derechos y privilegios para grupos académicos específicos. A pesar de que se han producido numerosos cambios que afectan a la gobernabilidad y a la toma de decisiones, aún existe una diferencia considerable entre muchas prácticas académicas y las de la administración pública, las empresas y el comercio. Esto no quiere decir que ésta debería simplemente transferirse a las instituciones de educación superior, pero los académicos están sometidos a una creciente presión para explicar y justificar sus procedimientos. Allí donde creen que el cambio no es deseable, su razonamiento debería deslindarse de la práctica tradicional y de los marcos normativos existentes. Es más probable que se logre mejorar las condiciones de estudio y de las instalaciones, la financiación para la investigación y la calidad general de la vida académica que tanto se recalcó en las consultas cuando existe la voluntad de revisar la práctica existente.

Sin embargo, el escepticismo sobre las implicaciones de algunas de las tendencias actuales en la transparencia y en la rendición de cuentas no es siempre un asunto de resistencia obstinada al cambio ni de defensa de privilegios especiales. Se puede declarar a la institución académica formalmente sujeta a la transparencia en materia de gastos y, hasta cierta medida, en cuanto a los rendimientos predefinidos para los estudios y la investigación. Pero la transparencia en la rendición de cuentas de una persona en particular puede ser menos precisa.

Como empleados, los universitarios deben responder ante la institución o el Estado donde se desempeñan como funcionarios públicos. La transparencia también se puede expresar en contratos de trabajo que especifiquen términos y condiciones. Sin embargo, los universitarios también deben responder de manera más clara a las facultades, departamentos o centros de la institución. De manera más general o abstracta, deben responder ante sus pares en el tema, disciplina o profesión correspondiente. Deben responder ante los organismos de financiación de la investigación en la realización de proyectos específicos y, como profesores, ante sus alumnos.

A pesar de que unos principios comunes rigen estos diferentes tipos de rendición de cuentas, los procedimientos son diversos. Allí donde el personal, por necesidad, debe trabajar a tiempo parcial para dos o más instituciones, según se informa en las consulta de América Latina y el Caribe, ¿a quién o a qué deben lealtad?, y ¿cuál es la transparencia de las estructuras de personal y los recursos de estas instituciones? A medida que tienden a aumentar los nombramientos de personal con contratos temporales de tiempo parcial, el tema de la rendición de cuentas cobra más importancia. El contrato temporal puede especificar formalmente las obligaciones, pero más allá de eso no se puede exigir nada, de la misma manera que ese personal no puede asumir todos los derechos y privilegios de quienes pertenecen a la institución. La proporción creciente de personal temporal a tiempo parcial está reñida con la tradición de colegialidad, que normalmente define un conjunto de relaciones implícitas, más amplio y complejo y menos transparente, entre el universitario a título individual y la institución.

Éstas y otras realidades cambiantes de la vida universitaria, especialmente en el ámbito de la contratación y el personal, deben incluirse en la reflexión sobre las iniciativas para aumentar la responsabilidad en el rendimiento de cuentas y en la transparencia. Más que los detalles, lo importante es el resultado del proceso. Por ejemplo, si se siguen los procedimientos indicados, concluir con éxito una negociación compleja, resolver un conflicto o lograr un consenso son resultados más importantes que la explicación detallada de los métodos.

La reglamentación, la autonomía y la participación de los estudiantes

Una de las características de las universidades es el derecho de otorgar diplomas y certificados que son la culminación de un largo periodo de estudios de nivel terciario reconocidos por la profesión y la comunidad. La autoridad que ejerce el personal de la institución también comprende (pero no siempre) la autoridad para definir los requisitos del diploma o la licenciatura, el programa de estudios y las normas de rendimiento, el sistema pedagógico y las pruebas. Sin embargo, esta autoridad no suele carecer de cualificaciones, puesto que estos asuntos universitarios internos están sujetos a legislaciones, reglamentos o requisitos externos y a revisiones periódicas que suelen realizar los ministerios de educación y los organismos profesionales. Además, las estrategias nacionales de investigación y las políticas de selectividad de los organismos que otorgan las becas determinan cada vez más los programas de investigación de las universidades. Sin embargo, a pesar de estos factores condicionantes, se reconoce ampliamente la autonomía (al menos en teoría) en la universidad. En menor grado, también se aspira a y se reconoce la autonomía en otras instituciones tradicionales. La libertad académica, a pesar de ser diferente de la autonomía institucional, puede verse amenazada cuando las restricciones a la autonomía de la institución son rígidas y complicadas, por ejemplo en materia de programas de estudios.

La *Declaración sobre la educación superior en Asia y el Pacífico*, elaborada en la conferencia de Tokio, afirma la necesidad de aquella región de una mayor “auto-

nomía institucional responsable”, además de transparencia en la rendición de cuentas. Se amplió la autonomía a principios como la libertad de elegir al personal y a los alumnos, de definir las condiciones bajo las que pueden permanecer en la universidad y de seleccionar los temas de investigación. Se reafirmó la idea de libertad para elaborar el programa de estudios y fijar las condiciones para la obtención del título, además de la libertad de destinar los fondos, dentro del presupuesto disponible, a diferentes categorías de gastos.

La pertinencia de la autonomía en los temas de gestión y de recursos es evidente dentro de la institución, donde el principio de autonomía se proyecta a la autoridad que ejercen las respectivas facultades, departamentos y profesores. La gestión de las universidades como entidades académicas, incluyendo la función de comisiones y consejos, reconoce las prerrogativas de lo académico en relación con los temas, la docencia, el estudio y la investigación en los que ejercen autoridad. La determinación de apoyar estos protocolos y estructuras, que refleja el carácter distintivo y la riqueza de la actividad académica, subyace a algunas de las inquietudes expresadas en las consultas regionales.

La importancia que se da a la autonomía y al carácter de las relaciones de la autoridad universitaria puede parecer idealista, si lo contrastamos con la práctica real de muchos países. Sin embargo, sus valores subyacentes están profundamente arraigados en la comunidad académica internacional y explican algunos aspectos del debate sobre la pertinencia y la aceptabilidad de nuevas formas de gestión y de mecanismos de control financiero. También contribuye a explicar las preocupaciones tantas veces manifestadas en las consultas regionales acerca de las negociaciones y la injerencia en la vida académica, para no mencionar las condiciones imposibles impuestas a la financiación y organización de las instituciones.

El nuevo equilibrio que se pretende establecer entre los valores y el funcionamiento interno de las instituciones y sus marcos normativos y políticas estatales no significa limitar la función del Estado, sino darle una función diferente y más estratégica: la de “dirigir a distancia” y fijar orientaciones. Los términos claves son los objetivos, marcos de las políticas, orientaciones y visión estratégica general del sistema de educación superior, en lugar de un control burocrático directo de los asuntos de todas las instituciones.

Se requieren políticas y estructuras coherentes que incorporen los principios de libertad académica, autonomía institucional y marcos para regular y realizar un seguimiento del desempeño. Se están realizando esfuerzos, aunque de forma desigual, para implantarlos allí donde no existen o se encuentran desorganizados.

La institución autogestionada es necesaria, pero su libertad no es ilimitada. Por ejemplo, existe un interés tanto público como académico en las matrículas, en los graves desequilibrios que se producen en numerosos países en las materias que estudian los alumnos, sobre todo entre ciencia y tecnología por un lado, y humanidades y ciencias sociales por otro. Las normas que regulan tanto la calidad como la pertinencia de lo que los alumnos estudian también son de interés público, puesto que contar con grandes números de licenciados mal preparados sería un fracaso no sólo para ellos y sus familias, sino también para la economía y la socie-

dad. En lo que respecta a las relaciones del mercado de trabajo, tanto el sector privado como las asociaciones profesionales y el gobierno tienen un interés básico en las decisiones institucionales.

Por lo tanto, es necesario replantearse atentamente el concepto de autonomía en relación con la naturaleza del interés público, los valores académicos y el contexto cambiante de las actividades institucionales. La libertad académica es una condición necesaria para el estudio, las becas y la investigación, y los profesores deberían gozar de la libertad para decidir el enfoque y el alcance de los estudios. Sin embargo, esta libertad no está limitada a los universitarios. De hecho, la están ejerciendo los alumnos en su acceso cada vez más amplio a las bases de datos y otras fuentes de información. La autonomía está inevitablemente sometida a muchas influencias limitantes, y se debe negociar con una diversidad de socios e intereses entre la institución y su entorno. Los desafíos y problemas definidos en las consultas regionales indican que la gestión institucional otorgará una atención creciente al alcance y límites de la autonomía institucional.

Los papeles y las responsabilidades de los estudiantes están muy relacionados con los temas de la autonomía y la toma de decisiones institucionales. En todo el mundo y a lo largo de decenios, el militanteismo y el sindicalismo estudiantil han sido protagonistas en las relaciones entre el gobierno y la institución. La violencia en las universidades y la clausura de las instituciones no sólo generan inquietud en la opinión pública, sino que también perturban gravemente la vida académica y ponen a prueba la capacidad de resolución de conflictos de las administraciones institucionales y traen a la discusión los valores de la libertad de investigación y de los debates informales sobre temas contenciosos (Salmi, 1997).

Uno de las cuestiones positivas y perdurables de la agitación estudiantil ha sido el desarrollo de estilos más participativos en la gestión de la universidad. Ésta se ha desarrollado mucho más en algunos sistemas que en otros. Por lo tanto, en las consultas se formuló un llamamiento a una participación más visible de los estudiantes. Por ejemplo, entre las propuestas hechas por los alumnos de la Universidad de Benin, figura la de “crear un movimiento sin precedentes dentro de las universidades organizando frecuentes conferencias en ellas que respondan a las iniciativas de los propios alumnos” (estudiantes de la Universidad de Benin, s.f.).

En la Declaración de la Conferencia de Asia y el Pacífico, surgió el mismo tema (UNESCO, Conferencia regional de Asia y el Pacífico, 1997, pág. 14).

A nivel regional, se debería crear una asociación o foro para movilizar la contribución de las organizaciones estudiantiles a los actuales esfuerzos para que las instituciones de educación superior sean agentes más fuertes, activos y eficaces en la promoción del desarrollo sostenible en Asia y el Pacífico.

La Declaración y plan de acción para la educación superior en África, aprobada en la conferencia regional de Dakar, comprendía tal vez la más sólida de todas las iniciativas para los estudiantes en las consultas regionales (UNESCO, Consulta regional de África, 1997, pág. 10):

Se debería fomentar ampliamente la participación de los estudiantes en los organismos de toma de decisiones, y se debería prestar más atención a sus necesidades, teniendo en cuenta las perspectivas de los estudiantes, que suelen ser relevantes en el análisis de los problemas y en la búsqueda de soluciones viables. La participación de los estudiantes también es un medio para inculcar las habilidades de liderazgo necesarias en la vida postuniversitaria como trabajadores y ciudadanos.

Los procedimientos internacionales de consulta de la UNESCO han proporcionado excelentes oportunidades para dar la palabra a diversas organizaciones estudiantiles. Esto constituye un mensaje para que pensemos en futuras consultas y conferencias.

La gestión de nuevos sistemas pedagógicos y de aprendizaje

La presión de las estadísticas y los desarrollos en las tecnologías de la información y la comunicación han estimulado innovaciones muy necesarias para la enseñanza y el aprendizaje. Un sistema variado de educación superior (con alternativas bien planificadas a las universidades, funciones institucionales definidas basadas en las capacidades, necesidades y oportunidades y un sector privado de buena calidad) puede proporcionar programas bien adaptados a las diferentes necesidades y aspiraciones de los estudiantes. Diversas instituciones podrían colaborar para resolver el problema de superpoblación en las universidades públicas y los desequilibrios en los perfiles institucionales que esto produce. Uno de los problemas compartidos por numerosos países es un respeto bastante rígido a un modelo de universidad erróneamente conformista. Otro es la incapacidad de las instituciones no universitarias para representar el *status* y el prestigio que buscan los estudiantes y sus familias.

Si bien es probable que diversas instituciones promoverán el diseño de nuevos sistemas de aprendizaje, éste no depende de cambios estructurales de gran escala a nivel del sistema. Hay innovaciones que se están produciendo dentro de las instituciones existentes. El desarrollo de programas e instituciones especializadas de educación a distancia revisten un interés particular. En varias de las conferencias regionales, se señaló que el desarrollo mundial de la educación a distancia era una medida fundamental para resolver numerosas dificultades actuales a la vez que proporciona oportunidades a nuevas categorías de estudiantes.

La educación a distancia facilita el acceso a los alumnos que ingresan por primera vez, a alumnos de edad avanzada y a los que siguen un reciclaje profesional. También significa mejorar una enseñanza de mala calidad y unas normas de aprendizaje y desempeño de los alumnos. Esto se debe a la atención que debe darse al material del curso y la organización de nuevos tipos de contactos entre alumnos y profesores centrados en las necesidades de aprendizaje de los alumnos, independientemente de que los programas estén basados en materiales impresos y en grabaciones de la educación a distancia o que hayan incorporado las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Un sistema mundial de educación a distancia que uti-

lice progresivamente las nuevas tecnologías a medida que disminuyan sus costos, mejore su eficacia y aumente su valor educativo, tiene una importancia incalculable para los países que se enfrentan con muchos de los problemas tratados en las consultas.

A medida que crece la demanda y aumenta la matrícula, es probable que las soluciones positivas en términos de costo/eficacia sólo puedan darse a través de los diferentes tipos de educación a distancia. La naturaleza de la experiencia educativa es diferente de la enseñanza convencional cara a cara, pero la calidad de los materiales suele ser superior, las necesidades de los alumnos suelen abordarse de manera sistemática y se ha demostrado que los rendimientos son bastante comparables a los de las instituciones tradicionales. Debemos dedicar mucha atención a la gestión del aprendizaje y a otros importantes temas relacionados con el personal docente. El papel de ese personal debe incluir una planificación y un tiempo de preparación adecuados; la utilización de la correspondencia y las telecomunicaciones en lugar de un contacto cara a cara implica un tipo diferente de relación con los estudiantes. La participación en los equipos de los cursos, que puede incluir a diferentes especialistas, entre ellos a los de otras instituciones y del sector privado, requiere una comprensión práctica de las dinámicas de grupo. El perfil del personal cambia de manera que incluye una amplia variedad de personal técnico, diseñadores, editores, etc.

También hay que desarrollar nuevos perfiles del personal, programas de formación, condiciones de empleo y estructuras académicas. Los costos iniciales pueden ser bastante altos, pero deben ser tratados como una inversión y tienen que ser planificados pensando en importantes reducciones en los recursos unitarios a medida que los sistemas se implanten y aumenten las matrículas. El crecimiento mundial de la educación a distancia y el éxito asombroso de muchas instituciones y programas demuestra que existe una necesidad y una capacidad para satisfacerlo.

En muchos países, los planes para el desarrollo de las universidades virtuales, mencionados en la consulta de Asia y el Pacífico y abordados en detalle en algunos de los documentos especializados ya se encuentran en fase avanzada. Se han firmado diferentes acuerdos de cooperación que permiten a los estudiantes tener acceso regular a los cursos en más de una institución. Los proveedores privados, que utilizan las nuevas tecnologías de comunicación e información, investigan métodos no asociados con la institución para impartir sus conocimientos. La creación de marcos nacionales de calificaciones basados en una jerarquía de niveles de desempeño competentes es una innovación estructural con un importante potencial. El diseño y la aplicación de estos sistemas requieren nuevas competencias de gestión y métodos de financiación de los estudios.

Es necesario llevar a cabo más análisis de estos desarrollos sumamente significativos en la oferta y el suministro de la educación superior, como parte de un compromiso de las conferencias regionales para potenciar la cooperación regional. Las fronteras nacionales serán cada vez más un lugar de tránsito a medida que los alumnos tengan acceso a los programas de estudio, bases de datos y otras fuentes de información dondequiera que estén situadas en el mundo. Okebukola señalaba

en un documento sobre la gestión de la educación superior preparado para la consulta de África en Dakar, que “un programa para la educación superior en África para el siglo XXI debería otorgar prioridad a la educación abierta y a distancia” (Okebùkola, 1997, pág. 9). Este comentario podría aplicarse por igual a todas las regiones del mundo.

Conclusión

Las estrategias y métodos para el apoyo y la reforma de la educación superior son numerosas y diversas. A través de las consultas regionales y de los documentos elaborados para ellas, se abordaron numerosas temas y se esbozaron soluciones. Todas convergen en una tarea esencial, a saber, definir, proporcionar y mantener las condiciones de las que depende un buen sistema de enseñanza y aprendizaje, estudios, investigación y becas. Las orientaciones para mejorar la calidad y la pertinencia del trabajo académico están comprendidas en esta tarea esencial y establecen criterios para su realización.

Un celo excesivo por obtener resultados a corto plazo no debería limitar la libertad de investigación, el entorno para la creatividad y la imaginación, tiempo y espacios de reflexión, el análisis y la síntesis y un serio compromiso con los problemas sociales y culturales críticos de nuestra época, a pesar de que se puede esperar que la comunidad universitaria responda a la necesidad de resolver los urgentes problemas con que se enfrenta la humanidad.

Las reducciones en los recursos unitarios y los coeficientes alumnos/personal pueden verse como un aumento de la eficacia y un mejoramiento de la productividad. Pero si la calidad de la educación es mala, si se empobrece la investigación y si las condiciones bajo las cuales el personal y los alumnos trabajan son deficientes, el costo del aumento de eficacia resultará demasiado caro. Abordar los problemas de ineficacia no es sólo un asunto de reducir costos, por muy deseable que esto sea, sino de introducir innovaciones que favorezcan los objetivos educativos con costes abordables. “Abordable” significa en el marco de los recursos existentes o esperados, lo cual incluye cualquier monto complementario que se pueda obtener. La utilización de estos criterios centra la atención en la calidad y la pertinencia de la enseñanza y la investigación, en lugar de centrarse en los recortes de costos. A los gobiernos les favorecerá consolidar los vínculos entre calidad, pertinencia, financiación y gestión, en lugar de permitir que la austeridad financiera conduzca a un espiral descendente de las cualidades mismas que la educación superior debe proporcionar.

La contención de los costos sin pérdida de la calidad y en concordancia con los objetivos y valores de la educación superior es, desde luego, un objetivo apropiado para el conjunto del sistema, allí donde sea posible adoptar este enfoque. Además de que es evidentemente necesaria, la búsqueda de una mayor eficacia demuestra a los organismos de financiación que es probable que cualquier recurso adicional será bien utilizado.

Hay dos factores limitantes en las consultas: en primer lugar, los bajos niveles y en declive de los recursos financieros y, en segundo lugar, la brecha entre las

capacidades del personal existente y los numerosos desafíos con que deben enfrentarse. Un tercer factor limitante, que suele ser más implícito que explícito, es la persistencia de estructuras y procedimientos rígidos que se oponen a los enfoques flexibles y creativos que tanto se requieren. Estos factores limitantes deben ser abordados de manera energética y global en los diálogos permanentes que se prefijaron o se acordaron en las consultas regionales.

Las decisiones de las políticas y la gestión, la asignación de recursos y las medidas de rendición de cuentas deben orientarse por una clara comprensión y receptividad hacia el ámbito institucional de acción, no sólo como existe actualmente, sino como tiene que evolucionar. En definitiva, la justificación de la orientación hacia la gestión y la elaboración de políticas, las estrategias financieras y otras estrategias operativas y las consideraciones de eficacia abordadas en este artículo residen en las posibilidades de reforzar, mejorar y reformar la educación superior.

Junto al reconocimiento de la urgente necesidad de satisfacer las perspectivas sociales y los requisitos económicos, al discutir sobre la gestión y las finanzas, cabe recordar los valores de una sociedad civil y un orden internacional pacífico, democrático y justo, que proporcionan un punto de referencia para la dirección que la educación superior debería seguir. El conocimiento, el entendimiento y la libre investigación son los elementos básicos de la educación superior, así como el desarrollo del aprendizaje es su razón de ser.

Referencias

- Angara, E.J. 1997. *The university of the future* [La universidad del futuro]. (Documento de trabajo presentado en la Conferencia Regional de Asia y el Pacífico, UNESCO, Tokio, 8-10 de julio.) (Mimeografiado.)
- Blair, R.D.D. 1997. *Financing higher education in Africa* [La financiación de la educación superior en África]. (Documento presentado en la Reunión de Consulta de la UNESCO para la Educación Superior en el siglo XXI en África oriental y meridional.) (Mimeografiado.)
- CRESALC/UNESCO. 1996. *Informe de la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas, CRESALC/UNESCO.
- Delors, J. 1996. *La educación encierra un tesoro*. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional de Educación para el siglo XXI. Madrid, Santillana/UNESCO.
- Étudiants de l'Université du Bénin. s.f. *Les réformes dans l'enseignement supérieur* [Las reformas en la educación superior]. (Documento presentado en la Consulta regional de África preparatoria de la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO.) (Mimeografiado.)
- Harman, G. 1997. *Institutional challenges, responses and strategies* [Desafíos, respuestas y estrategias institucionales]. París, UNESCO (Documento de trabajo elaborado para el Comité Directivo de la Conferencia Regional de Educación Superior de la UNESCO. Estrategias Nacionales y Cooperación Regional para el Siglo XXI, Tokio, 8-10 de julio.) (Mimeografiado.)

- Hidalgo, J.C. 1996. *Financing of higher education* [La financiación de la educación superior]. Caracas, CRESALC/UNESCO. (Mimeografiado.)
- Hill, S. 1997. *Strategies for managing global transition in higher education and research: UNESCO's Aphen and Mobility Programmes* [Estrategias para la gestión de la transición global de la educación superior y la investigación: Programa Aphen y de Movilidad laboral de la UNESCO]. Conferencia Regional de Educación Superior de la UNESCO, Tokio, 8-10 de julio.) (Mimeografiado.)
- Mputu, H. 1997. *Worldwide statistical outlook on higher education* [Panorama mundial de las estadísticas de la educación superior]. París, División de Educación Superior, UNESCO. (Mimeografiado.)
- OCDE/DEELSA. 1998. *Redefining tertiary education* [Redefinición de la educación terciaria]. París, OCDE.
- OCDE/DSTI, 1998. *University research in transition* [La investigación universitaria en fase de transición]. París, OCDE.
- Okebukola, P. 1997. *Managing higher education* [La gestión de la educación superior]. Dakar, UNESCO, BREDA (África, Consulta Regional de Educación Superior Preparatoria de la Conferencia Mundial de Educación Superior.) (Mimeografiado.)
- Salmi, J. 1997. *Options for reforming the financing of higher education* [Opciones para la reforma de la financiación de la educación superior]. (Mimeografiado.)
- Sanyal, B.C.; Martin, M. 1996. *New strategies for financial management in universities: the experience of OECD Member States and Latin American countries* [Nuevas estrategias para la gestión financiera de las universidades: la experiencia de los Estados miembros de la OCDE y de los países latinoamericanos]. París, UNESCO. (Documento de trabajo IIEP/Prg.BS/98.425.)
- Skilbeck, M.; Connell, H.M. 1996. International education from the perspective of emergent world regionalism – the academic, scientific and technological dimension [La educación internacional desde la perspectiva del regionalismo mundial emergente: la dimensión académica, científica y tecnológica]. En: Blumenthal, P. *et al.*, (comps.). *Academic mobility in a changing world; regional and global trends*. Londres, Jessica Kingsley, págs. 66-102. (Higher Education Policy, n° 29.)
- UNESCO. 1997. Consolidated declarations and plans of action of the regional conferences on higher education held in Havana, Dakar, Tokyo and Palermo – retained lessons [Declaraciones y planes de acción de las conferencias regionales de educación superior celebradas en La Habana, Dakar y Tokio: lecciones aprendidas]. París, UNESCO. (División de Educación Superior, Documento interno.) (Mimeografiado.)
- . África, Consulta Regional. 1997. *Declaración y plan de acción para la educación superior en África*. París, UNESCO. (Consulta Regional Africana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO). (Mimeografiado.)
- . Asia y el Pacífico, Conferencia Regional. 1997. *Declaración sobre la educación superior en Asia y el Pacífico*. París, UNESCO. (Conferencia Regional de educación superior: Estrategias Nacionales y Cooperación Regional para el Siglo XXI, Tokio, 8-10 de julio). (Mimeografiado.)
- . Foro Regional de Palermo. 1997. *European agenda for the change in higher education in the XXIst century* [Programa europeo para el cambio en la educación superior en el siglo XXI]. París, UNESCO. (Foro preparatorio de la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO). (Mimeografiado.)

NUEVAS ESTRATEGIAS PARA LA GESTION FINANCIERA DE LAS UNIVERSIDADES

Bikas C. Sanyal y Michaela Martin

Durante los últimos diez años, se han producido importantes cambios estructurales y funcionales en la gestión financiera de las universidades. En numerosos países se han introducido profundas modificaciones en el modo de financiamiento de esas instituciones: la rendición de cuentas y la transparencia se han convertido en requisitos universales y se estimula cada vez más a las instituciones para que consigan financiación complementaria de fuentes externas. Esto ha tenido importantes consecuencias en el modo en que las instituciones asignan y utilizan internamente sus recursos. Además, debido a las limitaciones financieras, los gobiernos ejercen una creciente presión para que se utilicen los fondos más eficazmente. A medida que las funciones generales de las instituciones de educación superior se han vuelto más complejas, las funciones de gestión financiera se han diversificado. Si en el pasado la gestión financiera se ocupaba fundamentalmente de la supervisión de las finanzas y de la ejecución del programa presupuestario, actualmente también debe asumir tareas como crear incentivos para que las unidades básicas consigan su propia financiación, o colocar sus fondos en el mercado de capitales.

Versión original: inglés

Bikas C. Sanyal (India)

Asesor del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (UNESCO) en París. Actualmente, dirige el programa de investigaciones del IIPE sobre “El mejoramiento de la eficacia de las instituciones de educación superior: estudios sobre la gestión del cambio”. Anteriormente, había dirigido los programas de investigación sobre *La educación superior y el empleo, el desarrollo tecnológico y la planificación en educación*. Es autor y coautor de varios libros, monografías y artículos sobre políticas educativas y planificación de la educación.

Michaela Martin (Alemania)

Especialista de programas en el IIPE. Ha trabajado en el programa de investigación “La gestión institucional en la educación superior”. Antes de ingresar al IIPE, había trabajado como asistente de investigación en el European Centre for Strategic Management, Universidad de Bruselas, entre 1988 y 1990.

En muchos países, tanto desarrollados como menos desarrollados, los cambios en la gestión financiera han sido sumamente rápidos, mientras que en otros, sus funciones y estructuras han seguido siendo muy tradicionales. En términos generales, a menudo se han producido cambios radicales como consecuencia de acontecimientos políticos y económicos conflictivos que han obligado a las instituciones a desarrollar estrategias de supervivencia. En otros contextos, el cambio se ha producido de manera más coordinada como parte de programas de grandes reformas iniciadas por los gobiernos y organismos externos, especialmente los organismos donantes internacionales y bilaterales.

Este artículo intenta ilustrar un amplio cuadro de las estrategias adoptadas por los gobiernos y las universidades en su gestión financiera. Ya que hay una fuerte tendencia a otorgar cada vez más autonomía financiera a las instituciones, nos centraremos en la gestión financiera a nivel universitario.

El contexto de la gestión financiera en las universidades

La gestión financiera de las universidades opera dentro de límites determinados por tres factores principales: su declaración de objetivos, la distribución de autoridad en la gestión financiera y los mecanismos a través de los cuales las instituciones reciben sus finanzas.

LA GESTION FINANCIERA Y LA DECLARACION DE OBJETIVOS

En un sistema de educación superior complejo y de grandes dimensiones, una declaración de objetivos cumple la función básica de informar a los clientes potenciales (estudiantes y patrocinadores de servicios de asesoría e investigación), y a los organismos de financiación del gobierno acerca del papel y el lugar especial de una institución dentro del sistema nacional de educación superior. Así, las instituciones (sobre todo aquellas en las que impera el sistema de mercado) se han visto cada vez más obligadas a establecer su lugar específico en el mercado y a definir con claridad qué a clientes se destinan.

Debería existir una relación recíproca entre la función y la financiación. La función de una universidad puede influir en los fondos públicos que recibe. Sin embargo, los fondos que obtiene y la manera en que éstos son asignados también deberían contribuir a definir su función.

Naturalmente, la gestión financiera de una universidad debería operar dentro del marco de su objetivo. Por ejemplo, una universidad cuyo objetivo se centra en el servicio a la comunidad no recibirá los mismos recursos que una importante institución de investigación.

LA DISTRIBUCION DE LA AUTORIDAD EN LA GESTION FINANCIERA DE LA INSTITUCION

Según Gareth Williams (Williams, 1993), hasta la estructura organizativa más sencilla de una universidad permite implantar varios modelos en relación a la distri-

bución de la autoridad en la gestión financiera de la institución. La siguiente lista presenta desde el modelo más centralizado hasta el más descentralizado:

- *modelo burocrático puro*: el centro recibe todos los recursos y éstos son asignados, gestionados y administrados desde el centro;
- *modelo burocrático descentralizado*: las decisiones estratégicas se toman en el centro, pero las decisiones rutinarias y su puesta en práctica incumbe a los departamentos;
- *modelo de decisiones políticas*: las decisiones estratégicas se toman en el centro basándose en el consenso y en el marco de negociaciones colectivas;
- *modelo de administración colegiada*: la administración central recibe una parte de los ingresos y el resto se asigna a departamentos para que lo utilicen de acuerdo con sus prioridades académicas;
- *modelo empresarial corporativo*: los departamentos generan sus ingresos pero es el centro el que los administra;
- *modelo empresarial gestionado*: los departamentos generan sus ingresos, de los que se deduce un impuesto para cubrir los costos administrativos centrales, y el resto lo asignan los departamentos según los requisitos del organismo externo; y
- *modelo empresarial liberal*: los departamentos generan los ingresos y los retienen para contratar servicios centrales en función de sus necesidades.

En realidad, los procedimientos de asignación de recursos pueden ser una combinación de varios modelos. Por ejemplo, las actividades con financiación externa requieren a menudo procedimientos de administración financiera diferentes de las actividades básicas financiadas desde el centro.

Algunas universidades se encuentran muy cerca de la parte superior de este espectro y otras en la parte inferior. La mayoría de los países menos desarrollados aún tienen sistemas de gestión financiera muy burocráticos e impuestos por los gobiernos, si bien en todas partes existe una tendencia hacia el traspaso de responsabilidades en la gestión financiera.

MECANISMOS DE RECEPCION DE LOS FONDOS DE LAS INSTITUCIONES

Durante los últimos diez años, muchas universidades han experimentado un cambio, pasando de la financiación basada en los factores de insumo a la financiación basada en los resultados.

En los sistemas de financiación basada en los insumos, los fondos públicos se destinan a pagar los costos de los factores básicos de la institución, por ejemplo, salarios del personal, equipos, materiales y edificios. A los administradores universitarios se les exige que gasten los fondos en los insumos para los que han sido destinados, pero dentro de estos límites la institución decide cuáles serán los productos resultantes.

La financiación basada en los resultados paga a la universidad por los servicios que proporciona. En efecto, el gobierno compra servicios a la organización y es la universidad la que decide cómo asignar los recursos entre los diversos insumos para producir los servicios contratados.

Para los gestores financieros, las implicaciones de un cambio de una especifi-

cación de insumos a una especificación de productos son bastante importantes. Representan un cambio en la relación de poder entre la universidad y el organismo de financiación externa, pero también dentro de la universidad, entre el personal administrativo y el académico.

En términos generales, los siguientes métodos de los gobiernos para financiar a las universidades se basan en una combinación del que proporciona la financiación, los criterios utilizados (basado en los insumos o en los resultados), y la libertad para utilizar los fondos (Williams, 1993).

- La universidad somete un presupuesto anual basado en su estimación de los costos de sus compromisos con los salarios del personal y otros factores esenciales. Puede negociar con el gobierno acerca del porcentaje de este presupuesto. Las ayudas ya están asignadas, lo cual significa que la universidad debe destinar sus fondos a los sectores que especifica el gobierno.
- La institución recibe un monto determinado basándose en la ayuda recibida el año anterior, más o menos un incremento, y dispone de la libertad para gastar este dinero como desee dentro de límites legales muy amplios.
- La financiación se basa en una fórmula que refleja el rendimiento en el pasado, pero una vez que los ha recibido, la universidad puede gastar sus fondos a su voluntad. La base de la mayoría de las fórmulas es el número de alumnos (por asignatura, niveles de estudios, etc.). Sin embargo, los gobiernos intentan dar cada vez más importancia al rendimiento académico de los alumnos, y a la calidad de la formación y de las investigaciones realizadas.
- El gobierno compra servicios académicos de la institución. Este método es similar al anterior, aunque en este caso los fondos se basan en un futuro prospectivo y no en un rendimiento anterior.
- La universidad vende sus servicios de docencia, investigación y asesoría a una amplia gama de clientes, alumnos, empresarios y autoridades públicas.

En la práctica, se utiliza una combinación de dos o más de estos modelos. Por ejemplo, las fórmulas pueden definir en gran parte la financiación, mientras que un porcentaje se define por el incremento de la venta de plazas de alumnos al gobierno. Sin embargo, a menudo se puede identificar un modelo dominante que corresponde a uno de estos tipos ideales.

En numerosos países, la tendencia actual en la asignación de fondos es la de otorgar progresivamente una autonomía financiera a las instituciones mediante la asignación de paquetes de ayudas. Estas ayudas, no obstante, suelen calcularse aplicando criterios sobre los resultados, como por ejemplo, el número de licenciados. A este movimiento se suma la tendencia más general a exigir de las instituciones transparencia en su rendición de cuentas del uso de la financiación y a crear incentivos para obtener los resultados deseados.

Funciones y prácticas de la gestión financiera

Las principales funciones de la gestión financiera incluyen: la adquisición o movilización de recursos, la gestión de las reservas de dinero, la asignación y utilización de los recursos, la evaluación y las auditorías.

LA ADQUISICION O MOVILIZACION DE RECURSOS

La mayoría de los recursos provienen de organismos de gobierno, o de las matrículas y de diversas otras fuentes (como la comunidad, los padres, las donaciones, etc.). Si bien es probable que las subvenciones públicas sigan siendo la fuente principal de la financiación para la educación superior en muchos países, son cada vez más insuficientes para garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de educación superior en rápida expansión. Aunque dispongan de financiación pública, se suele pensar que para las universidades es una desventaja depender de una sola fuente de financiación.

Con menos apoyo del Estado y con oportunidades limitadas para imponer o aumentar las matrículas, muchas universidades han desarrollado una amplia gama de actividades generadoras de ingresos. En este contexto, es fundamental que en los consejos universitarios se incluya a representantes del comercio y la industria con el fin de crear asociaciones y desarrollar métodos de comercialización (Sanyal, 1995; Williams, 1992).

Las posibles fuentes de financiación incluyen: alumnos particulares, pagos de matrícula, exámenes y residencia; contratos de investigación, cursos y asesoría (se suele destinar un porcentaje de los ingresos al departamento que ha participado); derechos de propiedad intelectual (patentes y libros); actividades comerciales (imprensa, programas informáticos); inversiones en áreas productivas; ayuda externa; y donaciones (práctica tradicional en Estados Unidos y en prestigiosas universidades del Reino Unido y Japón).

Se han adoptado diferentes fórmulas para diversificar las fuentes de financiación. Tradicionalmente, los ingresos provienen de la firma de contratos de investigación y servicios con empresas públicas y privadas. Se supone que los beneficios de estos servicios, como consultorías y obras de desarrollo, cubrirán todos los costos y proporcionarán ingresos netos a la institución.

En muchos países las instituciones públicas gozan de libertad para hacer uso de estos ingresos, pero en muchos otros ha sido necesario introducir enmiendas a la legislación que rige las finanzas de las instituciones, o adoptar disposiciones especiales que les permitan conservar sus ingresos externos. Sin embargo, es obvio que los países con una economía predominantemente agrícola o con un sector industrial moderno y pequeño tienen posibilidades limitadas de ofrecer servicios.

Otra manera tradicional de recaudar apoyo financiero de las empresas industriales y comerciales es en forma de ayudas o becas para programas universitarios o profesionales específicos. En lo que concierne a los países en desarrollo, las donaciones directas han sido más importantes en Asia, donde la existencia de fundaciones que ofrecen apoyo financiero a los estudiantes ha sido un fenómeno habitual. Por ejemplo, en Indonesia, Tailandia y la República de Corea se han creado fundaciones privadas. Sin embargo, aun en el más favorable de los casos, es probable que estos recursos adicionales no representen un porcentaje importante del presupuesto de una institución de educación superior.

Cualquier actividad generadora de ingresos debería orientarse por la demanda, localmente específica y aplicable a las modalidades de la universidad. Además, debería probarse en una fase experimental.

Una de las funciones más recientes de la gestión financiera consiste en estimular a los departamentos para que generen ingresos. Hay dos maneras en que se puede recompensar a los individuos por emprender actividades que producen ingresos complementarios:

- tratar dichas actividades como parte del programa normal de trabajo de una universidad y permitir que los trabajos de consultoría cuenten como criterio de ascenso o para acceder a cargos superiores; o
- más habitualmente, permitir a los individuos conservar una parte de los ingresos generados, ya sea para ellos mismos o para el departamento o centro donde el individuo tiene un interés específico. Lo más normal es que se compartan los ingresos para cubrir gastos generales entre la institución, el departamento y el individuo o el equipo que ha realizado el trabajo.

LA GESTION DE LAS RESERVAS FINANCIERAS

El alcance de esta función depende fundamentalmente del marco legal en el que se desenvuelve la institución.

En países donde las instituciones no tienen autonomía financiera ni reservas de dinero, es evidente que esta función no existe. Sin embargo, en la medida en que más países adopten la descentralización y el traspaso presupuestario, esta función será crucial.

En países con un sistema bancario desarrollado, las reservas de dinero adecuadamente administradas pueden generar unos ingresos significativos para la institución a través de los intereses y otros beneficios.

LA ASIGNACION DE RECURSOS

La asignación de recursos refleja las prioridades de la universidad. A corto plazo, estas decisiones están definidas por los recursos que ya ha adquirido la institución, pero con el tiempo es posible que se introduzcan nuevas alternativas para cambiar el sistema de asignaciones. Las actuales limitaciones de recursos y decisiones se reflejan en los planes presupuestarios elaborados para el año financiero siguiente.

En un plan presupuestario básico se especifican los fondos que se deben captar y el porcentaje que se espera gastar en cada uno de las entradas presupuestarias individuales. Algunas instituciones conservan actualmente un porcentaje de 5% a 10% en el centro para usos estratégicos, tales como incentivos, innovaciones y desarrollo de sistemas de información. Además, algunas instituciones empiezan a distinguir entre fondos docentes y fondos de investigación.

Entre otras medidas adoptadas, observamos:

- traspaso de la responsabilidad y la transparencia financiera en la rendición de cuentas para que se sitúe más cerca de las unidades operativas, en la medida en que lo permitan los conocimientos y el sistema de información, pero nunca a costa de renunciar a todo tipo de control centralizado; y
- adoptar nuevas fórmulas de financiación, a menudo basadas en las matrículas,

número de licenciados y otros indicadores de los rendimientos. Cuando los gobiernos utilizan fórmulas de financiación, las instituciones a menudo siguen el mismo procedimiento para la asignación interna. Al instituir esta modalidad de financiación, puede que sea necesario destinar parte de los recursos a ciertas facultades que se encuentran en la fase de transición.

LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS

La utilización de los recursos es la fase en la que se pone en funcionamiento el plan presupuestario. Dicho en términos amplios, esta tarea comprende todas las actividades administrativas de la contratación, mantenimiento, suministros, etc., que entrañan gastos. También se pueden incluir otras actividades que producen ingresos adicionales, como instalar una librería, alquilar instalaciones escolares o hacer pagar las matrículas para ciertos cursos.

Dentro de la utilización de los recursos también se incluye la protección de las finanzas frente al fraude. De todas sus funciones, ésta es la función básica de control: es la más tradicional y, de lejos, la más difundida como función de los administradores financieros de las universidades. Todas las demás actividades, al menos en cierta medida, dependen del buen cumplimiento de esta tarea. A medida que se perfeccionan los sistemas de gestión y los procedimientos de auditoría, se detectarán más fácilmente las irregularidades financieras y la aplicación de los reglamentos será menos costosa.

Otra de las tareas básicas de los administradores financieros consiste en controlar el presupuesto regularmente a lo largo del año para comparar los ingresos y gastos reales de las diferentes partidas presupuestarias con los gastos presupuestados. Si existen diferencias entre el ingreso real y el gasto, como es de esperar, incumbe a la administración corregirlas. Esto puede requerir el ajuste de ciertos planes de gastos o ejercer un control financiero más estricto sobre los responsables internos del presupuesto, como los directores de departamento, con el fin de recortar o estimular los gastos. Un sistema de gestión de la información eficaz es importante para que los dirigentes universitarios y los administradores mantengan una información actualizada sobre el rendimiento académico y financiero de los diversos estamentos de la institución.

Podría ser sumamente útil programar una formación especial en competencia presupuestaria para todos los administradores y directores de unidades. La mayor parte del personal que trabaja en la educación superior tiene muy escasa formación en gestión financiera según se puede observar por:

- la lentitud para cumplir con los plazos fijados;
- los errores al rellenar los formularios y las estimaciones de costos;
- los errores para establecer prioridades en el uso de fondos discrecionales; y
- la incapacidad de comunicar la información presupuestaria adecuada a quien corresponde.

Una serie de talleres o cursos internos pueden aumentar de forma significativa la conciencia sobre el problema de los costos y la competencia financiera.

LA EVALUACION Y LAS AUDITORIAS

La evaluación y las auditorías son actualmente los aspectos menos desarrollados de la gestión financiera. Con una mayor autonomía, las instituciones de educación superior deben ser transparentes en su rendimiento académico y financiero. Si bien se realizan numerosas evaluaciones educativas, muy pocas relacionan el valor de los recursos utilizados con los resultados educativos obtenidos.

A pesar de que es difícil cuantificar los resultados educativos, hay que adoptar decisiones, de modo que no deja de tener mérito cuantificar cuando sea posible. No hay una sola manera absoluta y correcta de calcular los costos. Pero cuando hay diversas maneras de alcanzar un objetivo, si se adoptan los mismos principios de costo, se pueden medir los costos relativos. El análisis de costos debería aplicarse a resumir las implicaciones que tiene una actividad educativa para los recursos netos a lo largo de un periodo de tiempo, especialmente en un contexto de cambio. El costo por alumno/año es una medida habitual, al igual que el costo por alumno/hora.

Actualmente, la evaluación educativa suele ser competencia de los asesores e inspectores de gobierno. De manera muy diferente, las auditorías suelen limitarse a verificar que las transacciones realizadas por los administradores educativos son correctas. En términos ideales, los auditores deberían evaluar la eficiencia y la eficacia de la utilización de los recursos relacionando los resultados de los servicios con los objetivos de las políticas (efectividad) y con la utilización de los recursos (eficacia). Dado que el principal costo operativo en la enseñanza es el personal docente, suele relacionarse el coeficiente costo-eficacia con las horas trabajadas y el número de alumnos beneficiarios.

Además de lo anterior, cada vez es más habitual que una institución lleve a cabo su propia evaluación y que compare el rendimiento dentro de la institución y en objetivos estratégicos ya determinados. Conviene contar con la participación del personal en la definición de los objetivos y en la evaluación del rendimiento.

Se pueden llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas, asesorando en las tareas realizadas en otras secciones de la institución, para generar un sentido de responsabilidad colectiva. Los objetivos de cada curso tienen que estar claramente definidos, y es preciso determinar el porcentaje de alumnos que teóricamente han de aprobar, así como la inversión óptima de horas docentes en cada asignatura y una descripción de los procedimientos educativos que se utilizarán (por ejemplo, los accesorios audiovisuales y los instrumentos prácticos aumentan el coeficiente costo/eficacia). Una vez completada esta tarea, la información proporciona una base de datos estable que se puede actualizar todos los años.

La elaboración de indicadores del rendimiento útiles está adquiriendo mayor relevancia. Los sistemas modernos de gestión dependen de una información global y una parte importante de la información que se necesita está relacionada con el uso directo o indirecto de los recursos financieros. Cualquier nuevo sistema de gestión financiera debe asumir la producción ordinaria de efectividad financiera y de indicadores de eficacia.

En el marco de los procedimientos de rendición de cuentas, se empieza a generalizar entre las instituciones la publicación de un informe anual que incluye datos comparativos para mostrar resultados y presupuestos del presente y el pasado. Estos informes circulan no sólo entre los departamentos de gobierno, sino también entre las autoridades locales, la industria y los estudiantes.

Los indicadores del rendimiento pueden cumplir una función muy útil en la evaluación de la gestión financiera de una institución, aunque es evidente que no componen la totalidad del cuadro.

Estrategias para la gestión financiera

Como hemos mencionado en la introducción, los sistemas administrativos nacionales tienen un impacto importante en las estrategias de gestión financiera que aplican las instituciones.

Por un lado, incluso en sistemas cuyas instituciones gozan de un alto grado de autonomía administrativa, los gobiernos se ocupan de resultados y rendimientos institucionales específicos. Por otro lado, muchos gobiernos en sistemas de planificación centralizado han comenzado a devolver la autonomía administrativa a las universidades. En ambos casos, se espera que las universidades actúen con transparencia en la rendición de cuentas y que establezcan mecanismos de evaluación que demuestren que los fondos son utilizados con eficacia y efectividad. Por lo tanto, podríamos llegar a la conclusión de que la tendencia tanto en los sistemas autorregulados como en los que antiguamente eran de planificación centralizada, consiste en ejercer un control gubernamental a cierta distancia (Sanyal y Martin, 1996; 1998).

LAS ESTRATEGIAS NACIONALES

En este contexto, los gobiernos han aplicado diferentes estrategias para crear un marco que fomente la gestión financiera creativa a nivel institucional.

Mecanismos para la asignación de recursos

En relación a los mecanismos de asignación de recursos, se han intentado aplicar las siguientes estrategias:

- reemplazar los presupuestos desglosados en partidas por presupuestos de montos globales, con la idea de declarar responsables de las decisiones a quienes dirigen las actividades básicas de la educación superior;
- los recursos se asignarán sobre la base de fórmulas de financiación que aplican parámetros relacionados con los resultados (por ejemplo, el número de licenciados) con vistas a expresar con claridad los resultados esperados y para incentivar el rendimiento;
- el gobierno desarrolla un conjunto de indicadores de rendimiento para señalar los criterios con que se evalúan las instituciones y para crear un instrumento de seguimiento para el sistema de educación superior; y

- se facilitan fondos para crear incentivos y destinarlos a fines especiales, y el gobierno reasigna los fondos públicos para conseguir determinados resultados o para estimular proyectos innovadores en ámbitos prioritarios.

Todas estas estrategias gubernamentales intentan combinar la necesidad de una coordinación nacional y la creación de criterios y pautas para estimular la innovación en las universidades.

Flexibilidad en la utilización de los recursos

Actualmente, las universidades tienden a desenvolverse en entornos relativamente inestables. Tienen que ser capaces de reaccionar con rapidez ante las oportunidades y amenazas futuras. Como consecuencia, las normas relativas a la utilización de recursos públicos tienen que ser flexibles y permitir que se exprese la creatividad. Sobre todo en los sistemas que utilizan presupuestos de partidas individuales para definir la utilización de los insumos, los gobiernos tienen que crear un marco legislativo flexible para asignar fondos y presupuestos, para procurar que los fondos duren hasta el final del año y para desplazar dinero de una partida presupuestaria a otra.

Creación de un marco para la diversificación de los recursos

El marco legislativo también tiene que generar ingresos complementarios y diversificar recursos. Los gobiernos permiten cada vez más a las instituciones, a sus departamentos o a los individuos conservar una parte de los ingresos financieros que han generado. Algunas instituciones incluso completan los ingresos de la universidad con los ingresos de sus servicios a una clientela nueva. La autonomía para disponer del dinero ingresado mediante proyectos institucionales o para invertir en el mercado constituye un incentivo para la diversificación de los recursos.

Nuevos recursos a través de préstamos a los alumnos

La introducción de préstamos a los alumnos como medio de recuperación de costos es una medida cada vez más aplicada para generar nuevos recursos en el sistema. Se supone que los préstamos harán a los alumnos más responsables de su currículum. También se supone que contribuirá a la equidad, puesto que los alumnos de la educación superior disfrutan de una tasa de beneficio relativamente alta de las inversiones públicas en la enseñanza. Sin embargo, un sistema de préstamos a los alumnos requiere un marco administrativo que garantice que los alumnos pagarán los préstamos dentro de plazos razonables.

Desarrollo de la educación superior privada

Los países estimulan la creación o el desarrollo de universidades en el sector privado con el fin de reducir la carga financiera del Estado. Se espera que esto aliviará

la presión de los que acaban la enseñanza secundaria y solicitan plazas en las universidades públicas. Esto permite la expansión de la educación superior sin que disminuya la calidad de la enseñanza pública.

La planificación financiera en el nivel institucional

En las secciones anteriores, ha quedado claro que las universidades tienen que planificar con una perspectiva de medio plazo. Se ha abordado la planificación estratégica como uno de los enfoques para sistematizar el desarrollo institucional. Con el fin de coordinar la planificación institucional y nacional, es importante contar con un marco de negociación conjunta y contratos de larga duración que formalicen los resultados de estas negociaciones.

Las universidades necesitan que se liberen fondos regularmente con el fin de permitir que los gestores financieros trabajen adecuadamente.

LAS ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES

Integración de la gestión financiera y las políticas institucionales

Nuestra investigación destaca la importancia de crear planes financieros y presupuestos como un instrumento de gestión para la coordinación, el control y la evaluación de las universidades en el actual contexto de crisis financiera. También es importante que los objetivos y procedimientos de la gestión financiera se subordinen a la política institucional global. La gestión financiera debería ser un medio para la ejecución de objetivos y finalidades estratégicas. Por lo tanto, debe existir una estrecha integración y una planificación conjunta de los asuntos académicos y administrativos. Los presupuestos vinculados a los programas pueden constituir un instrumento para transformar las políticas institucionales en presupuestos. Los presupuestos de base cero, que permiten considerar modelos de gastos alternativos, crearán la flexibilidad necesaria para introducir recortes y crecer durante el año presupuestario.

Facilitar la generación de ingresos y de recuperación de costos en las unidades básicas

Si se ha producido un cambio fundamental en las funciones de la gestión financiera, es sobre todo con respecto a las nuevas y cada vez más importantes funciones de generación de ingresos y recuperación de costos. Se pueden conseguir estos objetivos con diversos medios:

- comercialización de programas y actividades universitarias;
- creación de empresas que pertenecen a las universidades, comercialización de patentes e innovaciones;
- alquiler de instalaciones y espacios universitarios;
- aumento de los pagos de matrículas y exámenes o pagos por pensión y alojamiento;
- buscar el patrocinio de los empresarios para alumnos o alumnos en formación;

- buscar a alumnos extranjeros con matrículas diferenciales y sobre la base de costos íntegros;
- administrar las reservas financieras de manera que generen todos los intereses posibles;
- invertir en el mercado de valores;
- buscar las donaciones de la industria, el comercio o las instituciones filantrópicas para la universidad, el personal o las residencias de estudiantes;
- recaudar donaciones de los alumnos; y
- buscar ayudas de fuentes nacionales e internacionales para la investigación.

Si una universidad desea fomentar la generación de ingresos y la recuperación de costos, hay que crear los estímulos necesarios en las unidades básicas y en el personal, y se debe estar dispuesto a restituir a la universidad una cantidad apropiada. Se debería estimular el trabajo de asesoría y permitir a los individuos o a las unidades básicas que conserven una parte de los ingresos generados. Este trabajo debería valorarse favorablemente en las postulaciones para ascensos o para acceder a cargos superiores.

Las estrategias orientadas a la generación de ingresos también implicarán la necesidad de crear o reforzar las estructuras universitarias relacionadas con la comercialización de servicios universitarios, como el departamento de comunicación o los servicios de extensión.

Reducción de costos y aumento de la eficacia

Debido a la crisis financiera en muchos presupuestos del sector público, se supone que las universidades aumentarán la eficacia de la utilización de los recursos. Se espera que tendrán el mismo nivel de eficacia con menos recursos. Esto implica necesariamente una reducción de los costos, pero no debería realizarse a expensas de la calidad de los servicios.

El principal gasto en la educación superior son los costos del personal. Estos costos son relativamente inflexibles, puesto que las escalas de salarios las decide una autoridad pública externa o se negocian con los sindicatos a nivel institucional. Por esta razón, las instituciones suelen hacer recortes en los costos no académicos, como inversiones de capital, costos administrativos, edificios y mantenimiento. Sin embargo, cabe señalar que algunos de estos presupuestos, al menos en el largo plazo, son esenciales para la calidad de los servicios académicos. He aquí algunas estrategias que merecen ser tomadas en consideración:

- Evaluar el costo de los servicios proporcionados por la universidad y calcular si la subcontratación (por ejemplo, limpieza y mantenimiento) tiene una mejor relación costo-eficacia;
- crear mecanismos de análisis de costos e intentar vincular costos y beneficios, separando los costos de docencia e investigación; y
- desarrollar normas de costos y otros criterios, también con la perspectiva de financiar plenamente las actividades de los servicios ofrecidos por la institución a una clientela externa.

Desarrollo de estructuras administrativas apropiadas

Las estrategias mencionadas más arriba relacionadas con las nuevas funciones de gestión financiera implican que las estructuras de apoyo y los mecanismos de gestión financiera cambian. Hemos identificado las siguientes estrategias adoptadas por las universidades:

- devolución de la responsabilidad financiera y de la rendición de cuentas a aquellas unidades que adoptan las principales decisiones a nivel académico;
- desarrollar el concepto de una autoridad interna de asignación de recursos; por ejemplo, un comité de planificación de recursos para movilizar, asignar y controlar la utilización de recursos;
- reagrupar unidades básicas para que actúen como centros de costo y reestructurar las actividades de la universidad y los registros de contabilidad financiera en torno a los centros de costo y beneficios;
- sensibilizar a los centros ante la cuantía de los costos imputándoles todos los costos de los programas (por ejemplo, costos de alquiler, mantenimiento de espacios y equipos);
- valorar adecuadamente la función del gestor financiero dentro de la jerarquía universitaria;
- reforzar el departamento interno de auditoría; y
- centralizar la función de las adquisiciones en un solo departamento con el fin de controlar más adecuadamente dichas adquisiciones.

Una cuestión delicada para la mayoría de las instituciones se relaciona con el grado deseado de autonomía financiera que se debe otorgar a las unidades básicas. Para el nivel administrativo central, es recomendable conservar una parte del presupuesto para iniciativas innovadoras y de investigación, con el fin de mantener un margen para la ejecución de iniciativas que sirven al interés común.

Desarrollo de un sistema apropiado de gestión de la información

Muchas de las estrategias ya mencionadas exigen tener acceso a datos relevantes y precisos, ya se refieran a un nuevo tipo de relación entre la institución y su autoridad nacional o a la necesidad de un seguimiento institucional de las políticas. Con la complejidad de los procedimientos administrativos, un sistema de gestión de información (MIS) se convierte en un instrumento necesario para producir dicha información relevante de manera regular. Sin embargo, un MIS debe adaptarse al grado de transferencia de la autoridad administrativa que rige para esa institución. Debería informar a todos aquellos que tienen autoridad para asignar fondos acerca de los principales indicadores de salud financiera de la institución. Por lo tanto, debía generar indicadores financieros de efectividad y eficacia y contribuir a la producción del informe anual proporcionando estadísticas sobre la gestión universitaria y los indicadores de rendimiento.

Un MIS también debería cumplir con los siguientes objetivos:

- ofrecer información transparente a todos los niveles institucionales sobre todos los recursos obtenidos;

- contribuir al desarrollo de un panorama claro de todos los costos y beneficios derivados de las actividades del programa (evaluación);
- informar sobre los que se enfrentan a problemas y cómo se pagan las facturas si los fondos públicos son insuficientes.

Impartir una formación adecuada

Los cambios en las estructuras y procedimientos en el plano de la gestión financiera sólo pueden producirse si las personas responsables están dispuestas y son capaces de implantar, sobre una base cotidiana, los cambios necesarios. Las instituciones dedicadas a transferir la responsabilidad administrativa a las unidades básicas tendrán que introducir cambios en los procedimientos y en las técnicas, así como crear instrumentos nuevos o diferentes, como el MIS y, a la vez, fomentar un programa integrado de formación para los responsables de la toma de decisiones.

Referencias

- Sanyal, B.C. 1995. *Innovations in university management* [Innovaciones en la gestión universitaria]. París, UNESCO.
- Sanyal, B.C.; Martin, M. 1996. *New strategies for financial management in universities: the experience of OECD Member States and Latin American countries* [Nuevas estrategias para la gestión financiera de las universidades: la experiencia de los países miembros de la OCDE y de América Latina]. París, UNESCO. (International Institute for Education Planning Contributions, n° 27.)
- ; ———. 1998. *Management of higher education with special reference to financial management in African institutions* [La gestión de la educación superior, con referencia especial a la gestión financiera de las instituciones en África]. París, UNESCO. (International Institute for Education Planning Contributions, n° 28.)
- Williams, G. 1992. *Changing patterns of finance in higher education* [Modelos evolutivos de la financiación en la educación superior]. Buckingham, Reino Unido, Open University Press.
- . 1993 *Financial management: its context and role in attaining university goals* [La gestión financiera: su contexto y su función en el logro de los objetivos universitarios]. Documento presentado en el seminario subregional de gestión institucional en la educación superior, Isla Mauricio, 6-17 de septiembre de 1993.

LA CONVALIDACION DE ESTUDIOS Y DIPLOMAS EN LA EDUCACION SUPERIOR: UN RETO PARA EL SIGLO XXI

Dimitri Beridze

Faltan menos de dos años para entrar en el siglo próximo y en un nuevo milenio. Los estudiantes de hoy, unos ochenta millones de jóvenes, serán los principales actores y decisores de la sociedad de mañana. ¿Cómo desean que sea este mundo futuro y su futura sociedad? La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior que se celebrará en París, Francia, del 5 al 9 de octubre 1998, convocada por la UNESCO, nos ofrecerá la oportunidad para abordar esta importante cuestión.

En el umbral del siglo XXI, la humanidad está asistiendo a la emergencia de una sociedad mundial, una de cuyas principales consecuencias es la movilidad de las personas. Más de un millón y medio de estudiantes están actualmente estudiando en el extranjero y este número seguirá aumentando en los próximos años. Además, gracias a las nuevas tecnologías de información, la movilidad académica virtual es hoy posible.

El conocimiento es universal y forma parte del patrimonio de la humanidad. Sin embargo, en la práctica, el acceso al conocimiento y al aprendizaje no siempre ha sido fácil. Como el conocimiento aumenta constantemente y las tecnologías se renuevan sin cesar, su adquisición y dominio son imprescindibles para los estudiantes. La movilidad académica intenta facilitar esta importante tarea, que se puede estimular por medio de convalidaciones mutuas entre las instituciones y autoridades de todo el mundo de estudios, diplomas y competencias obtenidos en otros países.

Versión original: inglés

Dimitri Beridze (Federación de Rusia)

Es graduado por el Instituto Estatal de Pedagogía de Tbilisi (1970) y doctor en filología por la misma institución (1974); antiguo investigador, jefe del departamento de postgraduados, secretario ejecutivo del Instituto de Información de Ciencias Sociales (INION), Academia de Ciencias de la URSS, Moscú (1974-83); especialista en programas, y en la actualidad, jefe de la Unidad para la Movilidad Académica en la Secretaría de la UNESCO, París.

La Estrategia a Plazo Medio de la UNESCO (1996-2001) apoya decididamente la promoción de actividades que contribuyan a la movilidad y a la convalidación de diplomas. La movilidad académica se ha convertido en el instrumento principal para llevar a la práctica los cuatro principios definidos en el informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI: aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a convivir y aprender a ser. El logro de la movilidad académica, considerada también como uno de los pilares básicos de la libertad académica, depende en gran medida del reconocimiento de la condición de los profesores de educación superior y de sus condiciones básicas de trabajo. Por este motivo, la Conferencia General de la UNESCO en su 29ª reunión, aprobó la Recomendación relativa a la condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior (11 de noviembre de 1997).

La acción de la UNESCO en el campo de la movilidad académica es casi tan antigua como la propia Organización. Durante los últimos cincuenta años, ha estado recogiendo información y realizando estudios sobre temas de movilidad y convalidación de estudios y diplomas. *Estudios en el extranjero*, obra que se publica bianualmente desde 1948, es una de las guías internacionales más completas sobre becas y estudios en todas las disciplinas académicas y profesionales postsecundarias. Entre 1969 y 1981 aparecieron siete títulos de la colección *Estudios sobre equivalencias internacionales de los títulos*, que dieron lugar a la elaboración de la *Guía Mundial de la Educación Superior*. Este libro va por su tercera edición y es el estudio más exhaustivo de los sistemas nacionales de educación superior.

El interés de la UNESCO por la movilidad académica entre todos los Estados Miembros se remonta a 1964. En aquel momento, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO en su 66ª reunión solicitó al Director General que se hiciera una valoración preliminar de los aspectos técnicos y legales del tema, señalando la conveniencia de elaborar un acuerdo o recomendación internacional sobre la equivalencia de los certificados de finalización de la enseñanza secundaria y de los diplomas y títulos universitarios. Desde entonces, en las sucesivas reuniones de los órganos rectores de la UNESCO se ha revisado el concepto y naturaleza de la acción que ésta debía llevar a cabo. Los Estados Miembros, aun manteniendo el objetivo último, a saber, la elaboración de un instrumento internacional de fijación de criterios, conscientes de las dificultades de todo tipo existentes, llegaron a la conclusión de que era preferible abordar el asunto a escala regional. Así pues, se aprobaron seis instrumentos regionales de acuerdo durante el decenio de 1970 y los primeros años del de 1980, el primero de los cuales fue el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe (junio de 1975), que fue seguido a lo largo del decenio siguiente por cinco convenios similares correspondientes a cada una de las demás regiones del mundo¹.

Más aún, en un intento de llegar a un acuerdo universal, la Conferencia General de la UNESCO en su 27ª reunión, celebrada en 1993, adoptó una importante decisión en el campo de la educación superior al aprobar una Recomendación Internacional sobre la Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de la Educación Superior destinada a facilitar el acceso a los recursos educativos de todo el mundo por medio de la movilidad de estudiantes, profesores, investigadores y profesionales para

mejorar la calidad de la educación superior. Otra finalidad era reducir la fuga de cerebros disminuyendo las dificultades que encuentran los que se han formado en el extranjero. La Recomendación viene a completar el conjunto de los convenios regionales y sugiere algunas medidas a escala nacional e internacional para favorecer la aplicación de los convenios regionales.

La UNESCO ha ido progresando dentro del marco legal de los convenios regionales y la Recomendación internacional. Estos criterios son adoptados por los Estados Miembros (a escala internacional y regional) y sirven como principios orientadores para la convalidación de diplomas académicos. A su vez, este marco legal facilita la creación y desarrollo de organismos específicos de trabajo (a escala regional, nacional e institucional) que se encargan de los temas de convalidación y así, adoptan disposiciones legales más ajustadas a las necesidades de los usuarios. Se han creado centros de información nacional de movilidad académica y convalidación ya famosos en Europa: Red de la Comunidad Europea para Centros de Información Nacional de Convalidación Académica (NARIC) en 145 Estados de todas las regiones del mundo.

En cuanto a los cinco convenios regionales y la Recomendación internacional, se han creado unos comités gubernamentales para su puesta en práctica que se reúnen una vez cada dos años para estudiar, entre otras cosas, los informes nacionales que aportan los Estados Partes sobre los logros obtenidos y las dificultades encontradas en su aplicación. En algunos casos, estos comités han creado grupos de trabajo para el estudio de cuestiones de interés especial. Tanto esos informes como los realizados por estos grupos de trabajo se publican para favorecer el conocimiento y la reflexión común sobre cuestiones de convalidación. En 1992, los comités tuvieron su reunión dentro del Congreso de la UNESCO sobre la Convalidación de Estudios y Movilidad Académica para adoptar un plan de trabajo conjunto.

Desde marzo de 1998, los convenios regionales han obtenido más de 120 ratificaciones por parte de los Estados Miembros. La cuestión de la ratificación es del máximo interés para la Secretaría de la UNESCO que le presta una atención diaria. Los Estados Miembros que todavía no se han adherido a los convenios tienen al menos dos preocupaciones comunes (expresadas verbalmente por representantes oficiales y autoridades de gobierno, y a veces por escrito a la Secretaría de la UNESCO). Algunos Estados Miembros creen que pertenecer a estos convenios puede debilitar la situación de los estudiantes nacionales con respecto a sus compañeros internacionales y tener efectos negativos en el mercado nacional de trabajo, llevando al desempleo a los jóvenes diplomados nacionales. A este fenómeno se le podría identificar con el temor a una apertura internacional forzosamente acompañada de una mayor competencia, y el miedo a salir perdiendo en ella. Otra preocupación común, más característica de los países en desarrollo y de los menos adelantados, pero expresada ahora abiertamente por muchos países industrializados, es que los convenios, al promover la movilidad académica a escala regional e internacional, favorecen la fuga de cerebros y esto contribuye al empobrecimiento intelectual y económico de los Estados y de regiones enteras.

Así pues, las cuestiones de la movilidad de los estudiantes y la convalidación de titulaciones, que a primera vista parecen exclusivamente académicas y técnicas,

se convierten en un dilema de orden mundial al que tienen que hacer frente todas las sociedades. Por un lado, todo el mundo está de acuerdo en que el conocimiento es universal y que hay que conseguir el acceso a él por todos los medios, y la movilidad académica es uno de los principales medios de la educación superior para el avance del conocimiento. La Constitución de la UNESCO, aprobada en noviembre de 1945, hace hincapié en “investigar libremente la verdad objetiva [...] el libre intercambio de ideas y de conocimiento” y en el “intercambio internacional de representantes de la educación, de la ciencia y de la cultura”. En estos principios se fundamentan las actividades de la Organización en la esfera de la educación superior.

Por otro lado, desde el principio del decenio de 1960, los Estados Miembros de la UNESCO (sobre todo los países en desarrollo) han tenido que hacer frente a la peligrosa tendencia de la fuga de cerebros en masa y están buscando soluciones para invertir la situación, que, en el caso de algunos países, adquiere proporciones de tragedia nacional. La UNESCO ha considerado que la convalidación internacional de estudios y diplomas de la educación superior por parte de todas las instituciones y autoridades competentes es un medio de aumentar la movilidad de las personas en la educación superior y, al mismo tiempo, una de las soluciones para detener, y finalmente invertir, el fenómeno de la fuga de cerebros.

El plan conjunto de trabajo de los seis comités intergubernamentales

Una de las finalidades que perseguían los seis comités intergubernamentales en noviembre de 1992 era dar un nuevo estímulo y una dimensión realmente internacional a las actividades emprendidas en este ámbito. Anteriormente, y de acuerdo con las disposiciones pertinentes de los convenios regionales, se habían creado unos comités internacionales encargados de la aplicación de los convenios regionales en todas las regiones de la UNESCO, para lo cual estudiaban los problemas por medio de reuniones, recomendaciones e intercambio de información, principalmente a escala regional.

Sin embargo, es sabido y corroborado por las estadísticas que la movilidad internacional en la educación superior tiene un carácter marcadamente interregional y la experiencia adquirida a raíz de la adopción de la Recomendación Internacional indica que existe un interés considerable entre los Estados Miembros en una cooperación internacional más amplia en este campo.

Para la UNESCO, una de las formas de abordar la cuestión de la convalidación de estudios y diplomas a escala internacional es fomentar la cooperación entre los comités regionales encargados de la aplicación de los seis convenios. Esta cooperación es mencionada explícitamente en los textos de los convenios y se ha debatido sobre ella en todas las reuniones de los comités. Es más, la conferencia General de la UNESCO en su 26ª reunión, celebrada en 1991, invitaba al Director General a “apoyar el desarrollo de una cooperación más estrecha entre los comités regionales de los convenios existentes, a través del intercambio de información, la realización de actividades conjuntas, la organización de reuniones, etc.” Se solicitaba a la

UNESCO – que alberga la Secretaría de los comités – que estudiara las posibles formas y medios de hacer realidad esta decisión.

La primera reunión de los seis comités regionales se celebró el 5 de noviembre de 1992 en el marco del congreso. Se acordó, por un lado, tomar nota de los progresos hechos gracias a la cooperación entre los comités, pero de manera especial discutir las necesidades, maneras y medios de potenciar esta cooperación y hacerla más práctica y más eficiente. La reunión acordó la adopción de un plan conjunto de trabajo consistente en cinco acciones conjuntas, cada una de las cuales daría lugar a una serie de actividades. Las acciones conjuntas son las siguientes:

1. intercambio de información y documentación entre los comités regionales y participación mutua en sus reuniones;
2. cooperación interregional entre los centros nacionales de información para la convalidación de estudios y movilidad académica;
3. actividades interregionales de formación para el personal encargado de la aplicación de los convenios regionales;
4. desarrollo de la capacidad de almacenar, procesar y difundir información para facilitar la convalidación de estudios y diplomas de la educación superior;
5. realización de trabajos de investigación dirigidos a facilitar la convalidación de estudios y diplomas de la educación superior.

La puesta en práctica del plan de trabajo conjunto comenzó en enero de 1993, en estrecha colaboración entre las autoridades nacionales representantes de los Estados Miembros con los comités regionales, las secretarías de los comités regionales situadas en las oficinas regionales de la UNESCO y sedes de la UNESCO.

El plan de trabajo dio un fuerte impulso a las actividades de los comités, que están poniéndolo en práctica satisfactoriamente. La difusión de la información, tan importante en cualquier tipo de cooperación internacional, se está haciendo de forma más regular y completa, la documentación producida por los comités se está haciendo mucho más continua y las actividades de formación están ahora mejor estructuradas y cada vez más ajustadas a las necesidades de las autoridades nacionales e institucionales.

Los seis comités intergubernamentales encargados de la aplicación de los convenios regionales celebrarán su segunda reunión de trabajo del 29 de septiembre al 2 de octubre de 1998 y en ella revisarán los resultados obtenidos en estos seis años y estudiarán las perspectivas para la acción futura.

La primera fase de puesta en práctica del plan de trabajo conjunto ha permitido la concentración y fluidez de la acción de la UNESCO en el ámbito de la movilidad académica y la convalidación. Igualmente ha permitido el desarrollo, a lo largo de estos seis años, de los mecanismos y programas destinados a un mejor conocimiento de los problemas de movilidad académica y convalidación de estudios. La segunda fase se orientará a lograr la consolidación del proceso iniciado en 1992 y asegurar la transferencia de la teoría y práctica (en el ámbito de la movilidad académica y la convalidación) entre todas las regiones y entre todos los ejes geográficos (con atención especial a las relaciones Norte-Sur, Sur-Sur y Este-Oeste). Debe incorporar a todos los Estados Miembros de la UNESCO y lograr la implicación

de todos ellos sin excepción en el trabajo de los convenios sobre la convalidación de estudios y diplomas. Por eso, la estrategia que se siga para la segunda fase debe ser global, basada en la continuidad y en la renovación constante. La continuidad puede ser garantizada manteniendo los mecanismos que han demostrado su utilidad (como los comités regionales y las redes de centros nacionales de información) y la renovación se puede lograr desarrollando una acción previsor.

Tendencias y perspectivas de la movilidad académica y la convalidación de estudios y diplomas

Los cambios que se han producido en el mundo en el último decenio y más concretamente en la Región de Europa de la UNESCO (que históricamente ha recibido el mayor número de estudiantes internacionales), señalan varios cambios en el ámbito de la movilidad académica y dejan ver algunos intereses comunes, tanto para los países receptores como para los emisores.

LA FUGA DE CEREBROS

Un tema de preocupación constante es el relacionado con la tendencia creciente de la fuga de cerebros y sus efectos devastadores en los países en desarrollo. Esta preocupación se podría expresar como el rechazo de la movilidad académica unidireccional, es decir, sin expectativas de regreso. En el decenio de 1990, las autoridades educativas y también una parte de la población de los países industrializados se han sensibilizado a las cuestiones relacionadas con la fuga de cerebros y están buscando soluciones nuevas e innovadoras para poner remedio a este fenómeno. Se trata de crear las condiciones necesarias para llegar a una acción más concertada en este ámbito que reúna a todas las partes afectadas: autoridades educativas y de otros ámbitos, regionales y nacionales, gubernamentales y no gubernamentales tanto de los países receptores como de los emisores; representantes de los estudiantes y del sector económico; estos últimos, especialmente las empresas multinacionales, desempeñan una función cada vez más importante, no sólo en la globalización de la economía mundial y en el proceso de movilidad profesional, sino también en el ámbito de la movilidad académica, pues ofrecen más oportunidades a sus empleados de acceder a la educación de nivel superior y de estudiar en el extranjero. En la actualidad, se ve cada vez más claro que la antigua categorización u oposición entre países industrializados como únicos ganadores y países en desarrollo como únicos perdedores no puede ya ser válida. Todos los Estados, en diferentes medidas, salen perdiendo cuando la movilidad académica se convierte en una pérdida de talento para el desarrollo nacional.

Aunque los temas de convalidación siguen siendo de la máxima importancia para los comités intergubernamentales, éstos no deben perder de vista otros objetivos de tipo más global: la paz internacional y el desarrollo nacional. El logro de estos objetivos requiere estrategias y políticas diferentes, mucho más proactivas, en el ámbito de la movilidad académica y la convalidación; políticas capaces de aunar la

necesidad de fomentar la movilidad académica internacional como medio de avance del conocimiento y de construcción de la sociedad global futura, y a la vez, la necesidad de invertir la fuga de cerebros, como medio de garantizar un desarrollo nacional sostenible. Los comités tienen que tener presentes estos objetivos cuando estudien sus propuestas para el plan de trabajo conjunto para 1999-2005.

La UNESCO, para conciliar estas dos tendencias relacionadas y a la vez opuestas – la de fomentar la movilidad académica y la de impedir la fuga de cerebros – está trabajando en la búsqueda de soluciones y ha encontrado algunos instrumentos prometedores. Uno de ellos es la cooperación interuniversitaria, el Programa UNITWIN y de Cátedras UNESCO, creado en 1991 y considerado por los Estados Miembros como un fuerte estímulo para la movilidad académica y la rápida transferencia de conocimientos a través de redes y otros sistemas de relación. Su finalidad es mejorar la pertinencia y calidad de la educación superior y su contribución al desarrollo nacional, mediante cursos y programas de estudio e investigación con criterios internacionales. Casi la totalidad de los 260 acuerdos firmados por la UNESCO con las instituciones que participan en el programa tiene como objetivo la elaboración de un programa común de enseñanza e investigación con miras a facilitar, entre otras cosas, la convalidación de los diplomas obtenidos en estos programas internacionales de estudio.

Otro ejemplo de ayuda destinada a facilitar el regreso de los talentos a sus países de origen y reducir así la fuga de cerebros es el proyecto TALVEN (Talento Venezolano en el exterior) que fue desarrollado a final de 1994 por las autoridades venezolanas (coordinadas por la Delegación Permanente de Venezuela ante la UNESCO) en colaboración con la UNESCO y con el apoyo económico de ésta. Gracias a las actividades de TALVEN se han realizado noventa viajes de estudios a Venezuela en los que participaban expertos de alto nivel (naturales de Venezuela y que en la actualidad viven en el extranjero). Entre otras actividades, se ha realizado una serie de seminarios sobre la creación de pequeñas empresas de software (en la Universidad Simón Bolívar), un seminario sobre el SIDA (en la Academia Nacional de Medicina), un seminario sobre economía (organizado en colaboración con el Banco Central de Venezuela) y un seminario sobre biología molecular (en colaboración con el Centro de Formación Médica, Trinidad). La UNESCO se propone continuar el desarrollo de proyectos del tipo TALVEN en otros países y regiones. Hay que señalar que los proyectos de este tipo requieren grandes ayudas financieras y sólo se pueden llevar a cabo, desarrollar y sostener con eficacia si se cuenta con otros recursos económicos y otros colaboradores (además de la UNESCO).

LAS CUESTIONES DE ACREDITACION Y EVALUACION

En el decenio de 1990, la movilidad académica internacional está más extendida y diversificada que nunca. El número de Estados e instituciones de educación superior que acogen a estudiantes internacionales aumenta rápidamente. Nuevos cursos y programas se ofrecen a los estudiantes internacionales y la movilidad académica está tomando nuevas formas, como la creación de nuevos diplomas y otras

titulaciones académicas nacionales e internacionales. Estas últimas, cada vez con más frecuencia, son otorgadas por instituciones que se ponen a sí mismas la etiqueta de internacional. Algunos de estos centros de educación superior están autorizados a conceder títulos en nombre de otros centros.

Este estado de cosas puede tener repercusiones positivas y negativas, especialmente con respecto a la calidad de la educación superior. En estas circunstancias, es importante, por no decir forzoso, desarrollar actividades relacionadas con las cuestiones de acreditación y evaluación (que abarquen tanto a las instituciones como a sus programas de estudio) dentro de un marco común.

CONVALIDACION DE LOS CONOCIMIENTOS PRACTICOS

El desarrollo y la diversificación de la educación superior se manifiestan en la diversificación del cuerpo de estudiantes y del personal docente. Tanto el documento de la UNESCO *Cambio y desarrollo de la educación superior* (1995) como el informe de la Comisión Internacional sobre educación para el siglo XXI (1996) señalan claramente no sólo el aumento cuantitativo espectacular del alumnado, sino la diversidad de la población estudiantil y del profesorado en cuanto a edad, experiencia y competencias.

Todo esto, junto a la aparición de una nueva categoría de estudiantes y personal docente, hace que la educación superior se encuentre ante la necesidad de incorporarlos y adaptar sus conocimientos, saberes prácticos y competencias a sus propias exigencias académicas. Como consecuencia, la convalidación de los conocimientos prácticos y de la experiencia y competencias adquiridas se convierte en un asunto de la máxima importancia, no sólo para los individuos y los centros de educación superior afectados, sino para todo el sistema. Por último, están en relación directa con la observancia y cumplimiento del artículo 26.1 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre que afirma que “el acceso a los estudios superiores será igual para todos en función de los méritos respectivos”.

FINANCIACION DE LA MOVILIDAD ACADEMICA INTERNACIONAL

La movilidad académica, como toda actividad humana en desarrollo, requiere una mejora permanente y una inversión de capital. Al mismo tiempo, es el área de las instituciones de educación superior en la cual el fruto de la inversión, en términos financieros, es más visible y significativo. La revista *Newsweek* del 28 de noviembre de 1994 publicaba un artículo sobre las tendencias de estudio de los estudiantes asiáticos en centros americanos visto desde la perspectiva de una cuestión de negocios. Este artículo informaba, entre otras cosas, de que el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, que considera a los estudiantes extranjeros que estudian en América como un servicio exportado, sitúa a la educación en las universidades en el quinto lugar de las exportaciones, detrás de los transportes de mercancías, pero delante de los bancos. Esta tendencia es una realidad y se debe a que las partidas presupuestarias para la educación superior están sufriendo recortes en todo el mundo y muchas instituciones tienen que buscar fondos que hagan posible su supervivencia y desarrollo futuros.

En el decenio pasado se ha producido un cambio significativo en la financiación de la movilidad académica internacional. Un análisis estadístico de los contenidos de las ediciones de *Estudios en el extranjero* de 1995 y 1997 indica un descenso de un 18% aproximadamente en las becas ofrecidas por organizaciones internacionales y de un 41% en las ofrecidas por instituciones nacionales, y no consta que esta pérdida de inversión en movilidad académica esté siendo sufragada por otras fuentes públicas o privadas.

Sería necesario un estudio detallado y exhaustivo de las cuestiones de financiación, preferiblemente en colaboración con otras organizaciones internacionales y regionales, y de sus repercusiones en la internacionalización de la educación superior, que permitiera la elaboración de una estadística completa y el desarrollo de nuevas estrategias dirigidas a aumentar la movilidad académica internacional.

NUEVAS COLABORACIONES REGIONALES E INTERNACIONALES

Aunque el desarrollo de mercados comunes y de empresas transnacionales sigue siendo la principal fuerza motriz de la cooperación internacional y la integración regional, está claro que esto da lugar a más movimientos no sólo de capitales y de productos, sino también de personas. Por eso se necesita un esfuerzo adicional en beneficio de la comunidad académica para reconocer sus competencias y habilidades profesionales. Es más, con el rápido desarrollo de la ciencia y la tecnología y las necesidades siempre cambiantes del mercado de trabajo, el concepto de “educación permanente” defendido por la UNESCO desde principios del decenio de 1960, se ha convertido en un imperativo. En la actualidad, la tendencia de la cooperación internacional en materia de educación superior así como en otros ámbitos, es más patente en su dimensión regional y todavía más en la subregional. El rápido desarrollo de algunas antiguas agrupaciones regionales como el Consejo de Europa, y el nacimiento de nuevas agrupaciones subregionales, como MERCOSUR en América Latina y NAFTA en América del Norte, están creando nuevas oportunidades con respecto a la movilidad académica y a la cuestión de la convalidación de las titulaciones académicas.

El mejor ejemplo de este enfoque regional es el nuevo Convenio sobre convalidación de las titulaciones de la Educación Superior en la Región de Europa (adoptado en Lisboa el 11 de abril de 1997) y actualmente desarrollado gracias a los esfuerzos conjuntos de la UNESCO y el Consejo de Europa, que supone una gran innovación no sólo por su orientación y contenidos, sino porque constituye un gran paso hacia adelante en la cooperación regional de Europa. Hay que señalar que este Convenio puede estimular a otras regiones a cooperar más estrechamente con organizaciones gubernamentales regionales y subregionales con miras a llegar a acuerdos similares. Este tipo de enfoque puede ser muy beneficioso, pues es conforme al famoso principio de la vida internacional: pensar globalmente y actuar localmente.

También es cierto que un trabajo de este tipo sólo es realista si se dan algunos requisitos previos (como la disposición política de los diversos actores regionales para sacar a delante una cuestión de interés común). Por ejemplo, en África, el liderazgo regional lo podría desempeñar la Organización de la Unidad Africana y en América Latina y el Caribe, la Organización de Estados Americanos o el Parlamento

Latinoamericano. En la región de Asia y el Pacífico, el enfoque más adecuado puede ser de nivel subregional debido a que esta región de la UNESCO cuenta con 42 Estados Miembros y las organizaciones gubernamentales multilaterales creadas en la región son en su mayoría de carácter subregional, como la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia del Sur Este), el PECC (Consejo de Cooperación Económica del Pacífico) o incluso APEC (Forum de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico).

Las dificultades o complejidades de las diferentes situaciones regionales no deben impedir a los gobiernos y a la comunidad académica proseguir la cooperación en la educación superior, atendiendo también a las cuestiones de movilidad académica y convalidación. Los convenios adoptados bajo los auspicios de la UNESCO son importantes porque establecen unos principios comunes y crean el marco para otros acuerdos bilaterales o multilaterales en todos los niveles (nacional, local e institucional). Por todo ello, los legisladores deben preocuparse de este aspecto particular de la legislación internacional y concentrar esfuerzos en esta área de acuerdo con la comunidad académica y con las diferentes ONG regionales y locales que trabajan en la educación superior, sin olvidar las organizaciones profesionales y estudiantiles.

La contribución de estas organizaciones a los asuntos de movilidad académica y convalidación de estudios no se puede subestimar ni limitar su actuación a un papel pasivo. En primer lugar porque, en virtud de los principios de libertad académica y de autonomía institucional de que disfrutaban las instituciones de educación superior, éstas son los principales actores. En segundo lugar, la comunidad académica es la primera en beneficiarse (en lo relativo a la calidad) de la internacionalización de la educación superior y por ello debe estar más implicada en todos los asuntos referentes a la convalidación de titulaciones académicas. Algunos creen que los dilemas existentes entre el Estado frente al individuo, o la autoridad central frente a la local, se resolverán cuando los responsables de educación, y de la educación superior en particular, de todos los niveles tengan el mismo derecho a decir lo que piensan y a adoptar decisiones que las autoridades responsables de otros sectores de la actividad humana.

Ya hemos evocado un ejemplo de cooperación satisfactoria entre la UNESCO y el Consejo de Europa. Se trata de la cooperación con otros socios europeos (la Comisión de las Comunidades Europeas y el Consejo de Ministros Nórdico). La internacionalización de la educación superior es una prioridad en la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, que ha llevado a cabo una serie de talleres sobre servicios profesionales en los que se aborda la cuestión de avanzar en la liberalización a través de una reforma reguladora.

Los organismos multilaterales gubernamentales y no gubernamentales de regiones distintas de Europa deben extender esta cooperación. Este diálogo emergente entre diferentes interlocutores interesados tanto en la internacionalización de la educación superior como en el negocio internacional de los servicios profesionales requieren quizás una coordinación por una infraestructura en el ámbito de las Naciones Unidas.

Las organizaciones internacionales e intergubernamentales, como la UNESCO, tienen la obligación permanente de adaptarse a los cambios que se están produciendo en todo el mundo en los últimos decenios. Las repercusiones de estos cambios en

la educación superior tienen que ser estudiadas con enfoques diferentes, nuevos y originales. Sin menosprecio de todos los pasos positivos que se han dado para mejorar el proceso de intercambio internacional en la educación superior, es preciso no obstante preguntar a todos los interlocutores que intervienen en la educación superior si la estrategia empleada en los últimos cuarenta años sigue siendo válida todavía y, si es así, qué se debe mejorar o cambiar para hacer que nuestra acción sea más relevante y eficiente.

¿Qué se debe hacer, por ejemplo, para combatir fenómenos como la proliferación de instituciones postsecundarias que imparten cursos y programas de baja calidad y expiden diplomas académicos sin valor para los empleadores, pero que mantienen e incluso aumentan el número de alumnos matriculados, y también el de estudiantes extranjeros? ¿Qué procedimientos y mecanismos pueden ser más apropiados para crear un diálogo y una cooperación realmente productivos entre estudiantes, profesores y administradores sobre cuestiones de movilidad académica? Con respecto a los convenios de la UNESCO, ¿están funcionando sus mecanismos con eficacia y son sus sistemas de información instrumentos útiles en el proceso de control? ¿Qué problemas encuentran los estudiantes internacionales y cómo contribuyen los convenios de la UNESCO a resolverlos? ¿Qué otros procedimientos, además del establecimiento de normas, se pueden buscar para promover la movilidad académica y permitir la convalidación de titulaciones obtenidas en la educación superior? ¿Cómo contribuirán la Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTIC) a esta tarea y qué peligros hay que evitar en la “sociedad de la información” en relación con la movilidad y la convalidación en la educación superior? ¿No es oportuno explorar a fondo todas las posibilidades que ofrecen las NTIC para proporcionar a los gobiernos, universidades, evaluadores y estudiantes los modernos instrumentos que faciliten la movilidad y la convalidación de titulaciones académicas? Por ejemplo, ¿es conveniente lanzar proyectos a escala regional e internacional destinados a la elaboración de programas informáticos con miras a la convalidación (una especie de convertidor de títulos por ordenador) y proyectos destinados a una mejor protección de documentos académicos (certificados, diplomas, títulos)? ¿Qué otros tipos de ayuda se pueden ofrecer para facilitar la cooperación internacional en el ámbito de la movilidad académica y la convalidación de estudios?

La próxima Conferencia Mundial sobre la Educación Superior será la oportunidad más importante para la Organización de profundizar en su reflexión y análisis orientados al futuro. Será la primera vez en los cincuenta años de historia de la UNESCO que una conferencia internacional esté enteramente dedicada a la educación superior. La decisión de celebrar esta Conferencia, precedida y basada en una serie de conferencias regionales², es una muestra del interés que los Estados Miembros de la UNESCO conceden a esta área de la educación superior. Igualmente, refleja la madurez alcanzada por la propia organización capaz hoy de abordar cuestiones tan complejas como las de la agenda futura de la educación superior.

La internacionalización de la educación superior será uno de los principales temas de discusión. Desde el punto de vista de la movilidad y la convalidación, esta conferencia puede ser un hito, puesto que en ella se formularán propuestas de

acción, se identificarán nuevas prioridades y se construirán nuevas asociaciones. Algunas de estas nuevas asociaciones están ya reconocidas internacionalmente y son plenamente dignas de consolidarse y desarrollarse.

La educación superior desempeña una función decisiva en el mundo moderno y recibe una atención preferente por parte de los Estados Miembros. La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior será una oportunidad de conocer y determinar las líneas maestras de la educación superior en el futuro con miras a encontrar mejores soluciones a los problemas de la pertinencia de los contenidos, el desempleo de los titulados y la complementariedad de los distintos niveles de educación. Esta conferencia servirá por lo tanto de “laboratorio de ideas” para la nueva universidad de la “aldea global”. Los comités regionales encargados de la aplicación de los convenios están invitados a contribuir a este proceso. El plan de trabajo conjunto de los seis comités intergubernamentales para los años 1999-2005, una vez discutido y aprobado, puede servir a estos fines. Se podría proponer su adopción a la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, como parte integrante del plan mundial de acción que será elaborado por la Conferencia.

Notas

1. *Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe* (1973, en español, inglés y francés); *International convention on the recognition of studies, diplomas and degrees in higher education in the Arab and European States bordering on the Mediterranean* [Convenio Internacional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en los Estados árabes y europeos de la ribera del Mediterráneo] (1976, en árabe, inglés y francés); *Convention on the recognition of studies, diplomas and degrees in higher education in the Arab States* [Convenio sobre la Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en los Estados árabes] (1978, en árabe, inglés y francés); *Convenio de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en los Estados pertenecientes a la región de Europa* (1979, en inglés, francés, español y ruso); *Regional convention on the recognition of studies, certificates diplomas, degrees and other academic qualifications in higher education in the African States* [Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Certificados, Títulos, Diplomas y otras Calificaciones académicas de Educación Superior en los estados africanos] (1981, en inglés y francés); y *Regional convention on the recognition of studies, diplomas and degrees in higher education in Asia and the Pacific* [Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Certificados, Títulos y Diplomas de Educación Superior en Asia y el Pacífico] (1983, en inglés, francés, chino y ruso).
2. *América Latina y el Caribe*, Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para el Cambio en la Educación Superior en América Latina y el Caribe, La Habana, Cuba, 18 a 22 de noviembre de 1996; *Africa*, African Higher Education for the 21st Century, Dakar, Senegal, 31 de marzo a 4 de abril de 1997; *Asia y el Pacífico*, National Strategies and Regional Co-operation in Higher Education for the 21st Century, Tokio, Japón, 8 a 10 de julio de 1997; *Europa*, Programa Europeo para el Cambio en la Educación Superior en el siglo XXI, Palermo, Italia, 25 a 27 de septiembre de 1997; y *Estados árabes*, Regional Challenges in Higher Education for the 21st Century, Beirut, Líbano, 2 a 6 de marzo de 1998.

EL SISTEMA DE ACCESO A LA UNIVERSIDAD: UNA VISION EUROPEA

Ferran Ferrer

Es una obviedad señalar que el tema que nos ocupa es de trascendental importancia en nuestras sociedades. Basta con asomarse a los principales diarios de cualquier país europeo en los días en que tienen lugar los exámenes de finalización de secundaria o de ingreso en la universidad para observar su repercusión social. El acceso a este nivel educativo supone, de hecho, una de las transiciones más problemáticas y significativas para la vida personal, profesional y laboral de las personas.

Por todo ello, parece pertinente abordar la cuestión de la transición entre ambas etapas desde una perspectiva europea. Con esta finalidad, se apuntarán en primer lugar algunas reflexiones de carácter general que servirán para enmarcar este tema desde el punto de vista teórico. A continuación se describirán las tendencias más relevantes en el ámbito europeo. Por último, se indicarán algunos aprendizajes que pueden ser útiles para las reformas de estos niveles educativos.

Reflexiones sobre los sistemas de acceso

Una primera aproximación al tema que nos ocupa aconseja deslindar lo que es propiamente el proceso que sigue el estudiante al transitar de la enseñanza secundaria a la universidad, de lo que constituye el examen que realiza para obtener el título de bachiller o para acceder a unos estudios o universidad concreta.

Por ello, presentaré a continuación algunas reflexiones sobre estos dos temas.

Versión original: español

Ferran Ferrer (España)

Es profesor de educación comparada en la Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Pedagogía Sistemática y Social. Su campo de estudio gira en torno a los países de la Unión Europea y se centra más particularmente en la evaluación de sus sistemas educativos, así como en la administración, financiación y gestión de los mismos. En la actualidad está investigando sobre el control social de la escuela, los indicadores de los sistemas educativos, y los procesos de transición entre la enseñanza secundaria y superior.

Correo electrónico: f.ferrer@cc.uab.es

REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO DE TRANSICION

Existe gran unanimidad entre los expertos y los responsables de la política educativa de los países desarrollados sobre la necesidad de establecer un cierto proceso selectivo en la transición entre ambos niveles de enseñanza. Entre las razones más comunes para justificar esta posición están las siguientes:

- el crecimiento de la demanda;
- la limitación de los recursos económicos;
- la saturación de títulos en el mercado laboral;
- garantizar que quien accede a estos centros tiene la preparación suficiente como para poder continuar la enseñanza superior en los estudios escogidos.

No obstante, y a pesar de lo dicho, conviene tener presente que el establecimiento de un proceso selectivo en esta transición no explica por sí mismo el hecho de que la tasa de escolaridad en la enseñanza superior sea menos alta en un país u otro.

Características de un sistema educativo como son: la existencia de una enseñanza secundaria más o menos selectiva, el carácter más o menos diversificado de la misma, la oferta más o menos amplia de enseñanza postsecundaria de carácter no universitario, el grado de desarrollo institucional de la red pública y privada, la oferta de plazas universitarias, etc. son factores que condicionan en gran medida el número final de estudiantes que ingresan en la universidad. Así, podemos observar que, en países donde los estudiantes que han superado el examen de certificación de secundaria tienen un acceso más o menos directo a la universidad (es decir, países de poca selectividad), la tasa de escolarización no es tan alta como cabría esperar. Una de las causas que permiten explicar mejor este fenómeno es la existencia de una enseñanza secundaria más selectiva, que orienta a los estudiantes hacia opciones no universitarias en el transcurso de los estudios.

Es también interesante resaltar que, en ocasiones, se plantea la autonomía de las universidades como la capacidad que éstas tienen para poder seleccionar a los estudiantes en función de los resultados conseguidos en la obtención del título de secundaria. Se trata, sin duda alguna, de una concepción de la autonomía muy limitativa para los centros universitarios puesto que tan sólo afecta al uso de unos resultados ya dados, sin posibilidad de intervención en todo el proceso anterior y posterior. En consecuencia, no podrían intervenir en la elaboración de los criterios, en la preparación y corrección de las pruebas correspondientes, ni tampoco en la delimitación de los estándares de superación de las mismas.

Tampoco podemos olvidar que investigaciones llevadas a cabo desde hace tiempo muestran que para el acceso a los centros superiores es correcto combinar el expediente obtenido por el alumno en el centro de secundaria con el resultado de las pruebas externas realizadas. El problema que plantea la comparación del expediente académico entre los alumnos que quieren acceder a la universidad tiene su compensación en que proporciona una visión del aprendizaje del estudiante como un *continuum*, como un proceso formativo, y no como una serie de acciones puntuales.

Estudios internacionales refuerzan la idea de que determinadas aptitudes y motivaciones – más allá de los conocimientos necesarios para poder seguir estudios de

este nivel educativo – son además factores muy vinculados al éxito o fracaso académico posterior. Como bien apunta la UNESCO (1995, pág. 41):

Se suele admitir, sin embargo, que la calidad de los estudiantes de educación superior depende, en primer lugar, de las aptitudes y motivos de los que han completado sus estudios secundarios y desean seguir cursando estudios en un nivel superior.

En este sentido, hay que ser consciente de que, muy posiblemente, el nivel de conocimientos adquiridos es *condición necesaria pero no suficiente* para poder estudiar en el nivel universitario.

REFLEXIONES SOBRE LOS EXÁMENES DE GRADUACION Y TRANSICION

El proceso de transición entre la enseñanza secundaria y la enseñanza superior tiene su momento culminante en los exámenes que se realizan al finalizar la etapa secundaria, o bien al pretender acceder a la etapa superior. Dada su peculiar importancia, indicaré a continuación algunos aspectos de los mismos que considero esenciales.

En primer lugar, el papel de la prueba de graduación al final de la enseñanza secundaria – común a muchos países – ha ido cambiando con el paso del tiempo. En principio, esta prueba fue pensada para certificar que se habían adquirido los conocimientos fundamentales del Bachillerato, y como requisito previo para el acceso a la universidad. No obstante, el aumento creciente de la matrícula del nivel secundario, así como el incremento de la demanda de plazas para acceder a la enseñanza superior, llevó a emplear además esta prueba intermedia entre ambas etapas como criterio de acceso. En concreto, empleando los resultados obtenidos por los estudiantes en la prueba de certificación para ubicarlos en los estudios y centros superiores. Esta transgresión del sentido de la prueba de certificación supuso que la valoración para la entrada en la universidad se hiciera sólo desde la perspectiva de los conocimientos adquiridos en Bachillerato, por lo que los países más avanzados tuvieron que introducir modificaciones legislativas para poder incorporar otros sistemas y criterios más acordes con lo que se espera de un estudiante universitario: madurez académica, motivación, actitud hacia el estudio, etc.

Como apunta Keeves (1994, pág. 15) respecto a este tipo de exámenes:

Las dos funciones instrumentales de los exámenes nacionales, denominadas de *selección* y de *certificación*, no son tan sólo funciones de diferente tipo, sino que también requieren obtener diferente tipo de información en los exámenes. La selección supone elaborar pruebas que discriminen acertadamente. La certificación requiere de pruebas que midan la adquisición de un estándar de competencia perfectamente delimitado.

Lo que acabamos de decir ha supuesto que los países del entorno europeo se hayan preocupado por intentar diferenciar ambas funciones a través de la reforma de sus sistemas de acceso a la enseñanza superior. Ciertos países han optado por deslindar

ambos tipos de pruebas, midiendo en las primeras conocimientos y habilidades cognitivas, mientras que en las segundas se tiende a evaluar la capacidad del individuo para aprender en determinadas condiciones, como son las del medio universitario.

Investigaciones llevadas a cabo en países con amplia experiencia en estos temas indican que ninguno de los dos tipos de prueba por separado son un buen indicador del grado de rendimiento académico que se espera del futuro estudiante, mientras que al combinar los resultados de ambas se obtiene un buen predictor de su éxito académico.

En cuanto a la cuestión del formato empleado en los exámenes de certificación de la enseñanza secundaria existen dos posiciones claras. Por una parte, los países que apuestan por dar prioridad al criterio *objetividad de la evaluación*, y en consecuencia elaboran pruebas estandarizadas que permiten la corrección unívoca (es decir, sin someter el resultado al arbitrio personal del corrector); y por otra, los países que optan por el criterio *globalidad del aprendizaje*, y por tanto que diseñan pruebas con las que se pretenden medir los aspectos más cualitativos de la enseñanza.

No parece adecuado plantear ambas opciones como mutuamente excluyentes, y en este sentido se debe entender el esfuerzo de los países con más tradición en exámenes de certificación encaminado a conjugar en una sola prueba ítems de ambos tipos.

Otro aspecto significativo de estos exámenes radica en los usos que se pueden hacer de los resultados obtenidos por los estudiantes. En concreto, en el ámbito social, éstos pueden ser los siguientes:

- orientar el curriculum nacional mediante una mutua adaptación de los objetivos terminales del Bachillerato y los contenidos y habilidades requeridos en el examen de certificación;
- controlar la calidad de los centros escolares mediante la comparación entre ellos con el fin de: (i) tomar medidas para mejorar los que obtienen peores resultados; y (ii) rendir cuentas a la sociedad de la inversión hecha en este sector de la educación.

Por otra parte, en el terreno personal puede tener un valor social importante para acceder al mercado laboral o a otros estudios no universitarios, así como para orientar su futura vida académica y profesional.

Por último, sería un gran error olvidar las repercusiones que tiene el examen sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje que se desarrolla en las escuelas. Los ámbitos de incidencia son básicamente: la motivación del estudiante, la tensión ante el final de curso, las actitudes ante las diversas asignaturas del currículo de secundaria, las aptitudes en función del género de los estudiantes, etc. Conviene ser especialmente prudente ante este último aspecto a la hora de elaborar las pruebas, observando de forma sistemática que no se propongan modelos de examen que favorezcan o perjudiquen más a los chicos que a las chicas. Ello supondría, sin duda alguna, un cuestionamiento del principio de igualdad de oportunidades.

Tendencias internacionales

Presentaré a continuación las tendencias internacionales agrupándolas en tres grandes categorías con el fin de hacer más clara su exposición: tendencias en el modelo

de enseñanza superior; tendencias en la transición entre enseñanza secundaria y enseñanza superior; y tendencias en los exámenes de graduación y transición.

TENDENCIAS EN EL MODELO DE ENSEÑANZA SUPERIOR

La enseñanza superior de los países desarrollados ha quedado sumida en los últimos años en una transformación profunda que afecta, no sólo a su estructura y funcionamiento interno, sino que implica también un cierto replanteamiento sobre si debe mantenerse en los papeles que, tradicionalmente, la sociedad le ha encomendado. Ya sea a causa de condicionamientos externos (evolución demográfica, crisis económica, etc.), o bien debido a factores internos de las propias instituciones (aceptación de nuevas funciones, diversificación de la oferta, competitividad creciente), lo cierto es que estamos ante un período histórico clave para el futuro de este nivel educativo.

Hay, no obstante, una cierta diversidad de situaciones en el ámbito internacional. Judge (1994, págs. 262-263) describe muy bien la forma en que son interpretadas estas situaciones en función del país de origen:

Para nuestro colega francés, la enseñanza superior en los Estados Unidos de América es una selva: lujuriosa, confusa, ruidosa, indisciplinada, competitiva, diversa, ingobernable, individualista, asistemática. Para nuestros colegas americanos, el mundo de la educación en Inglaterra no es tanto una selva como un zoológico: enjaulado, segmentado, ordenado, domesticado, respetado, inflexible, aunque generalmente dócil. Pero, para un inglés, Francia es admirada como si fuera un circo donde todo está planificado, perfectamente orquestado, elegante, geométrico, tradicional, experto, dirigido siempre hacia donde indica el domador.

En todo caso, a pesar de esta diversidad se pueden apuntar algunas tendencias más o menos comunes al conjunto de países europeos. De entre ellas destacaré las que guardan una relación más estrecha con el tema del acces.

Tradicionalmente han existido dos sectores de enseñanza superior: la universidad y el sector no universitario. La mayoría de los países tienden a unificar los dos sectores de la enseñanza superior desde el punto de vista de política de admisiones, oferta educativa, equivalencia de títulos académicos, duración y papel de la investigación, aunque la tradición de cada uno de los dos sectores pesa de forma significativa en su forma de actuar.

Durante la década de los ochenta, se observó en buena parte de los países desarrollados un aumento de la diversificación de la oferta de enseñanza superior, tanto desde el punto de vista institucional como por lo que se refiere a los estudios diseñados en cada centro. De esta forma, se pretendía brindar a la ciudadanía una enseñanza superior de mayor calidad. En todo caso, las causas concretas que han motivado esta expansión tan diversificada se encuentran en:

- una mayor demanda social de la enseñanza superior entre la población;
- la necesidad de dar respuesta a un perfil del estudiante cada vez más diverso, por ejemplo, destinado a aquellos que combinan periodos de trabajo y estudio a tiempo parcial;
- la aparición de nuevos campos profesionales, tecnológicos y de gestión;

- la expansión del conocimiento que provoca la aparición de nuevas disciplinas y enfoques inter y multidisciplinares.

También hay una clara tendencia a que los centros de enseñanza superior estén dotados de una mayor autonomía en diferentes ámbitos. A la tradicional autonomía curricular de que disfrutaban muchos de ellos se añaden últimamente la autonomía de gestión de los recursos económicos, de la financiación, y de la política de admisiones.

En cualquier caso, hay una preocupación generalizada por el mantenimiento de los niveles de calidad que han caracterizado a la universidad europea durante muchos años, debido fundamentalmente a la masificación existente en los centros. Ésta ha estado motivada básicamente por un aumento de las tasas de asistencia a la enseñanza secundaria, así como por la llegada de las últimas generaciones del *baby boom*.

En relación con el punto anterior, la política de *numerus clausus* que comenzó siendo una solución puntual aplicada a unos tipos de estudios concretos en los que, a menudo por motivos de saturación del mercado laboral, era importante controlar la entrada de nuevos profesionales, se ha terminado convirtiendo en una política más extendida destinada a frenar la afluencia de nuevos estudiantes hacia este nivel educativo. No obstante, a pesar de ello, se ha registrado un incremento notable en la oferta de plazas universitarias.

Uno de los aspectos que más preocupan a las políticas universitarias de los países europeos es el alto porcentaje de estudiantes que repiten los primeros cursos, así como la elevada tasa de abandonos. Al observar el número de años que necesitan para obtener un primer título universitario, se constata que se supera con creces el período teóricamente previsto.

En relación al punto anterior, y dada la crisis económica actual, los gobiernos se están replanteando, cada vez con mayor frecuencia, si el gasto que se destina a la enseñanza superior es suficientemente rentable con las actuales fórmulas de financiación. Por este motivo, en muchos países se plantea el incremento de las tasas universitarias y la expansión de otras fórmulas de financiación de los estudios a los alumnos: por ejemplo, los créditos blandos que se reembolsarán una vez concluidos los estudios y ya con un primer empleo; todo ello manteniendo las becas tradicionales.

Finalmente, parece que el control del Estado sobre la enseñanza superior se ejerce de forma cada vez más indirecta. Dándole un alto margen de autonomía – tal como decíamos más arriba, la administración centra más bien su acción sobre el control de resultados obtenidos por los diferentes centros superiores, incentivando o castigando los buenos o malos resultados mediante la financiación de plazas escolares. En todo caso, parece ser que la aplicación del criterio “número de estudiantes inscritos” como único válido a la hora de financiar la educación superior está siendo cuestionado.

TENDENCIAS EN EL PROCESO DE TRANSICIÓN ENTRE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA Y LA ENSEÑANZA SUPERIOR

Las tendencias más significativas del proceso de transición entre la enseñanza secundaria y la enseñanza superior son las siguientes:

Todos los países establecen procesos selectivos que afectan al conjunto de la enseñanza superior (universitaria y no universitaria). Estos procesos selectivos son de diferentes tipos y se explican, en muchas ocasiones, por la tradición, por la cultura de evaluación propia de cada país, así como por el modelo de enseñanza secundaria y superior que tienen. En ciertos países, como Francia, coexisten diferentes modelos de transición y selección.

En la mayoría de países europeos, el criterio general de acceso a la enseñanza superior es la obtención de un certificado de finalización de la enseñanza secundaria. Este certificado se obtiene mediante la superación de una prueba externa a los propios centros de secundaria. Se trata además de un medio para certificar y asegurar que se han conseguido unos objetivos curriculares mínimos al culminar esta etapa del sistema educativo.

No obstante, se debe tener presente que aunque en el pasado era, en sí mismo, un auténtico filtro previo a la universidad, en la actualidad – y debido al alto porcentaje de estudiantes que lo obtienen – es tan sólo un *requisito mínimo* para acceder a los centros de enseñanza superior. En este sentido, es lógico que se añadan otros requisitos cada vez con mayor frecuencia: obtener determinados resultados en este certificado, superar pruebas complementarias, presentarse a una entrevista, elaborar un informe con el *curriculum vitae*, motivaciones personales, etc. Estas prácticas que eran específicas de determinados tipos de estudios – para los cuales se consideraba necesario hacer una selección más rigurosa, o asegurar que se tenían unas habilidades concretas antes de acceder – se han ido extendiendo por la enseñanza superior.

La aplicación progresiva del *numerus clausus* en los centros de enseñanza superior de buena parte de los países europeos, junto con la introducción de estos nuevos sistemas de selección, ha supuesto que el tradicional principio del derecho al acceso a la enseñanza superior se haya visto, al menos en parte, cuestionado. La aplicación de este principio, reconocido legalmente en una buena parte de los países de nuestro entorno, suponía que cualquier estudiante que hubiera obtenido el certificado de finalización de secundaria gozaba del derecho de acceso a este tipo de centros. En estos momentos, como máximo se asegura que se puede cumplir este principio, pero no necesariamente en el tipo de estudios y centro preferido por el estudiante candidato. Precisamente parece ser que esta situación – una parte de los estudiantes se ven obligados a seguir unos estudios superiores que no corresponden a sus primeras preferencias – guarda relación con las alarmantes tasas de repetición, abandono y reorientación académica que se dan en una parte de los países europeos (Halsey, 1993, págs. 134-136).

Por otro lado, el debate sobre si el Estado debe intervenir más o menos en la transición entre la enseñanza secundaria y superior debe vincularse a tres parámetros de interpretación al menos:

- la tradición más o menos centralista del país en cuestión;
- la tradición de mayor o menor autonomía de la universidad en su conjunto y de cada una de las universidades en particular;
- la estructura político-administrativa del país de que se trate.

Así, cada una de las reformas educativas que se han producido en Europa en los últi-

mos años con miras a modificar los procesos de transición entre el nivel secundario y superior, deben entenderse en su marco político correspondiente.

Una observación interesante en una buena parte de los países europeos es que hay una tendencia a que la Universidad incremente – o refuerce, según los casos – su papel en la adopción de criterios propios en la admisión de sus estudiantes. Éstos pueden ser complementarios o no a la simple obtención del certificado de finalización de secundaria.

Por su parte, la entrada de un estudiante en la enseñanza superior, en la mayoría de los países europeos, viene condicionada explícita o implícitamente por el currículo que este estudiante ha seguido durante sus estudios secundarios. De esta forma, los alumnos que provienen de especialidades más académicas en este nivel de enseñanza tienden a orientarse hacia los centros universitarios, mientras que los que proceden de especialidades más profesionales procuran seguir sus estudios en el sector no universitario.

En ciertos países europeos – sobre todo del norte de Europa – el acceso está más en función del prestigio del centro de acogida que del tipo de estudios que el alumno pretende seguir.

Los países europeos comparten una preocupación creciente por la falta de motivación y aptitudes con que se incorpora a la enseñanza superior un número significativo de estudiantes. Parece ser que hay estudiantes con un brillante expediente académico que escogen un determinado tipo de estudios superiores ante todo por el prestigio social de que gozan (Sutherland, 1995). Ello ha traído como consecuencia que las universidades procuren introducir, en el proceso de selección de los candidatos, criterios de motivación y de madurez personal.

Hay también una preocupación creciente en los centros de enseñanza superior por la carencia de determinadas habilidades en los estudiantes que se consideran de gran importancia para el correcto seguimiento de los estudios en este nivel de enseñanzas. Entre otras se apuntan las siguientes: habilidad lectora (velocidad, comprensión, etc.) de la lengua propia y de alguna extranjera; expresión escrita; dominio de recursos informáticos; capacidad organizativa de su tiempo y planificación de tareas; habilidad para organizar la información obtenida.

Así, ciertas universidades anglosajonas han incorporado en sus primeros ciclos asignaturas destinadas a colmar las carencias de los estudiantes en estos ámbitos.

Se observa igualmente una cierta diversificación de los sistemas de acceso con el fin de responder mejor a las capacidades y necesidades del cada vez más heterogéneo perfil del estudiante de enseñanza superior (adulto/joven; género masculino/femenino; en paro/laboralmente activo; estudiante a tiempo completo/a tiempo parcial; para adquirir una promoción laboral/para aprender).

TENDENCIAS EN LOS EXAMENES DE GRADUACION Y TRANSICION

A continuación presentaré algunas de las tendencias más relevantes en lo que se refiere al examen de finalización de la enseñanza secundaria y que de hecho se constituye en una prueba de certificación conforme se han conseguido los objetivos terminales de esta etapa educativa:

Se puede afirmar que el examen continúa teniendo cierto valor social, aunque ha perdido parte del mismo debido a dos factores: existe una cierta tendencia en los países a realizar otras pruebas externas en las etapas intermedias anteriores que hacen perder exclusividad a esta prueba final de secundaria; en los últimos tiempos ha aumentado de forma significativa el porcentaje de jóvenes que obtienen este certificado.

Hay una cierta tendencia a la pérdida de la cuota de poder de que gozaba la universidad sobre este examen de certificación de la enseñanza secundaria, al menos en aquellos países donde la tenía.

El papel del Estado sobre el examen está, una vez más, condicionado por el modelo de estructura político-administrativa de cada país. Así, mientras que en Francia el *Bac* es de ámbito nacional, el *Abitur* alemán es controlado por cada *Land*.

En la gran mayoría de los países el examen es obligatorio. En aquellos otros, como por ejemplo los Estados Unidos, donde tiene carácter optativo, *de facto* se acaba convirtiendo en obligatorio si el estudiante quiere tener posibilidades de acceso a la universidad.

Respecto al contenido de este examen, la mayoría de los países establecen las siguientes orientaciones: hacerlo menos enciclopédico y menos memorístico; incrementar los aspectos más vinculados a la madurez general del individuo; e introducir cierta especialización de acuerdo a los estudios seguidos durante la enseñanza secundaria.

Está bastante generalizada la diferenciación entre materias obligatorias y optativas. En cuanto a las primeras, hay un cierto grado de acuerdo en incorporar la lengua propia del país, una lengua extranjera y las matemáticas. En cuanto a las segundas, se suelen conformar a partir de las asignaturas básicas de las diferentes especialidades de la enseñanza secundaria.

El formato de este tipo de exámenes ha variado de forma significativa en los últimos años en los diferentes países. De hecho, el formato no es una cuestión menor, ni tan sólo una cuestión reservada al ámbito formal, sino que refleja claramente lo que se pretende evaluar. Las tendencias internacionales muestran la preocupación de los países para que el formato de examen escogido permita abordar dos cuestiones: evaluar nuevos contenidos y aptitudes; compatibilizar *la medida de procesos de aprendizaje más complejos* con el *principio de máxima objetividad* que debe regir a una prueba de tal trascendencia social.

Las tendencias han sido un poco diferentes en función de los países. No obstante, puede afirmarse que desde tradiciones diferentes se procura conjugar preguntas más abiertas con ítems más cerrados que permiten evaluar los aspectos más fácilmente objetivables con pruebas de este tipo. Así, por ejemplo, países con una gran tradición en pruebas estandarizadas de carácter objetivo (como Estados Unidos, Holanda o Suecia) han incorporado algunas pruebas de tipo más abierto. Con un tipo de exámenes más globalizadores – procurando evitar la excesiva fragmentación de conocimientos y habilidades que suponen los tests estandarizadores – se pretende profundizar en la capacidad de los estudiantes para resolver problemas, interpretar datos, establecer conclusiones y organizar de forma coherente una serie de argumentos.

Por otra parte, la prueba oral que tienen diferentes países en el examen de certificación, que consiste en un intercambio de observaciones entre el tribunal y el estudiante, ha demostrado ser de gran utilidad para medir aspectos difícilmente evaluables mediante pruebas escritas. Según investigaciones llevadas a cabo por especialistas en el tema, su eficacia es especialmente relevante por el carácter predictivo que tiene su resultado sobre el éxito académico del aspirante, así como por la poca discriminación que provoca en función del género.

En este sentido, los países que tradicionalmente han tenido alguna prueba de tipo oral tienden a mantenerla a pesar del elevado coste económico que supone apostar por esta opción. Por el contrario, los países que no aplicaban esta práctica en el pasado, no suelen incorporarla en la actualidad a este examen de certificación debido a razones estrictamente económicas.

La necesidad de aplicar con rigurosidad el *principio de objetividad* en una prueba de tanta trascendencia social e implicaciones académicas y profesionales como la que se está describiendo implica que los países apliquen medidas de diferente tipo para garantizar este principio: pruebas con preguntas cerradas cuando el objetivo a evaluar lo permite; doble corrección en las pruebas de carácter más abierto; y tribunal de varios profesores en las pruebas orales.

No existe una tendencia respecto al número de convocatorias que tienen los estudiantes para presentarse al examen, pues varía de un país a otro. En todo caso, siempre se les proporciona más de una oportunidad.

En la nota global obtenida en la certificación se pondera el resultado obtenido en el examen con el expediente conseguido por el alumno en los últimos años de secundaria. Es bastante habitual que el peso específico del examen en esta nota final sea de alrededor del 50% (Sutherland, 1995, pág. 240).

Aprendizajes para las reformas sobre los sistemas de acceso a la universidad

De todo lo dicho hasta el momento se pueden extraer algunas lecciones que deberían ser consideradas por cualquier país a la hora de llevar a cabo una reforma del sistema de acceso a la universidad.

En primer lugar, debemos recordar que el trasplante del sistema educativo – o de una de sus partes – de un país a otro es cuando menos una irracionalidad. En el tema que nos ocupa, la tradición educativa y el entorno cultural que lo rodea son condicionantes muy significativos a la hora de valorar cualquier innovación. Las tendencias internacionales apuntadas deben servir más como elementos para la reflexión ante un posible cambio que como estrategias políticas concretas para llevarlo a cabo.

En segundo lugar, es preciso ser conscientes de que los cambios bruscos y a corto plazo nunca han sido adecuados para consolidar las innovaciones. Es necesario apostar más bien por reformas graduales que en un plazo de tiempo razonable consigan los objetivos previstos con el beneplácito de buena parte de las instituciones implicadas. Como se dice en el Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, entre las tensiones que habrá que afrontar el próximo siglo, está :

la tensión entre el largo plazo y el corto plazo, tensión eterna pero alimentada actualmente por un predominio de lo efímero y de la instantaneidad, en un contexto en que la plétora de informaciones y emociones fugaces conduce incesantemente a una concentración en los problemas inmediatos. Las opiniones piden respuestas y soluciones rápidas, mientras que muchos de los problemas encontrados necesitan una estrategia paciente, concertada y negociada de reforma. Tal es precisamente el caso de las políticas educativas (Delors *et al*, 1996, pág. 17).

En tercer lugar, el sistema de transición entre la enseñanza secundaria y la superior está íntimamente ligado al modelo de enseñanza secundaria y al modelo de universidad que se pretende desarrollar. Más aún, no es en absoluto descabellado pensar que el cambio en el sistema de transición entre ambos niveles en un país es la piedra angular para modificar – o en su caso confirmar – el modelo de enseñanza secundaria y de universidad existente hasta el momento.

En el debate sobre la transición entre ambos niveles educativos hay, además, un debate de fondo sobre quién está habilitado para seleccionar a los alumnos. Se trata de dirimir si es el sistema educativo el que debe establecer cierto tipo de selección entre los estudiantes, o si por el contrario es la sociedad la que finalmente los seleccionará y ubicará social y profesionalmente. En el primer caso, una de las tareas primordiales del proceso de transición entre la enseñanza secundaria y la enseñanza superior será la de establecer un buen sistema para poder seleccionar de forma clara y diáfana un número significativo de candidatos. En el segundo caso, siempre y cuando sea preciso poner algún tipo de requisito para poder acceder a la enseñanza superior, este proceso deberá ser diseñado para dar la mayor cabida posible a las peticiones de los estudiantes.

Los países más propensos al *selecting-in* apuestan por procesos selectivos más rigurosos; por el contrario, los países más defensores del *selecting-out* tienden a sistemas de transición más flexibles.

Es evidente que hay argumentos a favor y en contra y que, en todo caso, caben posturas intermedias, pero sin duda alguna cierta polarización hacia uno u otro extremo entraña un modelo de transición concreto.

Otra cuestión igualmente importante es que los *requisitos de acceso a la universidad* y el *éxito académico dentro de este tipo de centros* deben ser las dos caras de una misma moneda. Los últimos informes de la UNESCO hacen hincapié en que el éxito académico viene fuertemente condicionado – aparte de por unos conocimientos previos – por las aptitudes y motivaciones con que acceden los estudiantes a una determinada carrera. Por todo ello, es importante considerar estas dos variables – aptitudes y motivaciones – a la hora de diseñar el sistema de acceso a la universidad.

También la UNESCO (1995, pág. 38) ha apuntado con acierto que: “La educación superior debe asumir una función de dirección en la renovación de todo el sistema educativo”. Es precisamente esta capacidad de liderazgo la que va indisolublemente unida a la plena autonomía universitaria que, como es obvio, debe rendir cuentas a la sociedad. Estos principios de *liderazgo, autonomía, rendición de cuentas* deben ser también aplicados al diseño, desarrollo y aplicación del sistema

de acceso a sus centros. Así, es difícil pensar que se puedan pedir responsabilidades a la universidad sobre la calidad de los resultados obtenidos con sus estudiantes si ésta no tiene un mayor grado de autonomía que debe incluir su capacidad para intervenir en la delimitación del perfil y en la elección de sus estudiantes.

Este aumento de la autonomía, unido a una mayor predisposición a rendir cuentas a la sociedad del uso que se hace de esta autonomía, supone un reto para los centros universitarios. Asumirlo entrañará en un futuro próximo cambios significativos en su funcionamiento interno y en su proyección exterior.

Tampoco hemos de olvidar que el futuro de la universidad pasa por una incorporación creciente de los adultos a este tipo de centros, y por tanto se deberá pensar también en sistemas de acceso adecuados para este perfil de estudiante que accede para reciclarse, recualificarse o simplemente formarse a nivel personal. Este hecho viene reforzado por la cada vez mayor aceptación social que tiene en nuestras culturas el principio de formación a lo largo de la vida, algo que de hecho tienen asumido ciertos países del norte de Europa, como por ejemplo Suecia, en donde uno de cada dos adultos está inscrito en algún tipo de programa de formación.

Por último, y tal como también indica la Comisión Delors en su Informe (Delors, 1996, pág. 156) es preciso reconsiderar la enseñanza secundaria desde esta perspectiva de formación a lo largo de la vida. Ello supone que la diversidad de itinerarios formativos en la enseñanza secundaria, así como los procesos selectivos que se producen en este nivel y en la transición hacia el nivel superior no deben impedir que los estudiantes puedan volver a reingresar en el sistema educativo años más tarde. La aceptación real de este supuesto ayudaría a clarificar enormemente el debate sobre la selectividad en estas etapas del sistema educativo. Esta posibilidad futura de vuelta al sistema y acceso a la enseñanza superior implicaría hacerlo compatible con el principio de igualdad de oportunidades.

Por todo ello, es preciso diseñar sistemas flexibles, diversificados, pensando posiblemente más en las competencias adquiridas por el candidato que en el título con que se accede (así al menos es como se prevé que será cada vez más en el futuro el acceso a puestos de trabajo y programas de formación), concediendo nuevas oportunidades a los jóvenes y a los adultos, y en todo caso no pretendiendo encorsetar normativamente y de forma definitiva una realidad que se prevé enormemente cambiante.

Referencias

- Altbach, Ph. (comp.). 1991. *International higher education. An encyclopedia* [Enciclopedia de educación superior internacional]. Nueva York/Londres, Garland Publishing, Inc.
- Banco Mundial. 1995. *Priorities and strategies for education* [Prioridades y estrategias para la educación]. Washington, DC, Banco Mundial. 173 págs.
- Clark, B.R.; Neave, G.R. 1992. *The encyclopedia of higher education* [La enciclopedia de la educación superior]. Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- Delors, J. et al. 1996. *La educación encierra un tesoro*. Madrid, Santillana/UNESCO. 318 págs.
- Eckstein, M.A.; Noah, H.J. 1989. *Forms and functions of secondary-school leaving exami-*

- nations [Formas y funciones de los exámenes de fin de estudios secundarios]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), n° 33, págs. 295-316.
- , ———. 1993. *Examinations: comparative and international studies* [Exámenes: estudios comparativos e internacionales]. Oxford, Reino Unido, Pergamon Press. 179 págs.
- Escudero, T. 1991. *Acceso a la universidad: modelos europeos, vías alternativas y reformas en España*. Zaragoza, ICE de la Universidad de Zaragoza. 186 págs. Informe n° 36.
- EURYDICE. 1993. *Requirements for entry to higher education in the E.C.* [Requisitos de acceso a la educación superior en la CE]. Bruselas, EURYDICE. 61 págs.
- Gellert, C. (comp.). 1995. *Diversification of European systems of higher education* [Diversificación de los sistemas europeos de educación superior]. Frankfurt del Meno, Peter Lang. (Studies in Comparative Education, n° 3.)
- Goedegebuur, L. (comp.). 1994. *Higher education policy. An international comparative perspective* [Política de educación superior. Perspectiva comparativa internacional]. Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- González, B.; Valle, J. 1990. *El sistema de acceso a la educación superior en seis países de la CE*. Madrid, CIDE. 241 págs.
- Halsey, A.H. 1993. Trends in access and equity in higher education. Britain in international perspective [Tendencias en el acceso y la equidad en la educación superior. Gran Bretaña en una perspectiva internacional]. *Oxford review of education* (Oxford, Reino Unido), vol. 19, n° 2, págs. 129-140.
- Jallade, J.P. 1991. *L'enseignement supérieur en Europe* [La enseñanza superior en Europa]. París, La Documentation française. 127 págs.
- Judge, H. 1994. Reflections [Consideraciones]. *Oxford studies in comparative education* (Oxford, Reino Unido), vol. 4 (1/2), págs. 241-263.
- Kangasniemi, E.; Takala, S. (comps.). 1995. *Pupil assessment and the role of final examinations in secondary education* [Evaluación de los alumnos y papel de los exámenes finales en la enseñanza secundaria]. Lisse (Países Bajos), Swets & Zeitlinger para el Consejo de Europa.
- Keeves, J.P. 1994. *National examinations: design, procedures and reporting* [Exámenes nacionales: diseño, procedimientos e informes]. París, IIPE. 108 págs. (Fundamentals of Educational Planning, n° 50.).
- Moreno, J.L. 1992. *Los exámenes: un estudio comparativo*. Madrid, FCE, Col. Paidea. 247 págs.
- Neave, G.; Van Vught, F.A. (comps.). 1991. *Prometheus bound. The changing relationship between government and higher education in Western Europe* [Prometeo encadenado. Las relaciones cambiantes entre el gobierno y la educación superior en Europa]. Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- OCDE. 1995. *Regards sur l'éducation. Les indicateurs de l'OCDE* [Consideraciones sobre la educación. Los indicadores de la OCDE]. París, OCDE/CERI. 373 págs.
- Sutherland, M. 1995. Examining comparisons [Examinando comparaciones]. *Oxford review of education* (Oxford, Reino Unido), vol. 21, n° 2, págs. 239-245.
- UNESCO. 1995. *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. París, UNESCO. 54 págs. (ED-94/WS/30.)

TENDENCIAS / CASOS

MEJORAR LA EFICACIA

Y MOVILIZAR RECURSOS

PARA LA ENSEÑANZA PRIMARIA

EN EL AFRICA

SUBSAHARIANA¹

Santosh Mehrotra

La participación en la escolarización en el África subsahariana aumentó rápidamente después de la independencia. Sin embargo, entre 1980 y 1990 la tasa de participación escolar en la enseñanza primaria disminuyó del 81% al 71% como consecuencia de la crisis económica y del consiguiente ajuste. El África subsahariana es la única región del mundo que ha experimentado una disminución de la tasa de participación escolar en la enseñanza primaria en la historia reciente. Aunque el promedio de las tasas brutas de matrícula en el continente ha disminuido, aproximadamente la mitad de los países han logrado aumentar sus tasas brutas de matrícula después de 1980. Los países de África oriental y meridional parecen haber obtenido mejores resultados que los de África occidental y central.

La consolidación de la enseñanza primaria universal (EPU) a lo largo de los próximos diez años constituirá uno de los mayores desafíos para numerosos países del África subsahariana. Debido a la alta tasa de crecimiento demográfico, la baja par-

Versión original: inglés

Santosh Mehrotra (India)

Estudió en la Universidad de Nehru, en el New School for Social Research y en la Universidad de Cambridge (Doctorado en Filosofía y Letras, 1985). Antes de incorporarse como asesor económico y analista de políticas a la sede del UNICEF en Nueva York, fue profesor en la Universidad de Nehru. Entre sus libros más recientes: *Development with a human face* [El desarrollo con rostro humano] (1997), e *India and the Soviet Union: trade and technology transfer* [India y la Unión Soviética: el intercambio comercial y tecnológico] (1990). En el UNICEF, trabaja sobre los vínculos entre política macroeconómica, salud y educación, y sobre la economía de la enseñanza básica. Actualmente dirige un importante proyecto de investigación sobre el gasto público en los servicios sociales básicos en los países menos desarrollados.

ticipación y los costos por alumno relativamente altos, la consolidación de la EPU en el conjunto de los países menos desarrollados a lo largo de los próximos diez años requerirá unos 25.000 millones de dólares – una media de 2.500 millones al año en gastos corrientes (UNICEF, 1995). Esta cifra equivale a una asignación adicional de gastos corrientes de aproximadamente 0,7% del PNB a la enseñanza primaria.

Los recursos que África requiere son mucho más importantes que los que necesitan Asia y América Latina para consolidar la EPU. Esto se debe, por un lado, al elevado número de niños aún marginados de la escuela y, por otro, al costo unitario relativamente alto de la escolarización primaria en África (ver apartado siguiente). África occidental y central tendrán que destinar un monto total (el nivel actual de gastos, más los gastos adicionales requeridos para la EPU) de aproximadamente 2,5% del PNB al año entre 1995 y 2005. África oriental y meridional, por otro lado, tendrán que gastar un 2,1% del PNB. Esto implica un aumento en el presupuesto real de la enseñanza primaria del 5% al 6% anual durante el próximo decenio, objetivo que parece poco realizable.

Debido a los importantes recursos adicionales que se requieren, el progreso hacia la EPU requerirá reformas fundamentales que se pueden clasificar en dos grupos: mayor eficacia en función de los costos y financiación complementaria.

Incrementar el costo-eficacia y una mayor diversificación de la financiación no son las únicas reformas que se requieren para consolidar la EPU. También hay que llevar a cabo reformas pedagógicas: mejorar la formación y la motivación de los profesores y reforzar la capacidad institucional en la gestión los sistemas educativos; mejorar el programa de estudios; aplicar métodos pedagógicos más adecuados y disponer de suficiente tiempo para los estudios. Dado que este artículo está dedicado a los costos y la financiación de la educación, no abordaremos en detalle los aspectos pedagógicos. Sin embargo, éstos son cruciales para abordar la cuestión inicial de cómo utilizar más eficazmente los fondos existentes. Finalmente, la reducción de los costos y la financiación de la enseñanza primaria son sólo medios para alcanzar un fin: *la escolarización universal con resultados de aprendizaje*. Los temas pedagógicos están estrechamente relacionados con numerosas reformas de la financiación y de los costos que abordaremos más abajo. Hemos intentado incluir dichos temas en el análisis.

Opciones para mejorar la relación costo-eficacia

A pesar de que muchos países del África subsahariana tendrán que asignar más dinero a la enseñanza primaria, en la mayoría de los casos esto no bastará para mejorar la situación. El uso eficaz de los recursos es una cuestión de primer orden. Los costos unitarios se expresan mejor en términos relativos, porque el principal factor primario (la remuneración de los profesores) está relacionado con el nivel de desarrollo del país. Pero, incluso en términos relativos, el costo unitario de la enseñanza primaria es más alto en el África subsahariana que en Asia, por ejemplo. El costo de la enseñanza primaria por alumno al año es equivalente a cerca del 15% del ingreso del PNB per cápita, comparado con el 11% en el sur de Asia y el 8% en el este de Asia (UNESCO, 1995). La educación superior es mucho más cara en el África subsaha-

riana que en el sur o el este de Asia. En 1992, el gasto corriente por alumno en el África subsahariana era equivalente al 5,1% del PNB per cápita, comparado con el 0,8% en el sur de Asia y el 0,9 por ciento en el este de Asia. Si bien las economías de escala pueden explicar en parte los costos menores en Asia, hay otros factores que también intervienen, como los altos costos de alojamiento y pensionado y las becas para los alumnos. En otras palabras, los modelos de costos que históricamente se han implantado, pero que no son esenciales en términos pedagógicos, explican en gran parte la diferencia. En esta sección, analizaremos seis grandes opciones para mejorar el rendimiento del dinero.

MEJORAR LA EFICACIA DOCENTE

Los salarios representan la parte del león en el presupuesto de educación. La UNESCO informa que 17 de los 26 países africanos para los cuales existe información destinan más del 95% de su presupuesto de enseñanza primaria al pago de salarios (UNESCO, 1995). A pesar de que los profesores de muchos países africanos reciben sueldos muy bajos, también suelen estar mal utilizadas sus capacidades.

En África, los salarios de los profesores han sido tradicionalmente superiores al ingreso per cápita. Por ejemplo, en 1980, el salario de un maestro de primaria en los países de África de habla francesa era 7,8 veces superior al ingreso per cápita, mientras que en el África de lengua inglesa lo era 4,6 veces (Donors to African Education, 1994). En la mayoría de los países, la alta inflación y la austeridad fiscal han hecho disminuir los salarios reales. Sin embargo, siguen siendo relativamente altos comparados con el ingreso per cápita en sus propios países o con los de Asia. En Asia, el salario de un docente de educación básica era sólo ligeramente superior al ingreso per cápita (Tan y Mingat, 1992). A lo más, era el doble del ingreso per cápita. Una de las razones que explican los altos salarios de los profesores en África en relación con el ingreso per cápita ha sido la escasez histórica de capital humano, sobre todo en los países de habla francesa.

En la medida en que los países aumentan su riqueza, disminuyen los salarios de los profesores en relación al ingreso per cápita, porque aumenta el nivel educativo de quienes ganan un ingreso medio en relación al de los profesores, y porque también aumenta la proporción de la población en edad de trabajar. Para observar el valor que los países otorgan a sus docentes en diferentes niveles de desarrollo, Carnoy y Welmond (1996) señalan, con toda razón, que la desviación del coeficiente “salario medio de los docentes/ ingreso per cápita” de la tendencia de los ingresos per cápita es una medida más precisa que los salarios en relación al ingreso per cápita. Incluso, según esta medida, los salarios de los profesores en muchos países africanos (en su mayoría de habla francesa) son relativamente altos: la República Centroafricana, Ruanda, Mali, Etiopía, Níger, Mauritania, Zimbabwe, Côte d'Ivoire, Burundi, Benín y Togo². En los años ochenta, los salarios de los profesores disminuyeron en términos reales y, a pesar de que es prácticamente imposible reducirlos más, puede que sea posible disminuir el volumen relativo de los costos salariales en el presupuesto total de la enseñanza primaria. Abordaremos dos métodos para alcanzar este resultado.

Racionalización de la proporción alumnos/profesor

El primer requisito para contener la proporción relativa de los costos salariales es impedir que el número de profesores aumente cuando disminuye la matrícula. Uno de los instrumentos de gestión consiste en controlar minuciosamente la proporción alumnos/profesor con el fin de mejorar la utilización de los profesores. En el África subsahariana se produjo un aumento espectacular del número de docentes: un 24% entre 1985 y 1990. En el mismo periodo, el número de alumnos creció sólo un 11% (Donors to African Education, 1994). En la mayor parte de África, una proporción de un profesor por cada 40 a 45 alumnos, aunque lejos de la proporción ideal, ha sido definida como razonable³. La mayoría de los países africanos tienen proporciones de alumnos/profesor muy por debajo de estos niveles (UNESCO, 1995)⁴. Por ejemplo, el aumento de la proporción alumnos/profesor de 35 a 40 puede significar un ahorro de más de 6 dólares por alumno al año (dado que el gasto a nivel de primaria en el África subsahariana es de 44 dólares por alumno), lo cual permitiría a las escuelas destinar recursos suplementarios a los materiales escolares.

La media de las proporciones de alumnos/profesor oculta una profunda heterogeneidad en el interior de cada país. No es inhabitual encontrar situaciones en que algunas aulas, sobre todo en las zonas urbanas, tienen un gran exceso de alumnos. Esto significa necesariamente que algunos colegios tienen menos de 20 alumnos por docente. Por lo tanto, cualquier intento de modificar el tamaño de la clase deberá tener en cuenta la distribución espacial de los colegios y los profesores.

Un seguimiento atento de la proporción alumnos/profesor, por país, por distrito y por colegio, constituye un medio útil para controlar el componente salarial de los gastos corrientes. ¿Cómo se puede lograr esto? Se puede pensar en tres maneras de racionalizar la proporción alumnos/profesor sin comprometer la calidad de la educación ni desmoralizar a los profesores.

El método más evidente consiste en redistribuir a los profesores (y construir clases adicionales allí donde se requiera, de modo que todos los niños tengan acceso) para disminuir la los efectivos de algunas escuelas (por ejemplo, en las zonas urbanas de bajos ingresos) aumentando los efectivos de las clases en otras (por ejemplo, en las zonas urbanas más ricas). Aunque esta redistribución aumente la proporción alumnos/profesor, podría mejorar la calidad al reducir las clases sobrecargadas.

Una opción alternativa consiste en introducir la enseñanza simultánea de varios grados allí donde la proporción alumnos/profesor sea baja, lo cual requiere una formación especial para los profesores y materiales educativos especiales. La implantación de estas medidas requiere la existencia de un mapa escolar adecuado. Sin embargo, distribuir y utilizar a los profesores eficazmente no es tarea fácil. En numerosos países, la población está tan dispersa que una escuela primaria que cubre un área razonable no puede tener entre treinta y cuarenta alumnos por aula. Por lo tanto, es esencial recurrir a la enseñanza de varios grados para hacer uso eficiente de los profesores. No hay que considerar que la enseñanza de varios grados es una solución de segunda clase. En el Reino Unido y en los Países Bajos se han creado colegios de varios grados en pequeñas comunidades en respuesta a la disminución de

la matrícula y a la reducción de personal, y en las pequeñas ciudades y pueblos, como alternativa al cierre de escuelas de un solo nivel que no son rentables (Thomas y Shaw, 1992). Para conseguir su objetivo, las escuelas de varios grados tienen que modificar sus técnicas pedagógicas (aprendizaje autodirigido, tutoría entre compañeros, cuidadosa planificación de las lecciones y textos apropiados).

Otra manera de aumentar la proporción alumnos/profesor consiste en aumentar la carga de trabajo docente. Para que esta medida tenga éxito, se debe aumentar el número de horas lectivas sólo para los profesores, y no para los alumnos. Esto se puede lograr aumentando el número de horas al día, días a la semana o semanas al año, o cualquier otra combinación. Esto implica un sistema de doble turno, es decir, de división de la jornada, la semana o el año escolar, donde cada jornada se atiende a la mitad de los alumnos matriculados. Se puede aumentar el salario de los profesores debido al aumento de trabajo, pero los costos unitarios por alumno disminuirán si el aumento en la proporción alumnos/profesor es superior al aumento de los salarios de los profesores. Se ha intentado aplicar variaciones de este enfoque en numerosos países. Por ejemplo, cuando se decretó la obligación de la enseñanza primaria en Suecia hace un siglo, los profesores trabajaban seis días a la semana, mientras que los alumnos asistían a la escuela sólo tres días por semana. Actualmente, en numerosos lugares de Estados Unidos los alumnos del primer curso sólo asisten durante tres horas al día en clases de 20 alumnos, pero los profesores del primer curso normalmente se encargan de dos clases cada día.

Una variante consiste en disminuir la asistencia media de los alumnos, ya sea disminuyendo el número de horas al día, días a la semana o semanas al año sin disminuir la carga de trabajo de los profesores (es decir, introducir la doble jornada). Puede que exista una compensación en los logros de aprendizaje, aunque las investigaciones señalan que, más allá de un umbral mínimo, la duración de la enseñanza en los años iniciales no es un factor decisivo del rendimiento académico en los años posteriores. Los países en que todos los cursos de primaria requieren el mismo número de horas por semana podrían disminuir la duración de la jornada escolar para los cursos más bajos y permitir una segunda jornada (Lockheed y Verspoor, 1991). Es posible que los padres se pronuncien a favor de un día escolar más corto, puesto que disminuirá el costo de oportunidad de la escolarización del niño. En Bangladesh, el sistema de enseñanza primaria se basa en dos jornadas: los cursos 1° a 3° asisten durante dos horas por la mañana, y los de 4° y 5° durante tres horas en la tarde. Es esencial planificar correctamente la limitación del número de horas que los alumnos asisten a la escuela. La oportunidad de brindar educación a muchos alumnos con recursos limitados y ofrecer una educación de alta calidad a un pequeño número representa una ventaja comparativa. Se debe encontrar un equilibrio para proteger un grado esencial de pertinencia y calidad al tiempo que se llega al mayor número posible de niños.

La elección de cualquiera de estas opciones como la más apropiada, o una combinación de ambas, dependerá de las condiciones nacionales e regionales. La flexibilidad y un alto grado de descentralización en beneficio de la escuela y de la comunidad local tienen mucha importancia en la elaboración de las políticas.

Ayudantes y voluntarios de la comunidad

La contratación de ayudantes del profesor y voluntarios de la comunidad, que reciben una formación adecuada pero de bajo costo, podría contribuir a disminuir el monto relativo del componente salarial. El ayudante del profesor podría desempeñar un papel importante en aquellas situaciones en que los profesores trabajan más horas con el fin de adaptarse a la doble jornada o a la repartición del calendario escolar. También desempeñan un papel importante cuando la cobertura del sistema y la matrícula aumentan rápidamente. El ayudante del profesor es una figura ya habitual en el sistema de enseñanza primaria en Estados Unidos, lo que permite a los profesores concentrar sus aptitudes en grupos más pequeños, mientras que sus ayudantes supervisan los conocimientos y las destrezas de otros grupos. En Guinea, la introducción de la igualdad de profesores empleados por el gobierno y el personal docente complementario empleado por la comunidad ha sido crucial para convencer a las comunidades de que participen en la escolarización. Esta estrategia también contribuyó a disminuir los costos unitarios. Las ayudas del Estado a los padres y a los grupos de la comunidad destinadas a contratar a miembros de la comunidad en el sistema escolar podrían ser más eficaces que la contratación directa de más profesores por parte del Estado. La educación, especialmente en el nivel primario, requiere una constante práctica, y esta práctica se puede llevar a cabo con los ayudantes del profesor, así como con los compañeros, los padres y voluntarios de la comunidad. Dar empleo a los jóvenes más cualificados del pueblo en las escuelas rurales también contribuirá a resolver otro problema: la reticencia de muchos profesores cualificados de origen urbano a trabajar en las zonas rurales. Con el fin de restablecer la motivación de los profesores y de disminuir el absentismo docente (en parte provocado por la existencia de un doble empleo), será necesario aumentar los salarios de los profesores (Adedeji, Green y Janha, 1995). Puede que un fuerte aumento en los salarios no sea viable en las economías de bajo crecimiento, especialmente en aquellas en que los salarios de los profesores están sujetos a las reglas salariales vigentes en los servicios públicos. Otros gastos que compiten por financiación (por ejemplo, materiales didácticos, formación docente) también podrían limitar el aumento del salario de los profesores a corto plazo, pero a medio plazo los salarios de los profesores tendrán que aumentar para mejorar los incentivos⁵.

Con vistas a lograr el objetivo de aumentar los salarios de los profesores, es esencial hacer un seguimiento de la proporción alumnos/profesor a corto plazo, porque las restricciones presupuestarias no pueden permitir que aumenten simultáneamente el contingente de profesores y los salarios. Los profesores gozan de cierta influencia política, y con la reciente tendencia a la consolidación de las políticas democráticas en la región, hay una tendencia a protegerlos (OIT, 1996).

Los programas de ajuste de comienzos de los años noventa destacaron la necesidad de mantener o aumentar los gastos no salariales. El análisis de los sistemas de incentivo como medio para mejorar el rendimiento en la educación es más reciente. Como resultado de la política de recortes salariales de los funcionarios públicos (de los que dependen los salarios de los profesores) y en los empleos del sector

público, se siguió ignorando el impacto que esta política tenía en los profesores, y, por consiguiente, en su rendimiento y productividad. Será necesario cambiar esta realidad si la recuperación de la enseñanza primaria en África se plantea como el fin último de los programas de reforma.

DISMINUCION DE LAS REPETICIONES Y DEL ABANDONO ESCOLAR

Incluso allí donde el coste unitario por alumno es bajo, el costo por graduado de primaria puede seguir siendo muy elevado porque muchos niños repiten curso o abandonan antes de completar el ciclo de enseñanza primaria. Las tasas de repetición tendieron a subir durante los años ochenta. En el África de lengua francesa, la tasa de repetición media fue de 22% en 1980 y de 25% en 1990; en el África de lengua inglesa, de 11% y 15% respectivamente (Donors to African Education, 1994). En 17 países al menos, la mayoría de habla francesa, los repetidores ocupan más de una cuarta parte de las plazas escolares disponibles, lo cual revela una utilización ineficiente de recursos escasos. Los alumnos de los países de bajos ingresos suelen tardar cuatro años adicionales para completar el ciclo moderno, en comparación con casi dos años (1,8) en los países de ingresos medios bajos y sólo un poco más de un año (1,2) en los países de ingresos medios altos (Lockheed y Verspoor, 1991). Resulta paradójico que los países que más recursos educativos malgastan son los que disponen de menos medios. Para disminuir la tasa de repetidores, es necesario mejorar los logros de la enseñanza.

Menos de la mitad de todos los niños de la región completan los cinco años de enseñanza primaria. Además de la escasa matrícula, cerca de una tercera parte de los que comienzan la enseñanza primaria abandonan antes de llegar al quinto curso (UNICEF, 1995). Esta inversión parcial produce una tasa de beneficios muy baja para la sociedad, porque se considera que cuatro a cinco años de enseñanza primaria es lo mínimo necesario para asegurar una capacidad duradera de leer y contar.

Las investigaciones demuestran que la tasa de abandono es más alta entre los repetidores. Por lo tanto, una política de promoción automática puede tener una mejor relación costo-eficacia. Muchos países que lograron la EPU en los primeros años de su desarrollo – como Sri Lanka, el Estado de Kerala (India), Zimbabwe, República de Corea, Malasia y Barbados – han adoptado la promoción automática en los primeros cursos (Mehrotra, 1997). La promoción automática puede ser una manera sencilla de disminuir la repetición y ahorrar costos, porque si se disminuye el tiempo medio requerido para completar la enseñanza primaria será posible atender a más niños. Sin embargo, es necesario adoptar medidas adecuadas para trabajar con los alumnos que tienen dificultades. De otra manera, nos limitaremos a aplazar el problema hasta el final del ciclo primario (OIE y UNICEF, 1996). Una política de promoción automática no significa eliminar pautas y criterios de rendimiento. Simplemente se reconoce que no todos los niños aprenden a la misma velocidad en todas las asignaturas. La promoción automática ayuda a los niños a aprender todo lo que les permite su potencial dentro del marco temporal del ciclo primario sin repetir innecesariamente curso. En lugar de repe-

tir, se presta ayuda y atención complementaria a quienes experimentan dificultades en algunas asignaturas.

Estas clases requieren una formación especial para que los profesores sepan cómo manejar a los alumnos más lentos y enfrentarse a la heterogeneidad de la clase, así como unos sistemas adecuados de pruebas y diagnósticos dentro del ciclo de enseñanza primaria. La creación de estas unidades en el sistema de educación puede ser mucho más ventajosa, en términos de costo-eficacia, que el sistema de repetición.

La repetición es mayor en los primeros cursos y al final del ciclo primario, en la medida en que los alumnos intentan mejorar sus posibilidades de aprobar el examen para ingresar al nivel secundario. Debido a la limitación de plazas, la mayoría de los países del África subsahariana tienen que restringir el ingreso en la enseñanza secundaria a un pequeño porcentaje de alumnos de primaria. Una posible estrategia de costo-eficacia podría consistir en distinguir entre el examen de final del ciclo primario y el examen de ingreso al ciclo secundario. La ampliación de oportunidades para ingresar en la enseñanza secundaria, utilizando los ahorros generados al suprimir el sistema de repetición en la escuela primaria, es una opción que han adoptado países como Zimbabwe. El resultado ha sido un aumento espectacular de la participación en la enseñanza secundaria, que ha pasado de un 4% el año de la independencia (1980) al 50% diez años más tarde.

Las mayores oportunidades de acceso a la enseñanza secundaria generalmente potencian la motivación para completar la enseñanza primaria. También es probable que la enseñanza secundaria aumente el ritmo de desarrollo, incluyendo el desarrollo socioeconómico, porque los graduados de secundaria desarrollarán más habilidades empresariales independientes que quienes sólo han completado la enseñanza primaria (Crouch, 1993). Los costos unitarios de la secundaria pueden disminuir drásticamente si se adoptan modelos de costos más bajos, como disminuir el número de pensionados escolares. En Zimbabwe, el costo de un internado en la capital es siete veces superior al de una escuela diurna del mismo tamaño, y los gastos corrientes unitarios de los alumnos internos son entre tres y cuatro veces superiores a los de los alumnos de las escuelas diurnas. Por lo tanto, Zimbabwe ha preferido ampliar la educación diurna. La construcción de colegios más cerca de los domicilios de los niños ha facilitado la asistencia de más niñas, disminuyendo los costos para el conjunto (Chung, 1993).

AUMENTAR EL ACCESO A LOS MATERIALES EDUCATIVOS

Si queremos disminuir las tasas de repetición y abandono escolar mejorando la calidad de la educación, una de las estrategias clave será brindar un mayor acceso a los materiales educativos. Aunque es probable que esto aumente los costos totales en educación, su buena relación costo-eficacia está fuera de toda duda. Si una mejor calidad aumenta las tasas de permanencia, se compensarán los costos adicionales y disminuirán los costos unitarios por alumno. Además de mejorar la motivación y las capacidades de los profesores, los materiales educativos pueden ser el factor de costo-eficacia más importante para el aprendizaje. Los datos de la

UNESCO indican que los gastos no salariales por alumno de la enseñanza primaria en el África subsahariana equivalen a sólo tres dólares al año, cuando el mínimo recomendado es de cinco dólares anuales por alumno. (Colclough y Lewin, 1993).

Una de las razones principales de la disminución de la calidad es que los materiales educativos han sufrido de los años de austeridad fiscal. Un estudio de la UNICEF y la UNESCO sobre las escuelas primarias en 14 de los países más pobres del mundo, realizado en 1995, mostró que ni siquiera había pizarras en el 79% de las aulas en Burkina Faso, en el 54% de Tanzania, en el 51% de Madagascar, en el 48% de Guinea Ecuatorial, en el 44% en Zambia, en el 36% de Etiopía y en el 35% de Uganda (Schleicher, Siniscalco y Postlethwaite, 1995). En la mayoría de los países africanos, los cuadernos, los bolígrafos y las pizarras corren a cargo de las familias. Además, en muchos países se importan libros caros, en parte como consecuencia de los acuerdos entre los gobiernos, los antiguos editores del país colonial y las agencias de financiación.

Puesto que son muy pocos los países que tienen la capacidad de producir buenos libros de texto, éstos suelen redactarlos comités de expertos internacionales, o son importados, en lugar de estimular y potenciar la capacidad y las instituciones nacionales para redactar y publicar textos de calidad (Torres, 1995). Los organismos donantes deben guardarse especialmente de estas prácticas. Podría resultar especialmente útil para los donantes apoyar a un grupo de países para que publiquen libros de texto, lo cual puede generar economías de escala importantes y disminuir espectacularmente el costo de los libros de texto⁶.

Se ha constatado que los materiales educativos que requieren que los profesores sigan una pauta pedagógica paso a paso y que garanticen que los niños participen en un proceso activo de aprendizaje, constituyen una gran ayuda para mejorar el rendimiento de los alumnos, según demuestra la experiencia de la *Escuela nueva* en Colombia y del BRAC en Bangladesh (Anderson, 1992).

Sin embargo, la importancia de los materiales didácticos no debería eclipsar el papel del profesor. Durante años, el Banco Mundial ha dado prioridad a la asignación de recursos para materiales educativos, en detrimento de las condiciones de vida y de trabajo de los profesores. Debido a la importancia de los préstamos del Banco Mundial a la educación, esta opinión ha influido en la toma de decisiones. Sin embargo, la manera más segura y directa de mejorar la calidad de la educación es potenciar la motivación, la formación y las condiciones laborales de los profesores. Los libros de texto son instrumentos educativos; los profesores son los agentes educativos (Torres, 1995).

REDUCCION DE LOS COSTOS DE FORMACION DOCENTE

En las secciones anteriores hemos destacado la importancia de contar con profesores mejor formados. Dado que la formación es cara, deberíamos investigar procedimientos para disminuir estos costos. En muchos países, una gran proporción de los matriculados en las instituciones de formación pedagógica no ha completado la enseñanza secundaria. La experiencia muestra que la actitud del profesor en la

clase tiende a estar más basada en lo que él mismo ha experimentado como alumno que en lo aprendido durante su formación docente. La formación complementaria y la formación permanente son en buena medida estrategias compensatorias y paliativas de una educación deficiente ofrecida por un sistema escolar de mala calidad.

Una manera de disminuir los costos de formación docente consiste en desplazar el componente de la formación complementaria a los colegios secundarios generales, y disminuir la duración de la formación complementaria⁷. Sin embargo, esta medida depende de que se garantice que una proporción creciente de los profesores recién reclutados haya completado la enseñanza secundaria. Un ejemplo es Singapur, donde los centros de formación de profesores de secundaria aceptan a los alumnos que han completado niveles “A” o avanzados. Sigue un año de formación complementaria, y luego, otro año de formación permanente. En el pasado, cuando los alumnos eran inscritos con nivel “O”, u “ordinario”, y pasaban tres años en formación complementaria.

Otra manera de reducir los costos es aumentar la formación permanente basada en la escuela, que podría generar ahorros tanto en los costos de pensionados y en los gastos de matrícula como en los costos salariales de los profesores, porque parte de la formación consistiría en prácticas realizadas en los colegios. Sin embargo, el problema es que aunque sea razonable la propuesta de aumentar la formación en la escuela como sustituto de bajas cualificaciones de los nuevos profesores en la formación complementaria, la dificultad práctica es que no está implantada debido a la escasez de profesores cualificados y de fondos públicos. Entre tanto, dado que el desempleo entre los que han recibido una educación suele ser bastante alto, aún existe el incentivo para entrar en la profesión docente, aunque los salarios disminuyan en términos relativos y absolutos. Numerosos países de la región que han iniciado políticas de ajuste no han seguido la recomendación de contratar a profesores con una formación inferior, incluso cuando los salarios de los profesores han disminuido drásticamente, lo cual ejerce una presión en el monto total de los salarios (además de reducir los gastos no salariales).

El hecho de contar con fondos limitados para impartir formación en el lugar de trabajo ha dado lugar a soluciones innovadoras. Es necesario reconocer las innovaciones de los profesores en la metodología docente y estimular el intercambio de experiencias. En Zambia se podría calificar a todos los colegios de centros de formación (donde un profesor puede convertirse en una fuente de recursos y se compromete a mejorar la calidad docente de sus colegas (UNESCO y UNICEF, 1996). Se hace hincapié en el fomento y la potenciación de técnicas innovadoras duplicables.

AHORRO DE COSTOS EN LAS AYUDAS DE LOS ORGANISMOS DONANTES

A pesar de que la ayuda de los organismos donantes a la enseñanza primaria ha sido limitada (un tema que abordaremos más abajo), también es necesario modificar las modalidades de ayuda. Normalmente, los donantes han adoptado el enfoque por proyecto, y es posible que varios donantes en un determinado país financien proyectos que no están integrados en una estrategia sectorial de la enseñanza

primaria. En un enfoque por proyecto (por oposición a un enfoque sectorial) los costos pueden ser muy altos debido a la duplicación de las estructuras administrativas⁸. De esta manera, los donantes podrían contribuir a ahorrar costos en los proyectos si adoptaran un enfoque sectorial y garantizaran una mejor coordinación entre ellos y el ministerio de educación. Sin embargo, esto requiere que el gobierno del país beneficiario tome la iniciativa de formular una estrategia sectorial y asumir activamente la tarea de coordinar los múltiples proyectos. El enfoque sectorial patrocinado por la Iniciativa Especial de las Naciones Unidas para África y los Programas de Inversión Sectorial del Banco Mundial, pueden facilitar este tipo de ahorros en los costos.

AHORRO DE COSTOS EN LOS EDIFICIOS Y EL MOBILIARIO

Se puede lograr una reducción de costos en el mobiliario. Se pueden fabricar mesas y sillas a un costo inferior en industrias locales. En un contexto de gestión comunitaria de las escuelas, debería permitirse a los padres y profesores decidir sobre las prioridades y los temas esenciales relativos al colegio. Esto inducirá a los colegios a adquirir un mobiliario más sencillo de producción local, con lo cual disminuirían los costos de mobiliario en general.

Los diseños caros y los materiales de construcción importados para las escuelas primarias no son inhabituales en el África subsahariana. Existe una gama de posibilidades para utilizar mejor los materiales locales, disminuir los costos y facilitar la transferencia de responsabilidades en materia de construcción y mantenimiento de las escuelas primarias desde el gobierno central a las autoridades y comunidades locales. Los diseños y los materiales importados suelen tener un mantenimiento deficiente debido a los altos costos. Los materiales locales también pueden mejorar la calidad de la construcción a la vez que disminuyen los costos. Un estudio en seis países del África subsahariana indica que las construcciones de ladrillo y cemento suelen ser el doble de caras que las construcciones con materiales locales. El costo oscila entre 1,8 en Malí y 3,4 en Senegal (Lockheed y Verspoor, 1991). En Malawi se ha informado que el costo de construcción de una escuela primaria ha disminuido cinco veces gracias a la utilización de materiales locales y a las contribuciones de la comunidad. En términos de costo-eficacia, las ayudas que el Estado concede a las comunidades para la construcción y el mantenimiento de las escuelas podrían ser más rentables que las construcciones del Estado.

Los proyectos de construcción de escuelas financiados por la ayuda externa también arrojan altos costes unitarios. En varios países se ha demostrado que las construcciones financiadas con recursos de organismos donantes son más caras que las financiadas localmente⁹.

Y para concluir, un recomendación. Es un riesgo introducir simultáneamente una serie de medidas correctivas de los costos sin pensar seriamente en sus implicaciones para la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. En Tanzania, el Banco Mundial y otros organismos donantes han hecho un llamamiento para reducir los gastos por alumno en un país cuya matrícula disminuyó en los años ochenta. Esto

ha llevado a la implantación de diversas medidas para recortar gastos: profesores voluntarios, formación a distancia y en la escuela, en lugar de una formación complementaria, y compartir los gastos con la población local. Si bien estas medidas han disminuido los costos, también han afectado de manera negativa la equidad y las condiciones de vida los profesores (OIT, 1996).

Opciones para diversificar las fuentes de financiación

En la primera parte de este artículo hemos observado que los costes adicionales para consolidar la EPU en el África subsahariana son importantes, y que equivalen al 0,7% del PNB, mucho más que en cualquier otra región del mundo. Si bien es importante utilizar eficazmente los recursos, es aún más importante aumentar el total de los recursos para la enseñanza primaria si se desea consolidar la EPU. El África subsahariana destina una mayor proporción de su PNB a la educación que América Latina, el sur y este de Asia, Oriente Medio y los países del norte de África (UNESCO, 1995). Sin embargo, el bajo nivel de ingreso per cápita en el África subsahariana significa que los gastos totales son mucho menores que en otras partes del mundo. Además, esta región también sufre de una seria escasez de capital humano. De modo que, si bien existe un espectro de posibilidades para utilizar mejor los recursos existentes, también hay argumentos abrumadores para aumentar los recursos destinados a la enseñanza primaria. Estos argumentos están respaldados por el hecho de que los gastos en enseñanza primaria disminuyeron a lo largo de los años ochenta junto con la tasa de matrícula.

A continuación, abordamos siete fuentes básicas de financiación de la enseñanza primaria.

LOS GOBIERNOS

Es probable que, debido a la política generalizada de austeridad fiscal resultante de los programas de ajuste y de estabilización, el gasto público como porcentaje del PNB no aumente en la mayoría de los países. El crecimiento económico, que en los años ochenta se situaba por debajo del crecimiento demográfico, ha seguido siendo lento en los años noventa. El panorama del crecimiento para el África subsahariana indica que, en el mejor de los casos, el ingreso per cápita aumentará entre 0,5% y 1% al año durante el próximo decenio. Es poco probable que el crecimiento genere un gran aumento de los ingresos fiscales y de los gastos en educación. Por lo tanto, es necesario analizar la posibilidad de crear impuestos adicionales para destinarlos a la enseñanza primaria.

En ciertos países se han creado estos nuevos impuestos, específicamente destinados a la enseñanza primaria, aplicados a diferentes niveles de ingresos, asumiendo la modalidad de impuestos sobre la propiedad, las transacciones comerciales, los artículos de lujo, las nóminas, las importaciones y los ingresos por intereses¹⁰. Estos ingresos de los impuestos podrían destinarse a instrumentos para mejorar la calidad

de la enseñanza, como un Fondo Nacional de Libros de Texto, o un fondo comunitario con aportaciones paralelas del gobierno. Es importante que estos impuestos completen (y no que sustituyan) las partidas del presupuesto ya destinadas a la educación. Sin embargo, no se debería sobrestimar el monto potencial de estos impuestos.

Por lo tanto, hay que proceder a la reestructuración intersectorial del presupuesto para liberar más recursos para la educación. Se puede lograr una mayor participación del actual presupuesto destinado al sector social reorientando los gastos destinados a la defensa, al pago de la deuda y a los organismos paraestatales ineficientes. Dado que una parte muy importante de la deuda de África es externa, la capacidad de los gobiernos para reestructurar el gasto público se ve seriamente limitada. Dentro de la deuda externa, las deudas multilaterales corresponden a una proporción creciente del servicio total de la deuda, que pasó del 8% en 1980 al 20% en 1990, y al 41% en 1994 (Naciones Unidas, 1996). El alivio de la deuda multilateral para Uganda en 1997 especifica que los recursos liberados serán destinados a la educación básica. El trueque de "deuda por servicios sociales" patrocinado por el UNICEF ha contribuido a reorientar el pago de los intereses para reinvertirlos en el desarrollo de recursos humanos en el país deudor.

El control de los gastos de defensa también es importante en varios países como un medio de aumentar el presupuesto total destinado a la educación. La gama de posibilidades para posteriores reducciones es considerable, puesto que el 2,8% del PNB se destina a defensa y el 2,3% a pagos de los intereses, frente al 1,8% que se destina a la enseñanza primaria (PNUD, 1995).

Otro de los ámbitos en que las iniciativas han sido más bien limitadas es la privatización y comercialización de los organismos paraestatales. Sin embargo, la privatización no se ha llevado a cabo en una escala significativa y se ha limitado a unos pocos países, de los cuales seis (Benín, Ghana, Guinea, Mozambique, Nigeria y Senegal) han efectuado los dos tercios de las privatizaciones (Banco Mundial, 1994).

Dentro del sector educativo, hay un espectro aún mayor para la reasignación del presupuesto intrasectorial a favor de la enseñanza primaria. Hay poderosos argumentos a favor de esta iniciativa, basados tanto en la eficacia como en la equidad. El gasto público por alumno en el nivel postprimario es considerablemente superior al gasto por alumno en primaria en todas las regiones y países del mundo, si bien la diferencia es mayor en el África subsahariana. Para el periodo 1980-1992, en América Latina y el sur de Asia, el gasto por alumno en la enseñanza secundaria fue casi dos veces superior al correspondiente en la enseñanza primaria, y un poco más del doble en el este de Asia, mientras que en el África subsahariana es 3,5 veces superior. La diferencia es mucho mayor en la educación superior. En África, el gasto público por estudiante universitario es equivalente al gasto de 35 alumnos de enseñanza primaria. Para el periodo 1980-1992, la proporción correspondiente para Asia y América Latina oscila entre 8 y 15 alumnos. Esto no significa que se subestime la importancia de la educación superior en la construcción de la capacidad nacional, ni pronunciarse a favor de más recortes del gasto público para la enseñanza postprimaria. Pero las grandes diferencias ponen de relieve el potencial existente para hacer un uso más eficaz de los recursos disponibles.

De hecho, como demuestra el análisis del Banco Mundial (1995a) sobre la política educativa, uno de los ámbitos del sector educativo que podrían liberar recursos son las ayudas a los estudiantes, como alimentación, alojamiento, costes de transporte, etc. En el África subsahariana, la parte del presupuesto destinada al bienestar estudiantil en la enseñanza secundaria, y especialmente en la educación superior, es muy elevado. En Asia, menos del 10% del presupuesto se destina al bienestar de los estudiantes universitarios, mientras que la participación equivalente en los países africanos de lengua inglesa es aproximadamente de una cuarta parte, y la mitad en los países de lengua francesa.

El estado de las universidades africanas es tal que requieren atención y recursos adicionales en áreas básicas, y esto hace de la reestructuración intersectorial del gasto público algo cada vez más necesario. Para los grupos políticamente poderosos, una parte más grande del pastel de la educación destinada a las escuelas primarias podría ser más aceptable si aumentara el tamaño del pastel, lo cual permitiría destinar recursos públicos a estas áreas esenciales. Entre tanto, la opinión de que los alumnos deberían reembolsar los costos de alojamiento y alimentación se empieza a abrir camino progresivamente en África, sobre todo entre los países de habla inglesa (Saint, 1992). Sin embargo, allí donde los estudiantes viven hacinados en dormitorios, carecen de facilidades sanitarias y reciben una alimentación deficiente, plantear el principio de devolución sería injusto y podría generar protestas estudiantiles. El aumento de las matrículas sólo podría justificarse si se proporciona una alimentación y un alojamiento de mejor calidad. Entretanto, al liberar recursos a partir de la reestructuración intersectorial se podrá destinar gastos esenciales a instrumentos educativos, investigación y mantenimiento.

El Banco Mundial ha advertido que deben mantenerse los gastos de salud y de educación durante los periodos de ajuste económico, y los análisis del gasto público suelen recomendar una reasignación intrasectorial de los recursos en el sector de la educación (Toye y Jackson, 1996). Sin embargo, la verdad es que en los años noventa los gastos en educación han aumentado en relación con el PNB en sólo unos pocos países. Incluso en los países donde se ha conseguido una mejoría macroeconómica, no hay pruebas claras de que la enseñanza primaria se haya beneficiado de ello (Jayarajah, Branson y Sen, 1996).

LOS ORGANISMOS DONANTES

Las negociaciones con los organismos donantes para que destinen ayudas oficiales a la educación básica y la creación de contactos entre los donantes y los gobiernos son otros ámbitos donde hay que movilizar recursos para la enseñanza primaria. Un estudio sobre 14 países de África occidental y central para el periodo 1990-1991, reveló que se destinaba a la educación básica menos del 3% de la financiación de todos los organismos de ayuda al desarrollo. En 12 países de África oriental y meridional, el porcentaje era de menos del 2% de toda la ayuda de los organismos de ayuda (Mehrotra, 1994). La mayor parte de la ayuda internacional al sector educativo en los años ochenta se destinó a la enseñanza secundaria y superior. La iniciativa del 20/20 de la UDA

(Administración de Desarrollo de Ultramar) pedía a los gobiernos y organismos de financiación que destinaran el 20% del PNB y de la ayuda externa, respectivamente, a los servicios sociales básicos, incluida la enseñanza primaria.

Para que la financiación externa sea más eficaz, sería necesario llevar a cabo dos cambios. En primer lugar, disminuir el coeficiente capital/producto de la ayuda, que es muy alta (Mosley, 1996). En el sector de la educación, una de las razones de la escasa eficiencia de la ayuda es que una parte sustancial se destina a construcciones, mobiliario, equipos y asistencia técnica, y una parte menor al desarrollo de la capacidad, a libros, materiales pedagógicos y ayudas presupuestarias para los salarios de los profesores. En segundo lugar, se ha brindado apoyo fundamentalmente a los países de ingresos medios (Colclough y Lewin, 1993). Los organismos de financiación deberían plantearse concentrar el apoyo futuro más en los gastos corrientes que en los gastos de capital, en el marco de un acuerdo nacional, una planificación y un programa para eliminar progresivamente la dependencia de la ayuda externa para los gastos corrientes. Debería darse prioridad al abastecimiento de libros de texto y de materiales pedagógicos adecuados, y se debería fomentar la producción local de libros en lugar de importarlos de los países donantes.

Actualmente, un porcentaje importante de la ayuda externa se destina a asistencia técnica que se imparte en el Norte, y que generalmente es el propio país donante. Si esta ayuda se destinara a formar competencias institucionales y al desarrollo de recursos humanos en los países receptores, tendría un impacto más perdurable que la asistencia técnica externa.

La mayoría de los programas de ajuste estructural han subestimado las limitaciones de la capacidad institucional en África para elaborar programas. La capacidad de planificación, la gestión del personal y la capacidad de supervisión son escasas o se han deteriorado, especialmente en el sector educativo (Makau y Coombe, 1994). De la misma manera, si bien las medidas de ajuste a menudo aluden a la descentralización de la toma de decisiones (en la educación y en muchos otros sectores), estos requisitos no suelen tomar en cuenta que en los niveles más bajos de la administración la capacidad del personal en gestión financiera es deficientes.

LOS PADRES

Existen pruebas de que como resultado de la falta de apoyo público a la enseñanza primaria, las familias han tenido que sobrellevar un peso cada vez mayor de los costos, sobre todo en el nivel de la enseñanza primaria. Han proliferado todo tipo de matrículas. Un estudio sobre el presupuesto familiar en Kenya en 1992 demostró que las contribuciones directas de los hogares equivalían al 34% del costo total de la enseñanza primaria. Un reciente estudio en Zambia descubrió que los hogares destinan cinco veces más a la educación que a la salud. La reforma del sector educativo en Ghana ha destacado la importancia de enseñanza primaria basada en la comunidad. No parece sorprendente que los datos estadísticos de las últimas dos ediciones del Ghana Living Standards Survey (Estudio sobre los niveles de vida en Ghana) arrojen un aumento importante en el gasto de los hogares en educación, aun-

que estudios recientes han informado que las autoridades educativas y los padres señalan un deterioro de la calidad de la educación. Estas contribuciones privadas no suelen mejorar la calidad de la escuela pública, y sólo sustituyen los gastos del gobierno. Un estudio interno del Banco Mundial sobre los costos compartidos en educación y salud en el África subsahariana llega a la conclusión de que se deberían suprimir las contribuciones de los hogares a la salud y a la educación (Banco Mundial, 1995b).

Los estudios llevados a cabo por el UNICEF en dos países de África (Burkina Faso y Uganda) y en tres países en Asia (Bután, Myanmar y Viet Nam) confirman que si los hogares deben pagar parte de los costos, disminuye la asiduidad escolar. También se descubrió que los costos privados de uniformes, libros de texto, y aportes a las construcciones y las asociaciones de padres y profesores oscilaban entre el 10 y el 20% del ingreso per cápita. Esta cifra es aún más alarmante si se añaden las clases particulares y las contribuciones en especies (Mehrotra y Delamonica, en preparación).

Los uniformes, que suelen constituir el costo aislado más importante para los padres, han sido objeto de amplios debates sobre la política en numerosos países. Los principales argumentos a su favor, especialmente en África, es que favorecen la disciplina, eliminan la diferencia entre niños ricos y pobres y protegen a los niños en condiciones de conflicto civil. Sin embargo, la reciente experiencia de Malawi, donde la matrícula aumentó bruscamente en 1994 en vísperas de la eliminación de los uniformes escolares y del pago de matrículas, es relevante. Una posible política consiste en que las autoridades señalen que los uniformes no son obligatorios y que dejen a la dirección de los colegios y a las asociaciones de padres y profesores que decidan a nivel local si se debe conservar o suprimir el uniforme.

La enseñanza primaria debería ser gratuita y no debería entrañar costos de matrícula. Lamentablemente, las matrículas escolares a nivel primario han surgido como una nueva fuente de financiación, aunque normalmente las tarifas de enseñanza como proporción de los costos unitarios de la educación superior en el África subsahariana son bajas. Un estudio sobre 15 universidades africanas constató que sólo la mitad cobraban matrículas, lo que generaba un promedio de aproximadamente el 10% de sus presupuestos de gastos corrientes (Banco Mundial, 1995a).

La experiencia histórica de las primeras etapas de desarrollo de los países de ingresos medios y bajos como Malasia, Mauricio, Botswana, Costa Rica, Sri Lanka, el Estado de Kerala, India y Zimbabwe, demuestra que consiguieron eliminar o minimizar los costos de las matrículas. No todas las reducciones de costos se produjeron simultáneamente, sino que se introdujeron gradualmente en función de la capacidad financiera del Estado. Así, en Mauricio se introdujo la enseñanza primaria gratuita en los años cincuenta, pero sólo en 1988 se decretó la gratuidad de los libros de textos en el nivel primario. En Sri Lanka se eliminaron las matrículas en 1945; en los años 50, el Estado asumió los gastos de los textos y de las comidas a mediodía; en 1991, también se incluyó el uniforme gratuito. En Botswana, la matrícula experimentó un enorme auge debido a la decisión, en 1973, de reducir el precio de la matrícula a la mitad, y posteriormente, en 1980, de suprimirla (Mehrotra, 1997).

LAS COMUNIDADES

Tradicionalmente, las comunidades del África subsahariana han apoyado las construcciones escolares con sus ingresos más que en otras regiones. *Harambee*, en Kenya es probablemente el ejemplo más conocido de esta práctica (Lillis y Ayot, 1988). Sin embargo, no se puede esperar que las comunidades aumenten su apoyo cuando las ayudas públicas a la enseñanza primaria están disminuyendo y cuando los gastos no corrientes de sus miembros ya son elevados. Su respuesta se ha manifestado con claridad en el hecho de que la matrícula en muchos países ha disminuido.

La participación de la comunidad se realiza habitualmente a través de las asociaciones de padres y profesores y de las organizaciones de los padres y la comunidad escolar. Sólo se logrará un aumento de la participación comunitaria si las comunidades tienen una voz más importante en la organización y administración de las escuelas primarias y si la calidad de la educación aumenta en las primeras etapas de repartición de costos. La toma de decisiones de las comunidades puede abarcar: contratar a profesores o ayudantes (preferiblemente de la comunidad); contribuir a la elaboración del currículo; gestionar las finanzas del colegio; participar en la elaboración de la programación; hacer un seguimiento de los logros.

Si los ingresos disminuyen y si la voz de la comunidad no tiene más peso que antes en la gestión de la escuela, es poco probable que los habitantes tengan la voluntad ni la capacidad de construir casas para los profesores o aulas adicionales. Para que las comunidades participen activamente en la toma de decisiones, será necesario formarlas en la administración y la participación, tanto a los directores y miembros de las asociaciones de padres y profesores como a otros ciudadanos que representan al conjunto de la comunidad. En este contexto, se debería prestar especial atención a la formación de las mujeres, en la medida en que desempeñan un papel importante en la educación de los niños. Además, se debe establecer un mecanismo eficaz para garantizar que las contribuciones directas del gobierno central compensen por los diferentes niveles de ingreso y desarrollo entre las comunidades (Bray y Lillis, 1988). La participación de la comunidad no debería emplearse como pretexto para disminuir la responsabilidad del Estado. No se puede aceptar la “participación comunitaria” como un pretexto para seguir exigiendo dinero y creando impuestos. El Estado a veces utiliza la “descentralización” para inhibirse de sus responsabilidades en educación. Ésta debería convertirse en una colaboración entre la comunidad y la escuela.

LOS COLEGIOS Y LOS ALUMNOS

Los alumnos también contribuyen a la economía escolar mediante actividades que generan ingresos, particularmente con cultivos o produciendo artículos fabricados con madera, metal y otros materiales locales. Lo recaudado se puede invertir en el colegio para comprar materiales educativos y textos o para completar el salario del maestro. Sin embargo, estas actividades suelen llevarse a cabo en detrimento del tiempo destinado al aprendizaje, lo cual perjudica la calidad de la enseñanza.

Además, el dinero que recaudan es escaso y no siempre se invierte en materiales pedagógicos. A menudo, la gestión de los fondos por parte de los directores y los profesores ha sido desacertada. Sin embargo, es importante aprender de las experiencias del pasado haciendo una evaluación de las actividades generadoras de ingreso basadas en la escuela. El objetivo de estas actividades no es sólo apoyar al colegio. El aspecto educativo es tanto o más importante. La actividad tiene que ser una parte integral del currículo.

En Zambia, el Programa de Autoayuda en Educación (SHAPE- Self-Help Action Plan of Education) ha hecho hincapié en la autoayuda a través de la producción. Sus esfuerzos abarcan casi todas las escuelas primarias del país y, por lo tanto, merecen una atención especial. La educación para la producción tiene tres marcos principales: artes industriales, economía del hogar y agricultura) pero el alcance de cada actividad cambia de un colegio a otro porque algunas habilidades (por ejemplo, técnicas agrícolas) se practican más fácilmente en unas regiones que en otras. La educación para la producción arroja cuatro resultados esenciales: a) facilita el aprendizaje basado en los conocimientos prácticos, en la solución de problemas, la planificación y la iniciativa; b) cambia la perspectiva de muchos alumnos sobre la producción y el trabajo manual; c) tiene beneficios económicos para el alumno y la escuela a través de la venta de productos acabados; y d) la participación que genera en las poblaciones vecinas y entre los padres elimina numerosas barreras entre la escuela y la comunidad (UNESCO y UNICEF, 1996).

ESCUELAS PRIVADAS

Hay tres tipos de escuelas privadas: las escuelas de la comunidad, las de las misiones y las mezquitas, y los colegios con fines lucrativos. Esta sección trata fundamentalmente de la última categoría. Se pueden liberar recursos públicos dando los incentivos apropiados al sector privado para que aumente el número de plazas, especialmente en las zonas urbanas. Actualmente, en varios países de África hay pocos casos de oferta múltiple de enseñanza primaria. La participación de las escuelas privadas en primaria es baja (por debajo del 10% en la mayoría de los países de África subsahariana. A mediados de los años ochenta, la enseñanza privada desempeñaba un papel más importante en el África de habla inglesa (22% de las matrículas) que en los países del África de habla francesa (3%) (Banco Mundial, 1988).

Al permitir la existencia de más escuelas privadas, la oferta de plazas de la enseñanza primaria aumentará sin tener que sumarse a los gastos del gobierno. Dado que las escuelas privadas suelen cobrar matrículas más caras, se dirigen a las familias con más medios. Esto significa que disminuirá el flujo de ayudas públicas a las familias que no viven en condiciones de pobreza. La función de supervisar las escuelas privadas debería seguir dependiendo del Ministerio de Educación, si bien esta función debería ser facilitadora, y no la de principal socio financiero. Esta función de supervisión es especialmente importante en situaciones en que la escuela privada es la única que, en una zona pobre, ofrece una educación relativamente cara y de mala calidad.

EMPRESAS PRIVADAS

Se podrían dar mayores incentivos a las empresas privadas para que apoyen la educación pública en la zona donde operan y más allá. Se trataría de iniciativas sin fines de lucro y sus beneficios se medirían en forma de buena voluntad de los poderes públicos, si bien se podría sostener que la productividad de los empleados aumenta como contrapartida de la mejor calidad de educación de sus hijos. Sería útil que estas contribuciones a los escuelas públicas pudieran ser deducibles de los impuestos.

Se podría ampliar el espacio de maniobra de las escuelas locales para captar financiación en el sector privado. En Malawi, por ejemplo, Unilever y Press Corporation prestan su apoyo a los colegios de la enseñanza primaria pública.

Éste no es el único papel que puede desempeñar el sector privado en el sistema de enseñanza pública. Además de proporcionar servicios, puede colaborar de otras maneras: aprovisionamiento, materiales y transporte. En otras palabras, hay que innovar para elaborar nuevos acuerdos y asociaciones. El Estado no tiene por qué ser el único productor y distribuidor de los libros de texto, del aprovisionamiento, o de los servicios de transporte del sistema escolar.

Conclusión

En este artículo, hemos presentado una serie de opciones con respecto a las reformas necesarias para abordar las causas la disminución de la tasa de matrícula que ha experimentado África a lo largo de los años ochenta. Debido a un crecimiento económico lento y a la necesidad de contener el déficit fiscal, en la mayoría de los países los presupuestos de educación seguirán siendo limitados. Por lo tanto, será esencial hacer un uso más eficaz de los recursos existentes. La reducción de los costos (mediante la reducción de la tasa de repetición y de abandono escolar), la racionalización de la distribución de los profesores y (allí donde sea posible), el aumento de la proporción alumnos/profesor, ofrecen un amplio espectro para realizar ahorros en numerosos países. El mejoramiento de la calidad de la educación mediante una mayor eficacia del profesor y mayores inversiones en materiales didácticos útiles permite hacer ahorros de costos adicionales (esencialmente mediante la disminución de la repetición y del abandono). Invertir en los profesores es la mejor garantía para mejorar los niveles de aprendizaje, garantizando la incorporación de sólo los graduados de la enseñanza secundaria (con la colaboración de ayudantes con salarios más bajos y cualificaciones más bajas), perfeccionando las habilidades mediante la formación en el lugar de trabajo y proporcionando las condiciones para las innovaciones de los profesores, de modo que todos los colegios sean también centros de formación donde se destaquen la iniciativa de los profesores, sus recursos y habilidades para formar a sus colegas en nuevas metodologías. La disminución de los costos de construcción de escuelas, empleando criterios y materiales más adecuados, también contribuirá a disminuir los costos.

Sin embargo, dado que los costos totales para realizar la EPU en África, según hemos visto, eran bastante importantes, habrá que dedicar más atención a la movi-

lización de recursos adicionales para la enseñanza primaria. Si hay que mejorar la motivación de los profesores, no bastará con invertir sólo en la formación docente. Los salarios de los profesores, que han disminuido considerablemente, deben aumentar a medio plazo, y una mayor costo-eficacia por sí sola no puede generar los recursos suficientes para cumplir con esto.

En cuanto a la diversificación de las fuentes de financiación de la enseñanza primaria, el mayor potencial está en la reestructuración intersectorial e intrasectorial de los presupuestos, en los impuestos específicos, en las iniciativas innovadoras de financiación de los colegios con las empresas privadas y en la reorientación y la cancelación de la deuda y de la ADU, especialmente de los pagos de los intereses, a la enseñanza primaria a través del apoyo presupuestario directo.

La capacidad de los padres, las comunidades y los alumnos para aumentar sus contribuciones a la enseñanza primaria es limitada, aunque es evidente que la eficacia del colegio mejoraría gracias a la participación de la comunidad en ciertos aspectos de la administración escolar, que a su vez podría generar una mayor contribución de parte de la comunidad. En algunos casos, se tendrán que eliminar los gastos extraordinarios porque constituyen un fuerte desaliento para que los padres envíen a sus hijos a la escuela. La financiación de la enseñanza primaria es una responsabilidad fundamental del Estado, pero su importancia es tan grande para el conjunto de la sociedad que no se la puede abandonar a los avatares de la financiación de los padres o de las comunidades locales.

Notas

1. Mi agradecimiento a Jean Vandemoortele, Fay Chung, Rosa María Torres, Mary Jo Pigozzi, Anna Obura, Manzoor Ahmed y Enrique Delamonica, que me ayudaron con sus comentarios sobre un primer borrador. Se aplica en este artículo el tradicional descargo de responsabilidades. Una versión anterior de este trabajo se presentó en la Revisión del medio decenio sobre el progreso de la educación para todos en África, en Yaounde (para África occidental y central), y en Johannesburgo (para África oriental y meridional), celebrada en febrero de 1996.
2. Sin embargo, llama la atención que algunos países africanos (como Tanzania, Malawi, Madagascar, Kenya y Guinea), que pagan a sus profesores relativamente bien en comparación con la media del ingreso per cápita, los remuneran mucho menos cuando se compara con la tendencia general del PNB (Carnoy y Welmond, 1996).
3. En comparación, en la República de Corea del Sur la proporción alumnos/profesor era de 1/68 en 1950 y disminuyó hasta 1/52 en 1975. Sin embargo, uno de los factores cruciales en este país es que la enseñanza estaba financiada por el gobierno y por los padres, y la calidad obtenida era alta a pesar del tamaño de las clases (Mason *et al.*, 1980).
4. Los siguientes países tienen una proporción alumnos/profesor en la enseñanza primaria por debajo de 1/40: Angola (32), Benín (35), Botswana (29), Cabo Verde (33), Côte d'Ivoire (37), Madagascar (38), Nigeria (39), Sierra Leona (34), Sudán (34), Swazilandia (33), Tanzania (36), Uganda (35) y Santo Tomé y Príncipe (35). En 13 países la proporción es superior a 50, por lo que se requiere un esfuerzo en este sentido (UNESCO, 1995).

5. Para un análisis de las opciones para mejorar la motivación y los incentivos de los profesores, especialmente en los países de bajos ingresos, ver Mehrotra, (en prensa).
6. El Ministro de Educación de Kenya formuló esta propuesta en la reunión celebrada en Johannesburgo, en febrero de 1996, entre los ministros de educación africanos para analizar los avances logrados para cumplir el objetivo de Jomtien, esto es, lograr la EPU hacia el año 2000.
7. En una muestra de 27 países, la relación – en términos de costo – entre formar a un profesor en un instituto de formación docente y lograr que el mismo postulante acabe la enseñanza secundaria era de 1:7,9 (Lockheed y Verspoor, 1991).
8. Por ejemplo, el Self-Help Action Plan of Education (SHAPE) [Plan de Acción de Autoayuda], pensado como sistema de apoyo para la enseñanza básica en Zambia y apoyado por la Agencia Sueca para el Desarrollo, se ha desarrollado en el marco de un ministerio ya existente y no como entidad independiente. Fue lanzado en 1987, y actualmente ha llegado a todas las escuelas primarias del país. Además, a diferencia de numerosos proyectos apoyados por organismos donantes en muchos países, los miembros del SHAPE no reciben salarios de la Agencia Sueca ni de la estructura del SHAPE (UNESCO y UNICEF, 1996).
9. En Bután, los edificios escolares de un proyecto del Banco Mundial costaron 826 dólares por plaza, en precios de 1992. Las escuelas del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización también eran relativamente caras (293 dólares por plaza). Las escuelas construidas por el gobierno cuestan mucho menos, y las que construye la comunidad aún menos (Bray, 1995). De la misma manera, en la Guyana, el costo por alumno de un proyecto de construcción de una escuela financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo era inicialmente de 3.750 dólares, cifra que se redujo a 1.875 en el caso de una escuela primaria/secundaria (BID, 1994).
10. En 1982, el presupuesto de educación de la República de Corea no alcanzó para pagar todos los costos de su sistema educativo. Así pues, se creó un impuesto de cinco años sobre los licores y el tabaco, e intereses sobre los dividendos del sistema bancario y de los seguros. El impuesto cubrió el 15% del presupuesto del Ministerio de Educación. En Guinea, la *sous-préfecture* cobra un impuesto anual de 4 dólares a todas las personas de 15 años o más que destina a educación y otros gastos sociales. Indonesia ha introducido recientemente un impuesto sobre los beneficios de las grandes empresas para financiar el programa nacional de lucha contra la pobreza, incluyendo un programa ampliado de enseñanza primaria. Lockheed y Verspoor (1991) abordan los argumentos a favor y en contra de estos impuestos específicos.

Referencias

- Adedeji, A.; Green, R.; Janha, A. 1995. *Pay, productivity and public service: priorities for recovery in sub-Saharan Africa* [Salarios, productividad y servicios públicos: prioridades para la recuperación en el África subsahariana]. Nueva York, UNICEF y PNUD.
- Ahmed, M. 1975. *The economics of non-formal education: resources, costs and benefits* [La economía de la educación no formal: recursos, costos y beneficios]. Nueva York, Prager.
- Anderson, Mary B. 1992. *Education for all: what are we waiting for?* [Educación para todos: ¿qué esperamos?]. Nueva York, UNICEF.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Grupo para las políticas del programa social. 1994. *Building consensus for social and economic reconstruction* [La creación de consenso para

- la reconstrucción social y económica]. Washington, DC, BID. (Informe de la misión piloto del BID sobre las reformas socioeconómicas en la República Cooperativa de Guyana.)
- Banco Mundial. 1988. *Education in sub-Saharan Africa. Policies for adjustment, revitalization, and expansion* [La educación en el África subsahariana. Políticas de ajuste, revitalización y expansión]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1994. *Adjustment in Africa. Reforms, results and the road ahead* [El ajuste en África. Reformas, resultados y el camino por delante]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1995a. *Strategies and priorities for education: a World Bank review* [Estrategias y prioridades para la educación: análisis del Banco Mundial]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1995b. *The poor and cost sharing in the social sectors of sub-Saharan Africa* [Los pobres y la repartición de los costos en el esquema de compensación social en el África subsahariana]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Bray, M. 1995. *The costs and financing of primary schooling in Bhutan* [Los costos y la financiación de la enseñanza primaria en Bután]. Thimpu, UNICEF (Mimeografía.)
- Bray, M.; Lillis, K. 1988. *Community financing of education: issues and policy implications in less developed countries* [La financiación comunitaria de la educación: temas e implicaciones para las políticas en los países menos desarrollados]. Oxford, Pergamon Press.
- Carnoy, M.; Welmond, M. 1996. *Are teachers paid too much?* [¿Se paga demasiado a los profesores?]. Stanford, California, Stanford University. (Mimeografiado.)
- Chung, F. 1993. *Educational expansion, cost considerations, and curriculum development in Zimbabwe* [Expansión de la educación, consideraciones de costos y desarrollo del currículo en Zimbabwue]. En: Conway; Bourque, (comps.). *The politics of women's education. Perspectives from Asia, Africa, and Latin America*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Colclough, C.; Lewin, K. 1993. *Educating all the children: strategies for primary schooling in the South* [Educación para todos los niños: estrategias para la enseñanza primaria en el sur]. Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Crouch, L. 1993. *Policy dialogue and reform in the education sector: necessary steps and conditions* [Diálogo sobre las políticas y reforma en la educación: medidas y condiciones necesarias]. Washington, DC, Academy of Educational Development.
- Donors to African Education. 1994. *A statistical profile of education in sub-Saharan Africa in the 1980s* [Perfil estadístico de la educación en el África subsahariana en los años ochenta]. París.
- Jayarajah, C.; Branson, W.; Sen, B. 1996. *Social dimensions of adjustment: World Bank experience 1980-93* [Las dimensiones sociales del ajuste: la experiencia del Banco Mundial]. Washington, DC, Banco Mundial (Estudio de evaluación de las operaciones del Banco Mundial.)
- Lillis, K; Ayot, H. 1988. Community financing of education in Kenya [La financiación comunitaria de la educación]. En: Bray y Lillis, *op cit*.
- Lockheed, M.; Verspoor, A. 1991. *Improving primary education in developing countries* [Mejoramiento de la enseñanza primaria en los países en desarrollo]. Londres, Oxford University Press.
- Makau, B.; Coombe, C. 1994. *Teacher morale and motivation in sub-Saharan Africa: making practical improvements* [La moral y la motivación de los profesores en el África subsahariana: avances prácticos]. Ponencia preparada para el Grupo de Trabajo de la DAE sobre la profesión docente, Commonwealth Secretariat, Londres.

- Mason, E.R. *et al.* 1980. *The economic and social modernization of the Republic of Korea* [La modernización económica y social de la República de Corea]. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Mehrotra, S. 1994. *An analysis of donor assistance to the basic social services* [Un análisis de la ayuda de los organismos donantes a los servicios sociales básicos]. Nueva York, UNICEF. (Mimeografiado.)
- . 1997. Health and education policies in high-achieving countries: some lessons [La salud y la educación en países con buenos resultados económicos: algunas lecciones]. En: Mehrotra, S.; Jolly, R. (comps.). *Development with a human face Experiences in social achievement and economic growth*. Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- . En prensa, *Teacher motivation. compensation and incentives in low-income countries: the role of the State and the community* [La motivación, las compensaciones y los incentivos de los profesores en los países de bajos ingresos. El papel del Estado y la comunidad]. (UNICEF, Documento de trabajo interno.)
- Mehrotra, S.; Delamonica, E. (En prensa). Private costs and public expenditure on primary education: a comparative analysis of five low-income countries [Costos privados y públicos en la enseñanza primaria: análisis comparado de cinco países de bajos ingresos]. *International journal of educational development* (Oxford, Reino Unido).
- Mehrotra, S.; Thet, A.T. 1995. Public expenditure on basic social services. The scope for budget restructuring in selected Asian and African economies [El gasto público en servicios sociales básicos. La restructuración del presupuesto en economías asiáticas y africanas seleccionadas]. Nueva York, UNICEF. (Documento de trabajo n° 14, UNICEF.)
- Mosley, P. 1996. Globalization, economic policy and poverty in sub-Saharan Africa 1970-95 [La globalización, la política económica y la pobreza en el África subsahariana]. En: UNCTAD, *Globalization and liberalization: the effects of international economic relations on poverty*. Ginebra, UNCTAD.
- Naciones Unidas, 1996. *The United Nations system-wide special initiative on Africa* [La iniciativa especial de las Naciones Unidas para África]. Nueva York, Naciones Unidas.
- Oficina Internacional de Educación; UNICEF. 1996. *Primary school repetition: a global perspective* [La repetición en la escuela primaria: una perspectiva global]. Ginebra, OIE.
- Organización Internacional del Trabajo. 1996. *Impact of structural adjustment on the employment and training of teachers* [El impacto del ajuste estructural en el empleo y la formación de los profesores]. Ginebra, OIT.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1995. *Human development report 1994* [Informe sobre desarrollo humano, 1994]. Nueva York, Oxford University Press.
- Saint, W.S. 1992. *Universities in Africa. Strategies for stabilization and revitalization* [Las universidades en África: estrategias para la estabilización y la revitalización]. Washington, DC, Banco Mundial. (Documento técnico del Banco Mundial n° 194.)
- Schleicher, A.; Siniscalco, M.T.; Postlethwaite, N. 1995. *The conditions of public schools: a pilot study in the least developed countries* [Las condiciones de las escuelas públicas: un estudio piloto en los países menos desarrollados]. Informe a la UNESCO y al UNICEF.
- Tan, Jee-Peng; Mingat, A. 1992. *Education in Asia: a comparative study of cost and financing* [La educación en Asia: un estudio comparado de los costos y la financiación]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Thomas, C.; Shaw, C. 1992. *Issues in the development of multigrade schools* [Temas del desarrollo de las escuelas de grados simultáneos]. Washington, DC, Banco Mundial. (Documento técnico del Banco Mundial n° 172.)

- Torres, R.M. 1995. *¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las Estrategias del Banco Mundial*. Nueva York, UNICEF. (Mimeografiado.)
- Toye, J.; Jackson, C. 1996. Public expenditure policy and poverty reduction: has the World Bank got it right? [La política del gasto público y la disminución de la pobreza: ¿lo ha entendido el Banco Mundial?]. *IDS bulletin* (Brighton, Reino Unido), vol. 27, n° 1, enero.
- UNESCO. 1995. *Statistical yearbook* [Anuario estadístico]. 1994. París, UNESCO.
- . UNICEF. 1996. *The Self-Help Action Plan for Education (SHAPE) in Zambia: of copper and fire* [El plan de autoayuda para la educación en Zambia: de cobre y fuego]. París, UNESCO.
- UNICEF, Oficina de Política Social y Análisis Económico. 1995. *The global cost of universal primary education* [El costo global de la enseñanza primaria universal]. Nueva York, UNICEF. (Mimeografiado.)

SUDAFRICA:

TRANSFORMAR LA FORMACION

DE DOCENTES EN LA ERA

DEMOCRATICA

Fanie Pretorius

La orientación: la formación docente en curso de transformación

Actualmente, la formación docente en Sudáfrica está en una fase de transformación. Las universidades y otras instituciones que trabajan en educación están replanteando sus estrategias en relación con los objetivos, la identidad, la estructura, los programas, la gestión y el control de la formación docente¹.

Este proceso implica cambios fundamentales y debe ser observado contra el telón de fondo de una amplia transformación – política, económica y social – que se está produciendo en todo el país.

También debe ser observado a la luz de la reestructuración del conjunto del sistema educativo. Ahí donde se transforma el sistema educativo se deduce que la función y la formación docente son, necesariamente, objeto de atención. La transformación del sistema educativo y de otros aspectos relacionados, como las políticas educativas, los currículos, la gestión y el control de las escuelas, no podrá llevarse a cabo sin que se desprendan importantes consecuencias para la formación del profesorado.

Versión original : inglés

Fanie Pretorius (Sudáfrica)

Es profesor de educación comparada y gestión educativa en la Universidad de Sudáfrica. Fue superintendente de educación del Ministerio de Educación de Namibia. Las investigaciones que ha llevado a cabo en diversos países han sido publicadas en Sudáfrica y en el extranjero. Es coautor de cuatro libros y compilador de otros dos, publicados en 1977. Ha sido invitado a presentar ponencias en numerosas conferencias nacionales e internacionales. Correo electrónico: pretosg@alpha.unisa.ac.za

LOS FACTORES ESENCIALES DE LA TRANSFORMACION

Desde las elecciones democráticas de 1994, se han producido una serie de cambios en la educación en Sudáfrica. En relación a estos procesos, los responsables de la política educativa deben tener en cuenta el modelo de contrastes y paradojas inherente a la estructura educativa del país:

1. En los últimos decenios, Sudáfrica ha desarrollado el sistema de educación y formación más avanzado y mejor equipado del continente. Sin embargo, este sistema sólo beneficia a una parte de la población. En muchos sentidos, se compara favorablemente con los mejores sistemas de los países industrializados (República de Sudáfrica (en adelante RSA), 1995a, pág. 18).
2. Por otro lado, hay millones de sudafricanos que son analfabetos funcionales. Además, hay millones de alumnos que son escolarizados en circunstancias comparables a las de los países más pobres de África. Los resultados se traducen en un alto índice de abandono escolar y un porcentaje muy pequeño de alumnos que tienen acceso a la educación superior y a una formación técnica y profesional con una sólida base en matemáticas y ciencias (RSA 1995a, pág. 18).

Por consiguiente, es esencial transformar el conjunto de la educación para acabar con las disparidades del pasado.

Además de abordar las flagrantes desigualdades en los logros educativos internos, en las habilidades y en las oportunidades de empleo, en esta era de globalización, los responsables de las políticas educativas también deben mantenerse al corriente de los desarrollos en el plano económico y educativo internacional.

Después de seis visitas recientes inscritas en el marco de una investigación (al Reino Unido, Estados Unidos, Japón, Hong Kong, Australia y Nueva Zelanda) parece claro que numerosos países han lanzado importantes programas de reestructuración de la educación en los últimos diez años. Por otro lado, Holdaway (1991, pág. 13) y el Instituto Nacional de Investigación en Educación de Japón (1991, págs. 58-59) informan acerca de reformas de los sistemas educativos de Canadá, Hawái y otros países de Asia y el Pacífico.

A partir de esta investigación, resulta evidente que hay grandes similitudes en las tendencias de reforma. Por ejemplo, Guthrie y Pierce (1990, pág. 202) opinan que “en todo el mundo se está desarrollando un modelo similar de educación pública moderna”. A pesar de que aún no está bien definido, empiezan a emerger las características de un modelo internacional. Holdaway (1991, pág. 13) señala, además, que los sistemas educativos están cada vez más influidos por el desarrollo que se observa en otros países.

En relación a la transformación de la educación en Sudáfrica, se trata de saber hasta qué punto la educación, en consonancia con las demandas internas, debe asumir las tendencias globales. La tarea más importante de transformación, según el Ministerio de Educación, consiste en “crear un sistema justo y equitativo que ofrezca una educación de buena calidad y una formación a los alumnos jóvenes y adultos en todo el país” (RSA, 1995a, pág. 17). Sin embargo, ignorar las tendencias económicas y educativas globales tendría graves consecuencias para Sudáfrica.

El objetivo central de este artículo es la formación docente. Nos parece de

particular interés la preparación de un futuro cuerpo docente en Sudáfrica en consonancia con las exigencias de un sistema internamente equitativo y con una sociedad global y unas tendencias globales en materia de normativas educativas. Para este fin, prestaremos atención a los siguientes puntos:

- *a las fuerzas globales* que orientan las normativas educativas en diversos países del mundo;
- *a las tendencias globales* de las normativas educativas, según se desprende de los resultados de las investigaciones en los países mencionados;
- *a los valores y principios* que subyacen a la educación en la era democrática de Sudáfrica y a los principales acontecimientos desde 1994;
- *a las implicaciones* que las tendencias globales y los desarrollos internos tienen para los profesores de Sudáfrica y su formación.

Las fuerzas globales que influyen en las normativas educativas

A partir de las conclusiones de las investigaciones en los países ya mencionados, es evidente que las reformas educativas se deben en parte a los siguientes factores globales:

LA APARICION DE UNA ECONOMIA GLOBAL

Los países de todo el mundo buscan la cooperación económica como medio para constituir bases de poder más amplias. Al mismo tiempo, la intensa competencia reinante es una consigna característica. Para Estados Unidos, por ejemplo, mantener su posición de primera potencia económica mundial tiene especial importancia (ver United States Department of Education, 1994, pág. vii). De la misma manera, Guthrie y Pierce (1990, pág. 191) sostienen que la reestructuración educativa en el Reino Unido tiene como objetivo hacer a este país “económicamente más competitivo”.

EL CAMBIO TECNOLÓGICO

En consonancia con los avances de la economía global, hay innovaciones tecnológicas de gran alcance que tienen un impacto fundamental en la educación. La tecnología contemporánea, especialmente en el campo de la informática y las telecomunicaciones, está más generalizada y es más sofisticada que nunca. Los investigadores piensan que los países que no se adapten rápidamente a las innovaciones tecnológicas quedarán rezagados, lo cual pondrá en peligro rápidamente tanto los niveles de vida como el futuro político del gobierno. La productividad y la calidad están potenciadas por el uso de la tecnología moderna. Sin embargo, la tecnología moderna establece normas rigurosas y requiere una mejor educación y formación de la fuerza laboral.

LAS NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACION DEL TRABAJO

La demanda de una mayor productividad y calidad, así como la necesidad de mantenerse al día con los avances tecnológicos, tienen diversas implicaciones para el

mundo del trabajo, entre las cuales se incluye la manera de gestionar las organizaciones. La devolución de la autoridad a la comunidad, las formas participativas de gestión, el liderazgo democrático y la menor rigidez burocrática son otras tantas consignas vigentes. En las denominadas *organizaciones laborales de alto rendimiento*, hay una mejor utilización de las competencias y capacidades de los trabajadores. Las profesiones son más flexibles y la comprensión de los objetivos de la organización, el trabajo en equipo y la rotación suelen ser elementos clave del nuevo modelo. Los requisitos esenciales de estas organizaciones son una visión penetrante y una comprensión más amplia que la imperante en el lugar de trabajo tradicional, buenas habilidades comunicativas, creatividad y colaboración entre trabajadores.

NIVELES EDUCATIVOS MAS ALTOS

En el contexto de los aspectos ya señalados, la importancia que se otorga a la educación está aumentando progresivamente. Se constata que los países que logran mantener altos niveles de educación también tienen éxito en la formación de una fuerza laboral dinámica. Estos países tienen mayores posibilidades de competir en el panorama económico internacional. En algunos países, el esfuerzo para mantener un alto nivel de exigencia constituye la piedra de toque de las normativas educativas. Sin embargo, debemos dotar a la educación con instrumentos diferentes a los del pasado. Durante mucho tiempo, los empresarios han opinado que la educación tiene una orientación demasiado académica. La educación debería poner mucho más énfasis en las habilidades esenciales que demanda el mercado moderno.

En el marco de estas fuerzas globales, se está llevando a cabo la reestructuración de los sistemas educativos en los países que han sido visitados.

Tendencias globales de las normativas educativas

Una interpretación personal de las conclusiones de la investigación internacional ya mencionada definiría las siguientes características comunes de la reestructuración educativa.

UNA NUEVA CONCIENCIA

Entre los países mencionados, existe una primera semejanza: en ésta era de intensa competencia económica, la fuerza laboral de un país deberá tener una mejor formación si el país quiere ser competitivo ahora y seguir siéndolo en el futuro. Más y mejor formación es un factor esencial en la preparación de una fuerza laboral dinámica.

En la historia de la educación de diversos países se han producido iniciativas en ciertos períodos para consagrar la igualdad de oportunidades y construir una sociedad justa a través del desarrollo cuantitativo de la educación. Actualmente, la tendencia, como en el caso de Japón, por ejemplo, consiste en avanzar hacia una realización cualitativa en lugar de centrarse en la igualdad de oportunidades. Por lo tanto, se insiste en la educación de calidad, que debería ampliarse.

GRANDES CAMBIOS FUNDAMENTALES

Impartir una educación de excelente nivel que sea relevante exige cambios fundamentales en todos los aspectos de la escolarización: en las políticas educativas, en la gestión y el control, en los contenidos y en la participación de la comunidad. Por ejemplo, se señala que los principios de gestión de las empresas comerciales que tienen éxito deberían aplicarse a la gestión de las instituciones educativas. Además, se debería producir un cambio en los contenidos educativos, desde una educación orientada hacia lo académico como la actual, a un mayor énfasis en la formación tecnológica y la preparación para el mundo del trabajo.

PERSPECTIVAS FUTURAS

Sabemos que los alumnos que actualmente asisten a la escuela pasarán a formar parte de la mano de obra hacia comienzos del siglo siguiente. Por lo tanto, la tarea de la educación consiste en prepararlos para el año 2000 y los años siguientes. Las visiones del futuro describen un mundo atrapado entre las fuerzas de una economía global, la competencia económica y el progreso tecnológico. El énfasis que se pone en la educación debería tener en cuenta estos factores.

OBJETIVOS UTILITARIOS: LA EDUCACION
PARA EL DESARROLLO ECONOMICO

El futuro desarrollo de las economías postindustriales se basará inevitablemente en la ciencia y la tecnología. Éstos son los campos de conocimientos que destacan en los currículos.

EL DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS

Es evidente que se han producido cambios en la organización del lugar de trabajo. Las habilidades que se exigen al trabajador contemporáneo son diferentes de las que necesitábamos en la era industrial. Además de un mejor rendimiento en las competencias básicas de lectura, escritura y dominio de las matemáticas, se requiere de la educación mejores resultados en términos de adaptabilidad, creatividad, capacidad para resolver problemas, habilidades interpersonales y de comunicación, competencia en el trabajo de equipo, capacidad de aprender independientemente y una saludable ética del trabajo. El desarrollo de estas capacidades figura de forma clara entre los objetivos de reestructuración de los sistemas educativos.

CURRICULOS Y NORMAS NACIONALES

El sistema educativo contemporáneo aspira a definir niveles más altos en las normas educativas. En Japón, por ejemplo, los objetivos se cifran en logros cualitativos. En el Reino Unido, se procura que todos los alumnos sigan un currículo cuidadosamente desarrollado, amplio y equilibrado, con objetivos claros y criterios eva-

luables de progreso. Los alumnos de Estados Unidos están orientados en función del liderazgo mundial que ejercerán en las ciencias y las matemáticas hacia finales de siglo. A pesar de que Estados Unidos no impone un currículo nacional, hay normas de exigencia bien definidas para todas las asignaturas y en todos los niveles de desarrollo. Aunque de carácter optativo, el objetivo es que estas normas sirvan como marco de referencia de los logros a alcanzar. Se considera que las normas más altas constituyen el núcleo de la reforma.

El énfasis que se ha puesto en el plan nacional de estudios apunta resueltamente a la enseñanza primaria, como sucede desde hace tiempo en Japón. Se otorga una importancia adicional a la competencia tecnológica y se introduce la tecnología como asignatura escolar con el fin de poner énfasis en la adquisición de habilidades tecnológicas. Además de un currículo nacional, existe la tendencia a elaborar un sistema nacional de evaluación para niveles específicos de desarrollo en los que la capacidad del alumno se compara con los niveles nacionales.

LA GESTION ESCOLAR LOCAL

Aunque hay una tendencia hacia un mayor control centralizado de los contenidos educativos y los niveles mediante un sistema de evaluación y un currículo nacional, la tendencia también se expresa en la delegación de la facultad de tomar decisiones operacionales a la comunidad escolar. Esto significa esencialmente que la responsabilidad por y la necesidad de transparencia en la gestión escolar se transfiere a los padres y a las comunidades locales. Entre otras cosas, esto incluye mayores responsabilidades en la administración económica del colegio, el nombramiento de profesores, la admisión de alumnos y la organización del currículo dentro de las directrices del plan nacional.

MAYOR COMPETENCIA Y POSIBILIDAD DE ELECCION PARA LOS PADRES

Junto a la tendencia a transferir las principales responsabilidades de los colegios a las comunidades locales, se piensa que los padres deberían tener la oportunidad de decidir el centro en el que matriculan a sus hijos, aunque escojan colegios que se encuentran fuera del área que se les ha asignado. La idea subyacente es que se generaría una mayor competencia entre colegios que, a su vez, exigiría niveles más altos. En algunos casos, el sistema de financiación para los colegios está vinculado al número de alumnos inscritos. Los colegios que no cumplen con los requisitos corren el riesgo de perder alumnos, lo cual tiene como resultado la pérdida de financiación y recortes de personal y de equipamientos.

UNA FORMACION PERMANENTE

Debido a factores como una población cuya esperanza de vida aumenta y al hecho de que la mano de obra actual tiene que reciclarse continuamente para mantenerse en contacto con la innovación tecnológica, los países mencionados intentan crear una cultura de formación permanente. El objetivo es la creación de una comuni-

dad en la que cualquier persona pueda gozar de oportunidades de formación en cualquier etapa de la vida, con resultados que puedan ser evaluados y certificados. Con este fin, se crearán estructuras y mecanismos que promuevan una formación permanente, mientras se procurará, al mismo tiempo, que las universidades y otras instituciones sean más accesibles al conjunto de la comunidad.

LA INTERNACIONALIZACION

A la luz de su creciente interdependencia, los países son más conscientes de su función y de sus responsabilidades en la comunidad internacional. En los currículos escolares, la historia y la geografía están definidas como asignaturas básicas para una comprensión del panorama internacional, y el multiculturalismo y la enseñanza de una segunda lengua moderna se han convertido en nuevas prioridades.

¿Hasta qué punto la transformación de la educación en Sudáfrica se ha mantenido al corriente de estas tendencias de la economía internacional, el desarrollo tecnológico y el mercado? Para responder a esta pregunta, el análisis siguiente se centrará en los últimos desarrollos del sistema de educación y formación en Sudáfrica.

El desarrollo del sistema educativo en Sudáfrica desde 1994

VALORES Y PRINCIPIOS

Desde 1994, el Ministro de Educación ha nombrado diversas comisiones de estudio para tratar asuntos relacionados con estas materias. Los resultados han sido dos Informes oficiales sobre la educación y un Libro Verde sobre la educación superior. Los documentos mencionados fueron distribuidos a todos los interesados de manera transparente con el fin de contribuir al desarrollo de una política educativa adecuada y de unos objetivos generales para Sudáfrica. A esta iniciativa siguieron diversas leyes que regirían y orientarían las decisiones educativas en el futuro. El 24 de marzo de 1997, el Ministro de Educación anunció que la reforma educativa culminaría con el proyecto denominado *Curriculum 2005*. Se elaborarán currículos totalmente nuevos para los colegios, comenzando con los cursos 1º y 7º en 1998, y en el plazo de seis años se integrarán todos los demás.

Los siguientes apartados ofrecen información relativa a los valores y principios que inspiran los nuevos programas escolares, a la organización, la gestión y la financiación del sistema.

UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA EDUCACION Y LA FORMACION

Según el *White paper on education and training* (Libro blanco sobre la educación y la formación) (RSA, 1995a, págs. 15-16), un enfoque integrador de la educación y la formación sería uno de los principios fundamentales que orientarían y regirían las disposiciones educativas de una nueva normativa.

En este marco de ideas, la educación académica y la formación profesional están tan estrechamente relacionadas que son inseparables.

Antiguamente se pensaba que la denominada educación general o académica era tarea de las instituciones educativas formales. Como contrapartida, se pensaba que la formación personal y técnica era tarea de los empresarios. Un enfoque integrado contempla la abolición de estos límites restrictivos entre las tareas de las instituciones educativas y las del sector empresarial. El objetivo consiste en crear un sistema educativo flexible que acerque la educación al sector laboral y trabaje por el desarrollo de los recursos humanos, con “una sólida base de educación general, con la intención y la capacidad de continuar aprendiendo, de adaptarse y desarrollar nuevos conocimientos, habilidades y tecnologías, de moverse con flexibilidad en el mercado del trabajo y asumir responsabilidades por el rendimiento personal, de fijarse y cumplir con un alto nivel de exigencias y de trabajar en equipo” (RSA, 1995a, pág. 15).

UN ENFOQUE BASADO EN LOS RESULTADOS

Como en muchos otros países, la educación tradicional en Sudáfrica estaba alineada con ciertos contenidos. El objetivo de las evaluaciones y exámenes era definir hasta qué punto se dominaba el contenido del aprendizaje. Esto se hacía mediante un sistema de puntuación de notas y porcentajes.

En el *White paper on education and training* (RSA, 1995a, pág. 15), el Ministro de Educación se propuso aplicar un enfoque integrado de la educación y la formación basado en un sistema de créditos otorgados por el aprendizaje adquirido.

En un enfoque basado en los resultados, los resultados deseados constituyen la base de todos los procesos de los planes de estudio. Los que elaboran los currículos trabajan a partir de estos resultados en un contexto o ámbito de aprendizaje específico para diseñar los programas de aprendizaje que ayudarán a los alumnos a alcanzar los objetivos fijados.

Existen dos tipos de resultados: los resultados esenciales y los específicos. Los primeros se centran en la capacidad de aplicar los conocimientos, las habilidades y las actitudes de un enfoque integral a las situaciones de aprendizaje y trabajo, así como a la vida en general. Algunos ejemplos son las aptitudes para resolver problemas y la capacidad para comunicarse eficazmente. Los resultados específicos se manifiestan en los conocimientos, las capacidades y las actitudes en un campo específico o en un determinado nivel.

En un enfoque basado en los resultados, el progreso del alumno se mide en función de criterios acordados y basados en un número específico de créditos correspondientes. Todos los alumnos que cumplen con los criterios acordados para unos resultados específicos obtienen esos créditos. A aquellos que aún no han recibido créditos se les da una segunda oportunidad para cumplir con el nivel exigido. Una característica importante de este sistema es que el alumno compite contra su rendimiento previo y no contra el de otros alumnos. Además, también se reconocerá el aprendizaje impartido fuera del sistema formal de educación (ver National Curriculum Development Committee, 1996, págs. 9-12).

LA IMPORTANCIA DE LA FORMACION PERMANENTE

En un mundo en rápida evolución, la formación permanente de los recursos humanos es de vital importancia para permitir a los alumnos mantener actualizados sus conocimientos y tecnologías. Los responsables de las políticas educativas reconocen esta prioridad universal y prevén el desarrollo de un sistema que permitirá a cualquier persona, a cualquier edad, mejorar sus competencias y recibir el correspondiente certificado por su logro.

LA COOPERACION INTERDEPARTAMENTAL

Con el fin de adoptar un enfoque integrado de la educación y la formación, se deberían reconocer como parte integral de las normas educativas las contribuciones esenciales al desarrollo de las habilidades de las personas fuera del sistema formal. Por lo tanto, la cooperación con otros sectores es importante. Con este fin, los Ministerios de Educación y del Trabajo han creado un grupo de trabajo interministerial que cuenta, entre otros, con representantes de los Departamentos de Educación y Recursos Humanos, del Consejo Nacional de Formación y de organizaciones empresariales y laborales. Se trata de que las partes implicadas contribuyan a establecer normas nacionales estándar en los diversos campos de conocimientos de la educación y la formación. Estas partes son los organismos gubernamentales y las organizaciones de profesores, los delegados de organismos representantes de las universidades, las escuelas técnicas y la enseñanza superior, que son participantes esenciales, otros ministerios con responsabilidades relacionadas con la formación, como los ministerios de Salud, Agricultura, Aguas y Bosques, los gobiernos locales y el sector público y privado de la educación y la formación (RSA, 1995a, pág. 16).

LA TRANSFORMACION DE LA HERENCIA DEL PASADO

Una de las tareas más importantes en Sudáfrica es el desarrollo de un sistema justo y equitativo que ofrezca una educación y formación de buena calidad a todos los alumnos, jóvenes y adultos, en todo el país. Esto significa, entre otras cosas, que se acabará con las grandes desigualdades en los logros educativos y se modificará la adquisición de competencias, las oportunidades de empleo, la productividad, los ingresos y la separación entre los sistemas de educación y los de formación que regía en el pasado. En el futuro, se definirá como objetivo de las normativas de educación una labor y una ética de transformación democrática. Los principios de las nuevas políticas de educación y formación (que habrán de corregir la herencia del subdesarrollo y del desarrollo no equitativo, y que brindarán oportunidades de aprendizaje a todos) se basa en la constitución nacional, que garantiza la igualdad de oportunidades educativas para todos y la no discriminación.

OTROS ASPECTOS IMPORTANTES

El Ministerio de Educación ha definido, entre otras cosas, los siguientes valores y

principios que inspiran la política nacional de reconstrucción y desarrollo de la educación y la formación:

- la educación y la formación constituyen derechos humanos básicos que el Estado debe proteger y suministrar;
- los padres y tutores tienen la responsabilidad fundamental de educar a sus hijos y el derecho de que el Estado consulte con ellos respecto a la forma de educación que desean y el derecho a participar en su gestión;
- el derecho de los padres para elegir, incluyendo la lengua y la base cultural o religiosa de la educación de los hijos (observando el debido respeto por los derechos de los demás) y los derechos de elección de los hijos a medida que crecen;
- todos los individuos, incluyendo a los niños que viven en la calle, los jóvenes que han abandonado el colegio, los discapacitados, los ciudadanos con necesidades educativas especiales, los analfabetos, las comunidades rurales, las comunidades de ocupantes ilegales de viviendas y otros grupos que son víctimas de la violencia, deben tener acceso a una educación y formación permanente de buena calidad;
- el Estado debe garantizar los recursos según un principio de equidad;
- en todos los niveles del sistema se debe reflejar un gobierno democrático;
- se debe restaurar la cultura de la enseñanza, el aprendizaje y la gestión mediante la creación de una cultura de transparencia en la gestión;
- deben abolirse todas las formas de discriminación, especialmente la discriminación racial, técnica y la basada en el sexo;
- los currículos, los métodos de enseñanza y los libros de texto de todos los niveles y los programas de educación y formación deberán fomentar un pensamiento crítico e independiente;
- se deben diversificar las posibilidades de los currículos con el fin de ofrecer a un número creciente de jóvenes y adultos la educación y las habilidades que requiere la economía;
- una educación adecuada en matemáticas, ciencia y tecnología será esencial para poner fin al mal aprovechamiento del talento profesional y para compensar el déficit nacional crónico en estos campos del aprendizaje;
- la educación medioambiental será un elemento vital de todos los niveles y programas de educación y formación;
- la sostenibilidad y la productividad son dos principios operacionales en que se debería poner especial énfasis (RSA, 1995a, págs. 21-23).

UN MARCO NACIONAL DE FORMACION

Uno de los desarrollos más importantes en las nuevas medidas educativas vigentes en Sudáfrica, con el objetivo específico de llevar a cabo los principios arriba mencionados, es la normativa y certificación de competencias acordado en un Marco Nacional de Formación (National Qualifications Framework – NQF).

El Marco Nacional de Formación es un sistema diseñado para incrementar las oportunidades de formación permanente, en concordancia con niveles de com-

petencia definidos a nivel nacional. Por lo tanto, consiste en una clasificación de competencias que se pueden adquirir en Sudáfrica de manera formal, no formal o informal. La South African Qualifications Authority, creada por la ley 58 de 1995 para desarrollar y mantener el marco (RSA, 1995b), aprobó el siguiente formato para el NQF:

- Nivel 1: El **General Education and Training Certificate** (GETC – Certificado de educación y formación general), obtenido al adquirir los créditos requeridos:
 - al final de la etapa escolar obligatoria, es decir, el 9º curso;
 - mediante programas de educación y formación básica para adultos, que incluye tres subniveles, con un cuarto nivel como equivalente del nivel 1º del marco ;
- Niveles 2-4: **Further Education and Training Certificate** (FETC – Certificado de educación y formación complementaria) otorgado al adquirir los créditos requeridos, que pueden comprender unidades básicas y unidades optativas en diferentes combinaciones, emprendidas en una variedad de modalidades, entre otras:
 - programas de enseñanza secundaria, hasta el 12º curso;
 - programas generales y orientados a carreras específicas ofrecidos por la enseñanza superior, incluyendo los ofrecidos por las actuales escuelas técnicas, los centros comunitarios de formación, las universidades terciarias intermedias y otras instituciones profesionales o académicas privadas y ONG.
 - programas ofrecidos en centros de formación regionales, a través de la formación en el lugar de trabajo, etc.
- Niveles 5-8: **Higher education diplomas and degrees** (Diplomas y licenciaturas de educación superior), otorgados tras la adquisición de los créditos requeridos, seguidos en programas ofrecidos por:
 - escuelas profesionales, públicas y privadas;
 - institutos profesionales;
 - escuelas técnicas;
 - universidades.

RESUMEN: COMPARACION ENTRE EL DESARROLLO INTERNO Y EL DESARROLLO GLOBAL

A partir de los planteamientos mencionados más arriba, resulta evidente que, en la transformación de la educación, además de la reestructuración del sistema según principios de equidad, Sudáfrica tiene en cuenta las tendencias globales en la definición de las orientaciones de sus políticas y sus objetivos educativos. Entre otras cosas, la comunidad global hace hincapié en los siguientes aspectos, según se desprende de los acontecimientos más recientes:

- *una educación de calidad*, unos niveles superiores accesibles para todos los miembros de la población, es un elemento importante. Esto se logra no sólo mediante la reconstrucción y el desarrollo de las comunidades más desfavorecidas, sino fundamentalmente con la creación de una fuerza laboral dinámica y competitiva;
- los desarrollos abordados en el párrafo precedente representan *cambios fundamentales en la manera en que se imparte la educación*, de los objetivos de la

educación y la gestión y el control consiguientes, del contenido educativo y de la participación de otros grupos interesados como el comercio y la industria, de otros ministerios de gobierno y de los padres; se produce un distanciamiento de la educación académica, basada en contenidos, en aras de una educación y formación con mayor orientación profesional y basada en los resultados;

- se otorga *mayor importancia a las competencias básicas* y el desarrollo de un currículo basado en los resultados se vincula más estrechamente con la educación orientada hacia la adquisición de competencias;
- se hace hincapié en la *adquisición de competencias para desarrollar un pensamiento crítico e independiente*, y de las competencias que requiere la economía;
- se destaca de manera especial la importancia de *la ciencia y la tecnología* en los currículos como medios para eliminar las deficiencias educativas de Sudáfrica;
- se adoptan *disposiciones que definan normas y programas de estudios a nivel nacional* mediante un Marco Nacional de Formación y un sistema nacional de evaluación al final de los cursos preestablecidos;
- *la delegación de las responsabilidades básicas y de la gestión* a los padres y a las comunidades locales es una prioridad fundamental y ya ha comenzado a incrementarse mediante estructuras de gestión de los gobiernos locales elegidas por votación;
- El *principio de la formación permanente* se reconoce en gran medida gracias al desarrollo del Marco Nacional de Formación, que permite a cualquier persona en cualquier etapa de la vida gozar de la oportunidad de estudiar y recibir el certificado correspondiente.

La formación docente en Sudáfrica para la era democrática

Las fuerzas globales, los diversos desarrollos en el contexto educativo global y las demandas internas que emanan de la transformación de la educación tienen implicaciones de gran alcance para los programas de formación docente en Sudáfrica. A partir de las investigaciones realizadas, es evidente que en el futuro deberemos tener en cuenta los siguientes factores en la preparación de los profesores.

UN CUERPO DOCENTE DINAMICO

Una nueva conciencia de la importancia de la educación de calidad en la creación de una mano de obra dinámica y competitiva, así como de una economía competitiva, plantean requisitos específicos a los programas de formación docente. Para impartir más y mejor educación se requiere más y mejor formación docente. También se requieren profesores que hayan sido formados en materias relevantes. Exige condiciones laborales y remuneraciones que atraigan a las personas realmente capacitadas y funcionalmente cualificadas para la profesión docente. En pocas palabras, el alto nivel de exigencias, que constituye el núcleo de la reforma educativa actual y que sería el motor de una mano de obra dinámica, depende de un cuerpo docente dinámico.

Alto nivel de los profesores

Un alto nivel del sistema educativo no sólo depende de la comunidad y de los padres y alumnos comprometidos, sino también de profesores comprometidos. El desarrollo de un cuerpo docente comprometido requiere, además de una buena formación, una cierta ética laboral relacionada con aspectos como la remuneración, las condiciones de trabajo, así como con la atmósfera y la cultura de la enseñanza y el aprendizaje reinante en una comunidad.

Los profesores y la economía

La participación del comercio y la industria en la educación se ha convertido en una prioridad importante de los sistemas educativos. En la formación docente, es esencial que los profesores dispongan de información sobre la función del comercio y la industria en la educación, sobre las ventajas de un compromiso mutuo, los tipos de relaciones y las oportunidades de apoyo.

Se deberá incluir en la formación del profesor moderno las habilidades y competencias que requieren las empresas e industrias. Estas habilidades comprenden destrezas de comunicación y habilidades interpersonales, capacidad para trabajar en equipo, destrezas en la solución de problemas, creatividad, adaptabilidad y capacidad de pensar independientemente. Si los profesores han de ayudar a los alumnos a desarrollar estas capacidades, ellos mismos tienen que adquirirlas.

La formación de los profesores en las capacidades básicas

Para que los alumnos adquieran capacidades superiores en las competencias básicas de lectura, escritura y matemáticas, es necesario que quienes tienen buen rendimiento en estas materias sientan interés por la profesión docente. Los profesores no podrán sentar unas bases sólidas si ellos mismos no cuentan previamente con esa solidez de formación en el contexto de la asignatura que enseñan.

El conocimiento de los profesores de los criterios de exigencia a nivel nacional

Los profesores no puede inculcar criterios de excelencia si no han sido debidamente formados e informados acerca del currículo, de los criterios de exigencia a nivel nacional y de los requisitos de las evaluaciones.

Profesores con una fuerte orientación hacia la ciencia y la tecnología

A partir de las reformas realizadas en los sistemas educativos de diversos países, queda de manifiesto que se insiste cada vez más en la ciencia y en la tecnología. Tradicionalmente, ha sido el sector privado el que recluta a las personas con buenos rendimientos en estos campos, porque ofrece mejores remuneraciones. Si los sistemas educativos desean potenciar el estudio de la ciencia y la tecnología, tendrán

que contemplar con más detenimiento las condiciones de trabajo y la remuneración adecuada para las personas que posean conocimientos en estos campos.

Ya que los ordenadores desempeñan un papel importante y cotidiano en la enseñanza en numerosos países, los profesores tendrán que contar con una formación cada vez más completa en materia de educación tecnológica y de la tecnología en la educación, como son los instrumentos informáticos en la enseñanza.

Las opiniones y actitudes de los profesores

Para alejarse de una educación convencional basada en los contenidos y adoptar un sistema más orientado hacia el terreno profesional y la adquisición de habilidades, se requiere un cambio fundamental en la mentalidad de los profesores. El nuevo rumbo que ha tomado la educación en Sudáfrica hacia un enfoque más basado en los resultados ilustra este cambio. Por lo tanto, será necesario formar a los profesores en un marco más orientado hacia la adquisición de capacidades.

Profesores con una formación en gestión

Uno de los requisitos de la época contemporánea es que las escuelas y los sistemas educativos reflejen los cambios en la gestión que se constatan en el lugar de trabajo moderno. Las formas participativas de gestión se están convirtiendo en la norma. Junto a esto, la transferencia a la comunidad local de ciertas facultades básicas y de la responsabilidad sobre los resultados con un alto nivel de exigencia es una carga añadida a las funciones del profesor, por ejemplo en lo relativo a las finanzas del colegio. Esto significa que los profesores deberán estar preparados para ejercer su función en la gestión. Es indudable que hay que prestar atención a ciertos aspectos de la gestión, como la gestión de la clase y la gestión económica, el liderazgo, la comunicación y las relaciones interpersonales.

Los profesores y la autogestión

Los criterios normativos más exigentes, la mayor responsabilidad que se desprende de la transferencia de autoridad y las formas participativas de gestión exigen del profesor moderno una importante contribución. Los profesores se enfrentan cada vez más a la tensión y al desgaste. Es esencial incluir la formación para la autogestión en la formación docente.

Los profesores como agentes de relaciones públicas

La educación es cada vez más un asunto que atañe a toda la comunidad y que abarca una diversidad de interesados, como padres y empresarios. La participación del profesor fuera del círculo de los colegas y alumnos aumenta cada vez más, a medida que se amplía el contacto con personas exteriores al círculo escolar. La gestión de estos contactos requiere capacidades específicas, y se debería incluir la adquisición de estas habilidades en la formación docente.

Los profesores y la formación permanente

En el contexto actual de conocimientos en constante expansión, de innovaciones tecnológicas y de un mundo laboral rápidamente cambiante, los profesores no pueden contar únicamente con los conocimientos académicos y profesionales iniciales para realizar una carrera integral. Deben mantenerse en contacto con conocimientos nuevos y con las nuevas tecnologías en sus respectivos campos. Más concretamente, deben mantener contacto con aquellas innovaciones que harán más eficaz su enseñanza, y con los cambios en los sectores económico y laboral. Esto implica que los profesores deben disponer de las capacidades necesarias para aprender a aprender. Por lo tanto, los principios del aprendizaje independiente son esenciales.

Profesores con una sólida orientación internacional

Debido a la creciente interdependencia internacional y a la clara responsabilidad de la educación en estas circunstancias, los sistemas de educación necesitan profesores con un claro sentido y comprensión de los siguientes aspectos:

- el medio ambiente global y las tendencias, temas y enfoques sobre su impacto en la educación;
- el multiculturalismo y el relieve de la diversidad y las diferencias culturales, no sólo en el propio país, sino de todas las culturas en el mundo con que existan lazos económicos;
- historia internacional y geografía; y
- necesidad de conocer una segunda lengua moderna.

Conclusión

Como hemos señalado, las instituciones educativas se enfrentan actualmente a un cambio de mentalidad que abarca todos los aspectos de la formación docente en Sudáfrica. Una plena realización de la transformación de los programas, los objetivos, el control y la gestión aún depende, hasta cierto punto, del Libro Verde sobre la Educación Superior del Ministerio de Educación, que ha sido presentado a todas las partes interesadas para su estudio. El Libro Verde señala orientaciones preliminares de las políticas en el amplio campo de la educación superior. Antes de que se acaben de definir y llevar a la práctica las orientaciones de estas políticas, será difícil saber cómo abordarán los programas de formación docente en Sudáfrica la preparación del cuerpo docente para la educación en el contexto global.

Debido al aislamiento que ha vivido Sudáfrica en los últimos decenios, la formación docente para el contexto global es una tarea más compleja en este país que en los principales países industrializados. Como hemos dicho, Sudáfrica tiene por delante la doble responsabilidad de crear un sistema justo y equitativo y, al mismo tiempo, mantenerse vinculada a las tendencias mundiales.

En el texto precedente hemos abordado el contexto global y los principales factores que influyen en las normativas educativas en varios países. Hemos identificado

una serie de características distintivas y las hemos comparado con los últimos desarrollos en el panorama de la educación en Sudáfrica. Los desarrollos tanto globales como internos tienen implicaciones profundas para la formación docente en Sudáfrica. Las implicaciones definidas en este artículo son interpretaciones de las conclusiones de investigaciones realizadas en diversos países. Aunque estas conclusiones son aún bastante imprecisas, podrían proporcionar un punto de partida para posteriores investigaciones, discusiones y desarrollos de programas para la formación docente.

Es necesario replantear y evaluar el papel del profesor y considerarlo en un marco global, tal como hemos definido en estas páginas. Éste es el desafío al que se enfrentarán los futuros profesores, pero también los responsables de las políticas y los formadores de los profesores.

Nota

1. Hemos celebrado diversas entrevistas con representantes de los ministerios de educación y de sus departamentos, de las universidades y otras instituciones de formación docente, de los consejos de investigación, las empresas comerciales e industriales y los colegios en Australia, Hong Kong, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos.

Referencias

- Committee for Development Work on the NQF. 1996. *Discussion document: lifelong learning through a national qualifications framework* [Documento de trabajo: la formación permanente a través de un marco nacional de formación]. Pretoria, Department of Education.
- Guthrie, J.W.; Pierce, L.C. 1990. The international economy and national education reform: a comparison of education reforms in the United States and Britain [La economía internacional y la reforma educativa nacional: una comparación de las reformas educativas en Estados Unidos y Gran Bretaña]. *Oxford review of education* (Oxford, Reino Unido), vol. 16, págs. 179-205.
- Holdaway, E.A. 1991. Recent developments in education in Britain: issues and implications [Recientes desarrollos de la educación en Gran Bretaña: temas e implicaciones]. *International journal of educational management* (Bradford, Reino Unido), vol. 5, n° 1, págs. 13-22.
- National Curriculum Development Committee, 1996. *National qualifications framework: working document* [Marco nacional de cualificaciones: documento de trabajo]. Pretoria, Department of Education.
- National Institute for Educational Research (NIER), 1991. *Towards formulating goals, aims and objectives of secondary education for the twenty-first century* [Hacia la elaboración de logros, finalidades y objetivos de la educación secundaria para el siglo XXI]. Tokio, NIER.
- República de Sudáfrica (RSA), 1995a. White paper on education and training [Libro blanco sobre la educación y la formación]. *Government Gazette* (Ciudad del Cabo), vol. 357, n° 16312, n° 196 de 1995. Parlamento de la República de Sudáfrica. (Department of Education.)

- . 1995*b*. South African Qualifications Authority Act, n° 58 of 1995 [Autoridad Nacional de Certificaciones, Ley n° 58 de 1995]. *Government Gazette* (Ciudad del Cabo), vol. 364, n° 16725, Oficina del Presidente (n° 1521).
- United States Department of Education, 1994. *National assessment of vocational education. Interim Report to Congress* [Evaluación nacional de la formación profesional. Informe provisional al Congreso]. Washington, DC, Office of Educational Research and Improvement.

**PERFILES
DE EDUCADORES**

AUGUST
HERMANN NIEMEYER
(1754-1828)

AUGUST HERMANN NIEMEYER

(1754-1828)

Gilbert de Landsheere

Bosquejo biográfico

August Hermann Niemeyer nació el 1 de septiembre de 1754. Su padre era diácono en la Marienkirche de Halle y su madre, hija del director del orfanato de la ciudad y nieta de A. H. Francke, el representante más activo de la pedagogía pietista en Alemania y fundador de famosas instituciones escolares de Halle. Conmovido por la miseria del pueblo, el protegido de Spener funda primero una escuela para los pobres y un orfanato. Para mantener estos centros, añade escuelas de pago y más tarde, una farmacia y una imprenta. Cuando murió, las escuelas de Halle constituían un enorme complejo al que asistían unos tres mil alumnos y daban trabajo a más de doscientos profesores. Este complejo constaba de los centros siguientes: una escuela para niños pobres, un orfanato, una escuela primaria (*Bürgerschule*) destinada a los hijos de los artesanos y de los pequeños burgueses, un *Pädagogium* (especie de academia reservada a los hijos de padres pudientes), un *Gymnasium* (instituto) para aquellos que iban a cursar estudios superiores, una escuela normal de docentes (*Seminarium praeceptorum*), y una escuela normal secundaria (*Selectum Praeceptorum*).

Versión original: francés

Gilbert de Landsheere (Bélgica)

Profesor en la Universidad de Lieja, donde ha dirigido durante 25 años el Laboratorio de Pedagogía Experimental. Ha realizado misiones en unos cuarenta países: creación de escuelas de párvulos y elementales, reforma de programas de enseñanza, formación de docentes, formación para la investigación, evaluación del rendimiento escolar y de la enseñanza a distancia. Ha sido profesor visitante en 16 universidades de Europa, África, América del Norte y América del Sur. Es miembro del comité de redacción de varias revistas de pedagogía. Ha desempeñado funciones y misiones para el Consejo de Europa, OCDE, OIE, UNESCO, OTAN, OMS, Unión Europea y para organizaciones no gubernamentales. Autor de 17 obras (traducidas a nueve lenguas) y de 260 artículos. Es Presidente honorario de la Academia de Internacional de Ciencias de la Educación, miembro fundador de la Academia Europea y doctor *honoris causa* por las universidades de Ginebra y de Jassi. Ha recibido el premio mundial de educación José Vasconcelos. El rey Balduino le concedió el título de barón por los excepcionales servicios prestados a la causa de la educación.

Todas las escuelas de Francke tienen una doble característica: además de poseer una inspiración religiosa auténtica, se diversifican según las clases sociales, y cada una de ellas prepara para una determinada condición social. Niemeyer restituirá a estas escuelas el esplendor que habían perdido.

Huérfano desde la edad de trece años, fue educado por la consejera Lysthénius von Wurmb, dama de gran cultura aristocrática. Realiza sus estudios en la Universidad de Halle y entre sus profesores destacan Nösselt, Griesbach, y sobre todo, Semler. Ya en 1775, publica su *Charakteristik der Bibel*, con la que alcanza la fama de forma inmediata. Entonces entabla en relaciones personales con Lessing, a quien conoce en Brunswick, y sobre todo con Klopstock, en cuya casa de Hamburgo pasa algunos días en 1776. El año siguiente, Niemeyer pasa a encargarse de los cursos de literatura griega y latina en Halle. F.A. Wolf, fundador de la arqueología moderna, será su sucesor en esta cátedra.

Niemeyer, filólogo, teólogo, pedagogo, y además dramaturgo, autor de libros de viajes y compositor de oratorios, encarna a una Alemania que, gracias a algunos decenios de trabajo genial, compensa el vacío de su siglo XVII.

Algunos acontecimientos jalonan la vida del maestro de Halle. En 1778 conoce a Goethe, Herder y Wieland en Weimar. No simpatiza con éste último y no se sabe mucho de su relación con Herder, pero su amistad con Goethe durará toda su vida.

En 1783, el duque Carlos Eugenio visita los centros de Halle y ofrece a Niemeyer un puesto de profesor en la Karlschule. El pedagogo no acepta, pero con motivo de todo esto se convierte en correspondiente y confidente de Franziska von Hohenheim, favorita del duque.

Niemeyer, protegido por los reyes de Prusia, Federico Guillermo II y III, prosigue su carrera fulgurante. En 1793 es vicerrector de la Universidad y director general de las fundaciones Francke. En 1799 es consejero superior del consistorio y de las escuelas (*Oberkonsistorial-und Oberschulrat*) con escaño, voz y voto en el Ministerio del Culto y de la Instrucción en Berlín, y el año siguiente, canciller y rector perpetuo de la Universidad.

En julio de 1802 Goethe visita el *Pädagogium* de Halle. En ese período Niemeyer tradujo la obra de Terencio *Andria* con el título de *Die Fremde aus Andros*. La obra se representará el año siguiente en el teatro de Weimar.

En 1806, Niemeyer conoce a Schiller en Lauchstädt y también surge entre ellos una profunda amistad. Por esta razón, Niemeyer recibe los manuscritos de *Wallenstein* y de *Marie Stuart* antes de su publicación, pues Schiller le pide su opinión y consejo (Ver Menne, 1928, pág. 48). El *Pädagogium* recibe también a Schiller el 8 de julio de 1803.

A continuación vienen los sombríos años de la guerra. Tres días después de la rendición de Jena y de Auerstädt, Halle cae en manos de los franceses el 17 de octubre de 1806. Inmediatamente, un decreto de Napoleón suprime la Universidad: Niemeyer es desterrado a París. Halle pasa a pertenecer al reino de Westfalia.

En 1807, Niemeyer, que ya ha vuelto del destierro, es invitado por Nolte a participar en la fundación de la Universidad de Berlín, verdadero símbolo de la resistencia prusiana que se arma moral y materialmente y prepara la caída de Napoleón.

Casi al mismo tiempo, el ministro von Stein le ofrece el puesto de Consejero de Estado. Niemeyer rechaza ambos ofrecimientos, pues prefiere defender sus escuelas personalmente.

El 1 de enero de 1808, el rey Jérôme autoriza la reapertura de la Universidad de Halle y nombra canciller a Niemeyer. Cuando en 1813 el rey de Prusia llama a su pueblo a las armas, Napoleón cierra de nuevo la universidad. Ésta volverá a abrir sus puertas tras la victoria prusiana de Leipzig, y Niemeyer – que sigue contando con el apoyo del rey Federico Guillermo III – es repuesto en sus cargos de canciller y rector, aunque la opinión pública le acusa de colaboración con el enemigo.

Después de la derrota de Napoleón, resurge la aristocracia y comienza el período de reacción antiliberal personificado por Metternich. Las constituciones que se habían prometido se deniegan y Schleiermacher, Arndt, Jahn y otros patriotas empiezan a inquietarse. Niemeyer, horrorizado por la Revolución Francesa, se pone claramente de parte de los conservadores, desaprobando especialmente las organizaciones estudiantiles en general y los acontecimientos del Wartburg en particular. En 1816 el rey le nombra *Beständiger Beauftragter des hohen Departements in Universitätsangelegenheiten*, es decir, responsable permanente del departamento de asuntos universitarios.

Todavía vivirá Niemeyer muchos años, rodeado de honores y consideración, escribiendo y dedicado sobre todo a velar por la expansión de Halle. Cuando en 1827 se celebra su jubilación académica, recibe, entre otros muchos presentes, obsequios de Goethe y del rey, es nombrado profesor *honoris causa* por la Universidad de Moscú y recibe las felicitaciones de muchas universidades, entre otras, las de Breslau, Göttingen, Königsberg, Jena y Leipzig.

Trayectoria y principios del pensamiento pedagógico

Durante la primera mitad del siglo XIX, la educación alemana está claramente dominada por la pedagogía de Niemeyer, cuya influencia traspasa los límites de Europa.

Como ya hemos visto, entre Goethe y Niemeyer además de su correspondencia se establece una estrecha relación aunque sólo fuera por su proximidad en el espacio, pues sólo algunos centenares de kilómetros separan Weimar de Halle. Una amistad profunda une durante cincuenta años a estos dos hombres que coinciden en su humanismo, sus gustos literarios y sus opiniones políticas¹.

Pese a su importancia capital, hoy en día la obra pedagógica de Niemeyer es muy poco conocida, pero inmensa: ciento diez libros, manuales y folletos. El pensamiento pedagógico del autor está sintetizado en sus *Grundsätze der Erziehung und des Unterrichts*, conocidos en francés con el título de *Principes de l'éducation et de l'enseignement*. Publicado en 1796 como guía pedagógica para padres y preceptores, esta obra se irá acrecentando para convertirse en una especie de enciclopedia que reunía el “resultado de todo lo que se ha experimentado y comprobado en la pedagogía y la didáctica”².

De hecho, los tres gruesos volúmenes de la octava edición (1825) – la última preparada por Niemeyer – contienen todo, como afirmarán durante cerca de un siglo los docentes alemanes³: filosofía de la educación, educación familiar, dietética de la infancia, estructura del sistema escolar (que se impondrá en la Europa occidental durante más de un siglo), psicología, metodología general y metodologías especiales (que influirán profundamente en Herbart), organización de la enseñanza, sin olvidar una historia de la pedagogía que algunos especialistas consideraran como uno de los primeros ensayos válidos en la materia.

En la crisis de civilización que reina en Prusia, igual que en el resto de Europa occidental a finales del XVIII y durante el siglo XIX, todo gira en torno a las dos revoluciones en marcha: la Revolución francesa y la Revolución industrial. Y, en este momento en que “prácticamente todas las instituciones, las costumbres, los símbolos, las creencias están afectados por inestabilidad crónica, confusión, división e incertidumbre”⁴ la ambición de Niemeyer es volver a asentar la educación y la enseñanza sobre bases firmes.

Persigue una doble finalidad: la felicidad del niño y la paz social. Fiel al ideal de la Ilustración, cree que ambas se pueden garantizar por medio de la educación.

Ante los desgarros de su tiempo, Niemeyer reacciona como gran burgués y su eclecticismo le acerca a Goethe. Ambos, tachados por algunos de conservadurismo, parecen más bien horrorizados por la violencia revolucionaria, incompatible con su ideal. No rechazan el progreso político, social o científico pero quieren que éste sea el resultado de una evolución pacífica. H. Uyttersprot ha definido con claridad la postura de Goethe:

Podemos admitir, sin temor a equivocarnos, que en política, Goethe era conservador. Pero su conservadurismo no era estrecho, limitado, como el de Metternich o el de Gentz [...]. También en este aspecto, desconfiaba de las consignas inflamadas y esperaba el bien de la evolución que no destruye, no pone en peligro, no acomete experiencias desconsideradas. También en esto profesaba la idea de la evolución, de la maduración lenta, no forzada⁵.

Niemeyer escribía: “Todo afán irreflexivo de innovación conduce a los peores males que pueda conocer un pueblo, la revolución y la anarquía”⁶. Toda la postura cultural del pedagogo se puede explicar desde esta perspectiva.

Así, en el plano religioso y moral, Niemeyer se adscribe en principio a la tendencia racionalista moderna, basándose en Semler en lo que respecta a la teología y en Kant en lo referente a la filosofía. Pero, consciente de la incapacidad de las clases incultas de la sociedad, moral e intelectualmente, para acceder con rapidez a una religión o a una moral que rechaza cada vez más la afectividad, Niemeyer adopta una actitud de moderación. En religión, deja la puerta abierta al pietismo y afirma que, además de la razón práctica, la razón pura y la revelación también pueden conducir legítimamente a la fe. Igualmente, puede haber una solución de compromiso en el plano moral donde, junto a la gratuidad total del comportamiento moral, criterio supremo de los idealistas, admite motivaciones cada vez más oportunistas y no rechaza ni siquiera el simulacro de la moralidad dictada por el interés

más mezquino, en la creencia de que de esta forma se puede crear un condicionamiento positivo.

De hecho, gracias a su profundo conocimiento del ser humano, Niemeyer ya ha cobrado conciencia del fenómeno que más tarde estudiará Lévy-Bruhl: una sociedad viva no se amolda a una moral *ad libitum*.

En Niemeyer, la jerarquía moral, en la que los valores son mayores en la medida en que la razón predomina sobre el sentimiento, se corresponde con una jerarquía social. Toda su obra pedagógica y teológica está impregnada por la idea de que el hombre no alcanza el gozo supremo de la razón más que al término de una educación cuidada y metódica y de un largo aprendizaje. Pero cree que la educación familiar pierde en calidad a medida que se descende en la escala social. Además, cuanto más pobre es un niño, más corta será su etapa escolar. Así pues, la sociedad se compone del pueblo, que no alcanza el pleno uso de la razón, mientras que en el otro extremo se encuentra una clase privilegiada no solamente desde el punto de vista económico, sino también desde el punto de vista moral.

Niemeyer ofrece además en sus *Principios* un análisis significativo de las potencialidades culturales de las tres clases sociales.

El proceso de la clase inferior es rápido. La miseria hace que el acceso a “la humanidad” sea extremadamente difícil. Dar a los pobres “un espíritu recto, piadoso, satisfecho” e inculcarles “el gusto por el trabajo”⁷ es para ellos un programa más que suficiente. La actitud hacia la burguesía es muy distinta: “Indiscutiblemente, es la burguesía la clase que más se presta a la formación intelectual y moral”⁸.

Frente al campesinado y al pequeño proletariado de las ciudades que todavía no han tenido acceso a la cultura, y a una nobleza en plena decadencia⁹, la burguesía cuyo prosaísmo le ha valido tantas burlas, ha permanecido en contacto con el mundo real. Liberada de las preocupaciones vitales esenciales, tiene la posibilidad de adoptar esta “actitud reflexiva de la inteligencia”¹⁰ que constituye la verdadera cultura. No es preciso recordar que desde la Edad Media existe una cultura de lo real (*Realbildung*) que, liberada totalmente de los prejuicios formalistas, se aferra a las realidades de la vida y se desarrolla continuamente¹¹. El ensayo de los Filántropos de Dessau, la *Realschule* de Cristoph Semler, son, en el siglo XVIII, una especie de epifenómenos de este movimiento ascendente.

Por último, Niemeyer hace un juicio lúcido con respecto a la nobleza. En su opinión, la riqueza, la vida fácil y la disipación la convierten en un terreno estéril para la cultura y la moralidad.

Así pues, Niemeyer, para construir una pedagogía que permita el máximo progreso intelectual y moral sin poner en peligro el orden social, centrará sus esfuerzos en la burguesía.

La postura que adopta frente a los grandes movimientos pedagógicos que se enfrentan a finales del siglo XVIII es sintomática. Se opone a los rivales directos de las instituciones de Halle, los filántropos de Dessau (animados por Basedow), de los que no puede aceptar el pragmatismo ni el germen revolucionario que se extienden por las clases superiores de la sociedad; y a Pestalozzi, el bohemio generoso y genial de la pedagogía al que desdeña y teme a la vez por su esfuerzo de implantación de los ideales de la Ilustración en la masa popular.

Por el contrario, aprueba a los pietistas y neohumanistas. En los primeros encuentra el realismo y la religiosidad profunda que el pueblo y la pequeña burguesía necesitan para entrar en el siglo XIX sin convulsiones ni reivindicaciones desconsideradas. En los segundos encuentra los elementos de la cultura aristocrática desinteresada, antídoto perfecto para las concepciones de los filántropos y puente hacia la sabiduría y las bellezas eternas.

En resumen, en los ámbitos político, religioso, moral, social y pedagógico, el eclecticismo de Niemeyer se orienta hacia la tradición por cuanto ésta preserva de la revolución, permitiendo a la vez un desarrollo libre y progresivo de la burguesía.

Para definir las líneas maestras de la pedagogía de Niemeyer, es importante estudiar cómo justifica la existencia misma de la educación y define los tres principios supremos de ésta. Veremos a continuación cómo concebía la psicología en tanto que estudio sistemático de las potencialidades del niño, y los métodos que proponía para desarrollarlas.

Niemeyer, al construir su vasto tratado de la educación según un método riguroso, trata en primer lugar de demostrar que la educación no es una violación de los derechos naturales del niño. Su argumento principal es de naturaleza genética¹²: el niño que viene al mundo sólo es un hombre virtualmente; lleva en sí el germen de todo lo que puede llegar a ser, pero de este germen no saldrá el fruto si las circunstancias no son favorables. Además Niemeyer escribe: "Si no recibe la influencia de otros seres razonables, la parte de hombre que lo distingue del animal no alcanza nunca el grado de perfección que habría podido alcanzar gracias a la perfectibilidad original de sus potencialidades"¹³.

El sistema de Niemeyer se puede resumir como sigue:

1. Toda su pedagogía tendrá una finalidad ética, en la que puede verse la huella kantiana: "Que la armonía de la libertad y de la razón sea tu finalidad suprema, pues sobre esta armonía reposa el valor moral del hombre, y por ello, su valor incondicional supremo"¹⁴.
2. La educación se realizará por una parte según un principio formal, el de la conformidad con la naturaleza que implica el desarrollo de todas las potencialidades en la medida en que una autoridad dotada de razón decide sobre ello¹⁵, y por otra, según un principio material, es decir, sobre la base de una materia, escogida igualmente según las indicaciones de la razón.

El principio formal es especialmente fecundo, pues postular que el conocimiento del niño es la base de la empresa educativa conduce a la psicología. Sin la ayuda de esta ciencia, nos dice Niemeyer, ni la educación ni la enseñanza se pueden realizar de manera válida. Esta afirmación de principio es ya en sí muy importante.

De manera más general, el examen de las propuestas prácticas de Niemeyer muestra cómo la era de la psicología científica está próxima a la época de Goethe. De hecho, comienza ya. Pues si bien Niemeyer se interesa por la psicología literaria – ¿y quién se atrevería a negar el valor psicológico de *Werther* o de *Levana*? –, prefiere la observación y la experimentación que deben vivificar la formación teórica del educador.

El autor hace unas consideraciones dignas de tener en cuenta sobre la necesidad de introspección que tiene el maestro y sus reflexiones en cuanto a la observa-

ción externa son todavía más originales. Por ejemplo, Niemeyer, que admira a Jean Jacques Rousseau, se da cuenta del peligro de una pedagogía subjetiva como la expresada en el *Emilio*: la ciencia de la educación no progresará verdaderamente si no se basa en una serie de estudios monográficos de niños reales.

Niemeyer escribe:

- Si la imagen fuera sacada de una persona que existe realmente, y se explicara con la mayor fidelidad posible de qué manera trata la educación de formar a este individuo, los medios empleados, los cambios observados, los resultados que han recompensado los esfuerzos realizados, entonces tendríamos a la vez de la historia natural y de la historia de la formación de un ser determinado. Para el enriquecimiento de nuestra teoría de la educación, sería conveniente elaborar muchas monografías antro-po-pedagógicas¹⁶.

De este modo, las ideas que se encuentran ya en Rousseau y en Pestalozzi alcanzan la madurez en Niemeyer: la pedagogía pasará de ser deductiva a inductiva.

En un pequeño tratado especial titulado *Nuevas hipótesis sobre la evaluación de las aptitudes originales y de las capacidades*, trata sobre el conocimiento científico y propone un plan de encuesta sistemática sobre la evolución psíquica del niño.

Considerando lo psíquico en su relación con lo físico, Niemeyer se pronuncia sobre la fisionomía de Lavater y sobre la frenología de Gall, y lo hace con una lucidez pasmosa, pues saca lo realmente válido y afirma, por ejemplo, que, al estudiar a sus alumnos desde el punto de vista fisionómico, el maestro aprende al menos a no conformarse con una impresión superficial acerca del carácter de sus alumnos, sino a estudiarlo de manera clara y precisa¹⁷. Ésta es la gran lección de la época: Lavater y todavía más Gall ¿no están anunciando, pese a sus ingenuidades y a ciertos excesos, el paso ya próximo de la psicología del ámbito de la filosofía al de la ciencia?

Sorprende la modernidad del plan de observación psicológica recomendado y sistematizado por Niemeyer. Parte de una cita famosa de Francis Bacon: "Se puede encontrar y alcanzar el conocimiento del hombre de seis maneras diferentes: observando su fisionomía y su rostro, sus palabras, sus actos, su carácter, los fines que persigue y, por último, sus relaciones con los demás y lo que éstos piensan de él"¹⁸.

Desde esta perspectiva, propone un boceto de encuesta que ha seguido siendo aplicable hasta nuestros días. Al hablar sobre la entrevista con los padres, dice:

Incluso sus juicios erróneos pueden resultar muy instructivos para el encuestador: puede explicarse así una gran cantidad de direcciones tomadas por el espíritu del niño debido a errores educativos o a la actitud de rechazo de los padres; puede encontrar muchos elementos para formar su juicio en la narración que hacen los padres de antiguas actitudes particulares del niño, y estos elementos pueden conducirle incluso a conclusiones muy diferentes de las que los padres habrían deseado. Debe estar especialmente atento a aquellos puntos en los que coinciden las opiniones del padre y de la madre y a aquellos en los que no están de acuerdo¹⁹.

Esta cita recuerda mucho a la actitud del psicólogo moderno que, mientras escucha a los padres, trata de reconstruir objetivamente la historia del niño, de discer-

nir las líneas maestras de la actitud de los padres, de descubrir eventualmente los incidentes traumatizantes, que se interesa por las reticencias al menos tanto como por las declaraciones aparentemente abiertas y se esfuerza por llegar a un diagnóstico que, muy a menudo, transforma a los acusadores en acusados.

Para Niemeyer el psiquismo no es ya una mecánica burda de la que basta con conocer los engranajes fundamentales para poder explicar todo. Al contrario, insiste en la complejidad del alma infantil, subraya la acción profunda del ambiente educativo y observa los problemas desde el punto de vista social cuando el caso lo requiere.

Por lo tanto, no es sorprendente que, en sus consideraciones sobre la educación familiar, el pedagogo adopte una postura dinámica muy próxima a la nuestra. Descubre los elementos principales de la historia del niño, define la totalidad de sus necesidades y estudia los errores educativos de primer orden, principalmente el rechazo y la hiperprotección.

También a propósito de esto, el siguiente fragmento, entre otros muchos posibles, da fe de la madurez del maestro de Halle:

¿Sabe en muchos casos el pedagogo en qué medida son responsables los padres de la irritación que le produce con tanta facilidad su alumno? ¿Conoce la materia prima de la que ha nacido? ¿Conoce la mezcla de elementos que constituye su cuerpo? ¿Sabe qué impresiones imborrables ha recibido el embrión desde su concepción, antes de su nacimiento, en el momento de su llegada al mundo o al contacto con la primera persona que lo ha alimentado y cuidado? ¿Sabe cómo ha tenido lugar en la edad de la adolescencia su desarrollo físico, qué efectos ha tenido sobre su espíritu el paso de la inmadurez a la madurez y en qué situaciones tan difíciles se encuentra a menudo durante esta época de crisis? ¿Acaso sabe siempre en qué situación terrible se encuentra, especialmente en los centros de enseñanza frente a compañeros a los que teme o a los que tiene que tratar con consideración y de cuya violencia secreta ningún maestro puede protegerle? Por último, ¿no olvida con demasiada facilidad lo difícil que es para la mayoría de los jóvenes caracteres sustraerse a las influencias extrañas²⁰?

Toda esta psicología pone de manifiesto una gran libertad de espíritu no frenada por ninguna consideración de tipo social o económico. Sólo cuenta el éxito de la educación, la mayor felicidad de todos. Podemos decir por tanto que Niemeyer hace fructificar la herencia de Rousseau pasando de un paidocentrismo teórico a un paidocentrismo práctico.

En el ámbito de la educación corporal, también llama la atención la profundidad de los puntos de vista del autor que no sólo reconoce la importancia de la salud física, sino que demuestra en sus observaciones sobre la gimnasia, la dietética y la higiene la gran importancia que da a estos factores fundamentales.

Pero, ¿cómo cambia la perspectiva cuando la educación se hace escolar, es decir, desde que se contempla en el plano institucional!

La escuela, instrumento en manos de los poderes activos de una cultura determinada, refleja las preocupaciones profundas de ésta. Y Niemeyer propone una pedagogía escolar que responde exactamente a las aspiraciones de las fuerzas sociales determinantes en su época.

Ya en la educación familiar, habría deseado que, junto a la acción de los padres, de carácter general y espontáneo, se acometiera una formación sistemática de las tres facultades fundamentales: la inteligencia, la sensibilidad y la voluntad. No obstante, sabe que la influencia y el alcance de esta acción son ilusorios debido a la ignorancia de muchos padres y al poco tiempo de que disponen.

En la práctica, la escuela garantizará casi toda la educación sistemática, es decir, por un lado la enseñanza formal de las facultades tomadas aisladamente – culminando en el ejercicio de la razón, en el amor al cultivo intelectual superior y en la moralidad elevada – y por otro, la orientación hacia la verdad, la belleza y el bien, sin los cuales las facultades no tendrían significación.

Justamente en este punto se produce una ruptura entre lo ideal y lo real, entre la generosidad teórica de las Luces y la falta de verdadero sentido social.

El aspecto generoso se hace patente en el párrafo siguiente:

Se empieza a reconocer de forma cada vez más generalizada que la cuestión de instruir al ciudadano debe extenderse a todas las clases de la sociedad. No existe nadie que, siendo capaz de recibir la instrucción, no tenga derecho a ella. Y, felizmente, pasaron los tiempos en los que, incluso en los países civilizados sólo se consideraba libres y dotados de razón a una parte de los hombres, siendo la otra parte considerada como animales y esclavos o también como seres exclusivamente destinados a ser utilizados por los primeros, no teniendo por lo tanto que ser formados más que de acuerdo con los fines fijados por sus amos. Cuando esta mentalidad subsiste en algún individuo todavía en nuestros días, éste, para cumplir sus deseos, tiene al menos que adoptar una máscara de humanidad – para no exponerse al desprecio de los demás – y pretextar que a una parte de los hombres la luz les hace daño y no conviene iluminarlos para no hacerlos desgraciados. Les gustaría convencernos de que sólo por puro amor aseguran una *tutela* al espíritu del pueblo y le ocultan sus derechos para de esta manera protegerlos mejor. Pero una filosofía sana, sostenida por una religión humana como la religión cristiana, no ve en estas actuaciones más que el deseo de dominación y el orgullo. Proclama en alta voz que *todo* hombre tiene la obligación de ayudar a los demás a gozar de sus derechos naturales e inalienables y que *el primero de estos derechos* es el libre uso de su propia razón y el conocimiento libre de la verdad. Además afirma que, incluso los esfuerzos meritorios del gobierno del Estado sólo pueden tener éxito si no se encuentran contrarrestados por la grosería, la sinrazón y la ignorancia de los ciudadanos o si no resultan vanos por su incapacidad²¹.

Dos grandes principios de la Ilustración se afirman en estas líneas: el derecho generalizado a la cultura y el rechazo de toda tutela intelectual que lo obstaculice. No obstante, Niemeyer hace algunas restricciones de tipo teórico y práctico a sus magnánimas afirmaciones.

Lo mismo que Voltaire aplaudía a La Chalotais porque proscribía el estudio para los trabajadores, Niemeyer también hace uso del falso argumento humanitario que él mismo denunciaba. Admite que las condiciones reales de vida de muchos hombres, “indispensables para la realización de los trabajos más viles”, suponen obstáculos casi insuperables para la difusión de la instrucción y termina diciendo:

Suponiendo que fuera posible educar a todos los hombres hasta un cierto grado de cultura, [...] esto no sería aconsejable, pues sólo se conseguiría que los hombres de las clases inferiores se sintieran demasiado desgraciados en su estado y perdieran en paz y en alegría de vivir lo que hubieran ganado en ideas y conocimientos²².

Además, Niemeyer se muestra partidario del principio de censura cuando teme “la comunicación inconsiderada de la verdad”, o “el exceso de cultura”²³. Por último, para él sigue siendo el nacimiento lo que determina la clase social como un destino ineluctable por así decir, y justifica la segregación escolar:

Está claro que la diversificación de los centros de enseñanza se tiene que hacer desde muy pronto, puesto que las condiciones en las que han nacido los individuos son irrevocables; todas las teorías idealistas no pueden hacer nada por cambiarlo²⁴.

La postura aristocrática queda patente y recuerda a las palabras que Goethe pone en boca de Werther refiriéndose a “las gentes del lugar”: “Sé perfectamente que no somos iguales y que no podemos serlo”²⁵.

Innovaciones estructurales

En el terreno práctico, Niemeyer propone una organización de la enseñanza y de los programas que respondan a estas preocupaciones. Por lo tanto, la organización escolar reflejará el orden social. En la base se encuentra la enseñanza elemental que, en teoría, es igual para todos los niños, pero en realidad el preceptorado está todavía tan extendido en la época y muchos centros privados tan cerrados en sus criterios de admisión, que desde el principio se produce la segregación. Tras la escuela primaria, hay una clara ruptura que corresponde a la distinción entre “mundo real” y “mundo de las ideas”. Los manuales que han tenido la suerte, muy poco frecuente, de terminar los estudios elementales se ponen a trabajar, mientras que los niños que más tarde deberán aplicar su inteligencia a los objetos materiales van o bien a la *Realschule* propiamente dicha, o bien a las escuelas especializadas: escuelas de comercio, escuelas de arte, escuelas militares. Los que vivirán en “el mundo de las ideas” pasan al instituto, también conocido por el significativo nombre de escuela de sabiduría (*Gelehrtschule*) y eventualmente pasan a cursar estudios universitarios.

Lo esencial de las estructuras propuestas ha permanecido hasta nuestros días.

En cuanto a los programas, ponen de manifiesto que la escuela primaria debe ser limitada y limitadora, que las *Realenschulen* y sus satélites ofrecen una enseñanza científica, realista, de carácter moderno, mientras que los *gymnasios* (institutos) conducen a la universidad por la vía de las antiguas humanidades, por la *cultura formal*.

Lo que llama más la atención en todo esto es la estratificación uniforme en la cual la jerarquía social se corresponde exactamente con la jerarquía intelectual y, supuestamente, moral.

El niño del pueblo tendrá acceso a los tres aprendizajes tradicionales – lectura, escritura y cálculo – que no se adquieren como instrumentos de exploración autónoma del medio, sino más bien como instrumentos de disciplina formal o de adquisición fuertemente dirigida de conocimientos. Aisladas de la realidad, la historia, la geografía y las ciencias están más orientadas hacia el creer que hacia el saber. En efecto, estas tres materias encuentran su base en la Biblia y se suelen limitar a ella, puesto que el objetivo es ante todo formal y edificante: ejercitar la imaginación y la memoria y reforzar la piedad. La enseñanza de la religión se basará sobre todo en la revelación, dejando a un lado la razón, que se considera casi inaccesible.

La *Realschule* daba a los niños de la pequeña burguesía una cultura realista de acuerdo con sus necesidades socioeconómicas. Se estudian sobre todo las lenguas vivas por medio de una metodología eficaz: empleo del método directo en el que se ejercita antes el oído que la vista, se eligen las palabras y expresiones por su frecuencia en la lengua corriente, lecturas cursivas, enseñanza teórica de la gramática basándose en la adquisición preliminar del uso y dando preferencia a la lengua hablada sobre los ejercicios escritos²⁶.

Para los futuros “sabios” la cultura será desinteresada. La geometría aportará la seguridad del razonamiento y las lenguas antiguas ejercitarán todas las facultades; las ciencias estarán dominadas por la filosofía; la poesía y la retórica permitirán expresar el pensamiento, que se ha ido depurando progresivamente, en formas armoniosas. La religión tendrá un carácter racional acusado.

Niemeyer recuerda la gimnasia intelectual que supone el estudio de las lenguas antiguas:

Los ejercicios, incluso los que parecen una futilidad gramatical, sirven para ejercitar a la vez la memoria, la imaginación, la razón, la vivacidad de la mente y la sagacidad, el buen gusto y el sentido de la belleza. No hay nada más útil para fomentar la concentración, la atención sostenida y el celo infatigable, ni nada que proporcione más ocasiones para la observación y la superación de las dificultades por medio de la perseverancia. Esta educación prepara para todas las empresas de la vida porque actúa en profundidad. Además, como la mente humana se expresa en las lenguas con todos sus matices y toda su diversidad, son almacenes de todos los conceptos, de todas las formas del pensamiento, de todos los medios e instrumentos que permiten la síntesis y el análisis. Ésta es la razón por la que su estudio aumenta considerablemente el aporte de ideas, fomenta la claridad de pensamiento y ordena y obliga a aplicar la lógica natural. Todos estos objetivos se pueden alcanzar en un grado que será proporcional a la profundidad con que se estudien las lenguas²⁷.

La educación de las muchachas tiende a reflejar el orden social de la misma manera que la de los muchachos.

Para las muchachas del pueblo, Niemeyer considera que las redacciones o las declamaciones son ejercicios superfluos e incluso poco indicados: para ellas es mucho más importante el amor al trabajo que el amor a la lectura o a la escritura: “¡No nos pasemos de la raya! Si se les enseña demasiado a las muchachas, se les hace un flaco servicio; aparte de que la mayoría de las cosas aprendidas se pierden en la vida”²⁸.

Si bien las muchachas de la clase media pueden recibir más instrucción, no con-

viene de todas formas “ir demasiado lejos, a lo que fácilmente tendrían tendencia los maestros llevados por la curiosidad, la plasticidad y la rapidez de comprensión que poseen las muchachas”²⁹. También para ellas, cree Niemeyer que la limitación de conocimientos es más conveniente que perjudicial.

Por el contrario, las muchachas de las clases superiores tendrán acceso a la cultura más amplia: “¿Quién no estará de acuerdo en que el cumplimiento de todos los deberes femeninos [destaca Niemeyer] va al unísono con una inteligencia realmente despierta, unos conocimientos generales útiles, un cultivo del buen gusto”³⁰?

La contradicción es tan grande que sobran los comentarios.

El mismo abismo separa la formación de los maestros de la enseñanza popular de la de los profesores de secundaria.

Para los primeros, que Niemeyer desea que provengan de familia pobre para que así se adapten fácilmente a su mediocre condición, el acceso a la cultura, a la ciencia y a la religión basada en la razón, está casi prohibido. Por el contrario, para los segundos, la formación científica de nivel universitario se considera indispensable y hay un cierto número de cursos de pedagogía y de ejercicios especiales previstos, aparte de los cursos de sección, que configuran el sistema de agregación que existe todavía en los países de habla francesa.

Finalmente, el estudio detallado de las metodologías generales y especiales pondría de manifiesto que Niemeyer codifica realmente toda la práctica escolar: sistema disciplinario, plan de clases, ejercicios de observación o de gramática, notas mensuales, color de tinta que hay que emplear para corregir las redacciones, etc.

Desde el principio del siglo XIX, la vida de la escuela, tal y como la conocemos todavía hoy en cierta medida, está dibujada en los trazos más durables de su desarrollo cotidiano.

La escuela que defiende el pedagogo prusiano tiene un éxito extraordinario. Los *Principios de la educación y de la enseñanza* se traducen a varios idiomas: danés, francés, húngaro, holandés, polaco y sueco, y son tan conocidos en Ginebra como en Moscú.

Como ha señalado Georgii, el plan de organización general de la enseñanza y, en general, la pedagogía de Niemeyer inspiraron directamente a varios gobiernos que, por las mismas razones que Prusia, deseaban establecer una enseñanza bien estructurada, respetuosa del orden establecido, progresista sin ser radical, conformista sin aparentarlo demasiado³¹.

En 1922, Mehlhose creía que la influencia de Niemeyer todavía se dejaba sentir en Alemania³². Esto es cierto todavía hoy y no solamente en Alemania, sino en otros muchos países de Europa occidental y de otros continentes.

Notas

Para las referencias de las citas de los *Principios de la educación y de la enseñanza*, el número romano indica el volumen y el árabe, la página.

1. Nos ha parecido importante en el momento de estudiar el pensamiento y la obra de Niemeyer recordar de forma somera lo estrechas que fueron sus relaciones con Goethe, Schiller y tantos otros grandes espíritus de la época.
2. A.H. Niemeyer, 1806. *Grundsätze der Erziehung und des Unterrichts*, Halle, Waisenhaus-Buchhandlung, 3ª ed., III, pág. 326.
3. Ver Gockler, A. 1905. *La pédagogie de Herbart* [La pedagogía de Herbart], París, Hachette.
4. Vrameld, T. 1956. *Philosophies of education in cultural perspective* [Filosofías de la educación desde una perspectiva cultural]. Nueva York, Dryden Press, pág. 51
5. Uyttersprot, H. 1949. Goethe als Humanist [Goethe, humanista], *Nieuw Vlaams Tijdschrift*, diciembre, pág. 51.
6. Salvo indicación contraria, nos referiremos de ahora en adelante a la octava edición de *Grundsätze der Erziehung und des Unterrichts*, tal y como la presentó W. Rein.1882. Langensalza, Beyer und Söhne,
7. *Ibid.* 312.
8. *Ibid.*
9. Mehring, describiendo esta época afirmará con dureza: “Ganz Postdam war wie ein Bordell”. Es decir: “Todo Postdam parecía un burdel”. Ver *Zur preussischen Geschichte vom Mittelalter bis Jena* [Sobre la historia prusiana de la Edad Media en Jena], Ges. Werke [Obras completas], Berlín, 1930, III, pág. 244.
10. Clausse, A. 1951. *Introduction à l'histoire de l'éducation*, [Introducción a la historia de la educación], Bruselas, De Boeck, pág. 110.
11. Estamos a la espera de un estudio general de la cultura de lo real sobre la historia de la *Realbildung*.
12. O “desarrollista”.
13. I/27.
14. I/36.
15. “Despierta y desarrolla toda potencialidad y toda aptitud dadas al niño como hombre y como individuo” (I/38). O también: “Dirige la fuerza así despierta hacia todo lo que parece a la razón digno del hombre” (*ibíd.*).
16. I/258.
17. I/334.
18. Notitia hominis sex modis elici et hauriri potest: per vultus et ors ipsorum, per verba, per facta, per ingenia sua, per fines suos, denique per relationes et judicia aliorum [Para conocer bien una personalidad, hay que observar seis características: su rostro, su boca, sus palabras, sus talentos sus objetivos, sus relaciones con los demás y los juicios de los demás sobre él] (I/331).
19. I/348.
20. III/231.
21. III/7-8.
22. III/98.
23. III/8.
24. III/11
25. Carta del 15 de mayo.
26. Ver II/177.
27. III/129. La importancia histórica de este fragmento es evidente, pues es una exposición ordenada de muchos argumentos que justifican el estudio de las lenguas antiguas hasta nuestros días.

28. III/129.
29. III/130.
30. III/131.
31. Ver Schmid, K.A. 1892. *Gesichte der Erziehung* [Historia de la educación]. Stuttgart, V, pág. 227.
32. Mehlhose, J. 1922. *Die pädagogischen Prinzipien des 18. Jahrhunderts in Niemeyers Grundsätze* [Los principios pedagógicos del siglo XVIII en los “Principios” de Niemeyer]. Monografía inédita, Leipzig,

Obras de Niemeyer

De las 125 publicaciones inventariadas de Niemeyer, sólo se mencionan las que conciernen directamente a la pedagogía y a la enseñanza. Las no mencionadas tratan principalmente de literatura griega antigua (Homero, Filón el Judío, Sófocles), la Biblia, el teatro religioso, las canciones populares, la enseñanza de la religión y de la teología, las narraciones de viajes, y numerosas publicaciones circunstanciales.

- . 1782. *Abhandlung über die Methode, die Moral in Sittensprüchen vorzutragen* [Tratado sobre la enseñanza de la moral partiendo de sentencias edificantes]. Halle.
- . 1786. *Über die Mitwirkung der Eltern zur Bildung und Erziehung ihrer Kinder auf öffentlichen Schulen* [Sobre la colaboración de los padres en la formación y educación de sus hijos que asisten a las escuelas públicas]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung.
- . 1787a. *Nachricht, die zu haltenden Vorlesungen zur Bildung künftiger Lehrer betreffend* [Opinión sobre las exposiciones que conviene hacer para la formación de los futuros docentes]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung.
- . 1787b. *Über den Geist des Zeitalters in pädagogischer Rücksicht* [A propósito del espíritu de la época y de la pedagogía]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung.
- . 1790. *Pädagogisches Handbuch für Schulmänner und Privaterzieher oder Sammlung auserlesener Abhandlungen über Erziehung und Unterricht* [Manual de pedagogía para los maestros de escuela y preceptores u opiniones sobre la educación y la enseñanza]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung. (Se anunció una segunda parte de esta obra que nunca fue publicada.)
- . 1792a. *Über die Lesung griechischer Dichter zur Entdeckung der stufenweisen Ausbildung moralischer Begriffe. Ein Beitrag zur Methodik des Unterrichtes* [Sobre la lectura de los poetas griegos que contribuyen a una educación moral progresiva. Contribución a la metodología de la enseñanza]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung.
- . 1792b. *A-B-C und Lesebuch für die deutschen Schulen in Waisenhaus* [Abecedario y libro de lectura para las escuelas alemanas del orfanato]. Halle, (23ª edición en 1823.)
- . 1794. *Pädagogische Aufgaben* [Ejercicios pedagógicos]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung.
- . 1796. *Grundsätze der Erziehung und des Unterrichts für Eltern, Hauslehrer und Erzieher* [Principios de la educación y de la enseñanza para padres, preceptores y maestros]. 1ª ed. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung, (9ª edición actualizada por el hijo del autor en 1834. Aparecieron varias ediciones en alemán hasta 1914.) Esta obra fue traducida a varias lenguas: al holandés y al danés (1800), al polaco (1808), al sueco (1810), al húngaro (1823), y al francés (Lausana, 1835).
- . 1799. *Über öffentliche Schulen und Erziehungsanstalten* [A propósito de las escuelas y centros de educación]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung.

- . 1800. *Übungen der Andacht und des Nachdenkens für Jünglinge* [Ejercicios de atención y reflexión para uso de los adolescentes]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung.
- . 1801. *Lehrbuch für die oberen Religionklassen in Gelehrtschulen* [Manual de religión para las clases superiores de los institutos]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung. (18ª ed. En 1843.)
- . 1801. *Ansichten der deutschen Pädagogik und ihrer Geschichte im 18. Jahrhundert* [Aspectos de la pedagogía alemana y su historia en el siglo XVIII]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung.
- . 1802. *Leitfaden der Pädagogik und Didaktik. Zum Gebrauche akademischer Vorlesungen für künftige Hauslehrer und Schulmänner* [Precisiones de pedagogía y de didáctica para uso de preceptores y maestros]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung.
- . 1810. *Über Pestalozzis Grundsätze und Methoden mit Rücksicht auf die verschiedenen Arten der Schulprüfungen* [A propósito de los principios y métodos de Pestalozzi que tratan de diversos tipos de exámenes escolares]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung. (Este libro fue publicado en francés con el título: *Examen raisonné de la méthode de Pestalozzi* [Análisis razonado del método de Pestalozzi]. París, 1832.)
- . 1810. *Beitrag zur Methodik des Examinierens mit Rücksicht auf die verschiedenen Arten der Schulprüfungen* [Contribución a la metodología de los diversos tipos de examen]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung.
- . 1813. *Originalstellen griechischer und römischer Klassiker über die Theorie der Erziehung und des Unterrichts* [Extractos originales de autores griegos y latinos a propósito de la teoría de la educación y de la enseñanza]. Halle, Waisenhaus-Buchhandlung.

Sobre Niemeyer

Se encontrará una bibliografía muy completa en la obra de K. Menne citada más abajo. Mi agradecimiento a M. Goldman, director de la Stadtbibliothek de Nuremberg que, desde 1958, no ha cejado en su empeño para ayudarnos a elaborar el inventario de las obras de Niemeyer y de las publicaciones acerca de él.

- Besser, [?]. 1829. *Dr A.H. Niemeyer als edler Menschenfreund* [A.H. Niemeyer, noble filántropo]. Quedlinburg, Taubstumminstitut.
- Chimani, L. 1812. *Auszug aus Niemeyers Grundsätzen der Erziehung mit Rücksicht auf das österreichische Schulwesen* [Extractos de los principios de educación y de la enseñanza de Niemeyer, teniendo en cuenta el sistema de educación austriaco]. Viena.
- Fölsch, [?]. 1834. *Erinnerungen an Dr. A..H. Niemeyer* [Recuerdos de A.H. Niemeyer]. Wertheim.
- Georgii, L. 1866. A.H. Niemeyer. En: Schmid. *Encyclopedie des gesamten Erziehungs- und Unterrichtswesen* [Enciclopedia de la educación y de la enseñanza]. Gotha, Besser.
- Mehlhose, J. 1922. *Die Pädagogischen Prinzipien des 18. Jahrhunderts in "Grundsätze der Erziehung und des Unterrichts"* [Los principios pedagógicos del siglo XVIII en los "Principios de la educación y de la enseñanza de Niemeyer"]. Leipzig. (Importante monografía inédita.)
- Menne, K. 1928. *A.H. Niemeyer, sein Leben und Wirken* [A.H. Niemeyer, su vida y su obra]. Halle, M. Niemeyer Verlag.
- Opperman, E. 1904. *A.H. Niemeyer, sein Leben und seine pädagogischen Werke* [A.H. Niemeyer, su vida y su obra pedagógica]. Halle. Schroedel.

- Rein, W. 1832. *A.H. Niemeyers Grundsätze der Erziehung und des Unterrichts, mit Niemeyers Biographie* [Los principios de la educación y de la enseñanza de A.H. Niemeyer, con una biografía]. Langensalza, Beyer und Söhne.
- . 1841. *Erinnerungen an A.H. Niemeyer* [Recuerdos de A.H. Niemeyer]. Crefeld.
- Riedmann, M. 1925. *A.H. Niemeyer in "Bilder und Schaffen älterer pädagogischer Meister"* [A.H. Niemeyer en "Retratos y obras de antiguos maestros de la pedagogía"]. Nürnberg, A.H. Niemeyer Korn.
- Schleibnitz, O. 1899. *Herbarts Verhältnis zu Niemeyer in Ansiehung des Interesses* [La relación entre Herbart y Niemeyer a propósito del interés]. Leipzig, Naumann.

Para suscribirse a
PERSPECTIVAS
la revista trimestral de educación comparada

Rellene este formulario y envíelo por correo o por fax a:

Jean De Lannoy, Servicio de suscripciones UNESCO, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica)

Tel.: (32) 2 538 43 08; Fax: (32) 2 538 08 41.

Correo electrónico: jean.de.lannoy@infoboard.be;

Internet: <http://www.jean-de-lannoy.be>

Deseo suscribirme a *Perspectivas*, revista trimestral de educación comparada de la UNESCO.

Versión lingüística (elija la casilla adecuada):

☐ Edición española ☐ Edición inglesa ☐ Edición francesa

Tarifas anuales de suscripción (elija la casilla adecuada):

☐ Particulares e instituciones de países desarrollados,

180 francos franceses (un número: 60 FF)

☐ Particulares e instituciones de los países en desarrollo,

90 francos franceses (un número: 30 FF)

Adjunto la suma correspondiente en forma de:

☐ un cheque en francos franceses de un banco domiciliado en Francia a la orden de “DE LANNOY — Abonnements UNESCO”;

☐ tarjeta Visa/Eurocard/Mastercard/Diners/American Express:

N° Fecha de expiración

☐ bonos de la UNESCO

Nombre:

.....

Dirección:

.....

.....

(Se ruega escribir a máquina o con letra de imprenta)

Firma: Fecha:

Para mayor información o detalles sobre las otras versiones lingüísticas puede dirigirse a:

Oficina Internacional de Educación, PUB, C.P. 199, 1211 Ginebra 20, Suiza.

Correo electrónico: j.fox@ibe.unesco.org

Para mayor información sobre las publicaciones de la UNESCO, puede dirigirse a:

Ediciones UNESCO, 1, rue Miollis, 75732 París Cedex 15, Francia; Tel.: (33) 1-45.68.43.00;

Fax: (33) 1-45.68.57.41; Internet: <http://www.unesco.org/publishing>

PERSPECTIVAS

revista
trimestral
de educación comparada

publicada por la Oficina Internacional de Educación, Casilla postal 199, CH-1211 Ginebra 20

Se puede consultar el sumario más reciente de la revista en Internet:

<http://www.unicc.org/ibe/Publications>

Dossiers de Perspectives en 1998 — Volumen XXVIII

- N° 1, marzo 1998: *Evaluación de los sistemas educativos: la situación a finales de los noventa*
- N° 2, junio 1998: *Aprender a convivir gracias a la enseñanza de la historia y de la geografía*
- N° 3, septiembre 1998: *La educación superior en el siglo XXI*
- N° 4, diciembre 1998: *El control de la disciplina en la escuela*

Tarifas de suscripción anual:

- ☐ Particulares e instituciones de países desarrollados,
180 francos franceses (número unitario: 60 FF)
- ☐ Particulares e instituciones de países en desarrollo,
90 francos franceses (número unitario: 30 FF)

Se ruega dirigir toda correspondencia concerniente a las de suscripciones a *Perspectivas* a:

Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas, Bélgica.

Tel. : 32 2 538.43.08; Fax : 32 2 538.08.41; Correo electrónico : jean.de.lannoy@infoboard.be

Internet: <http://www.jean-de-lannoy.be>

Perspectivas aparece también en árabe, chino y en ruso. Envíe sus pedidos en estas tres lenguas a la OIE, PUB, C.P. 199, 1211 Ginebra 20, Suiza; correo electrónico: j.fox@ibe.unesco.org

Agentes de venta de las publicaciones de la UNESCO

ARGENTINA: Librería El Correo de la UNESCO, EDILYR SRL., Tucumán 1685, 1050 Buenos Aires; tel.: (54-1) 371 05 12; fax: (54-1) 371 81 94.

BOLIVIA: Los Amigos del Libro, Mercado 1315, Casilla postal 4415, La Paz; tel.: (591-2) 285 1779; fax: (591-2) 285 2586 y Avenida de las Heroínas 3-3011, Casilla postal 450, Cochabamba; fax: (591-42) 616 1408.

BRASIL: Fundação Getúlio Vargas, Editora, Divisão de Vendas, Praia de Botafogo 190, Caixa postal 62.591, 22257-970 Rio de Janeiro (RJ); tel.: (55-21) 536 9195; fax: (55-21) 536 9155; correo electrónico: livraria@fgv.br

Books International Livros Comércio Exterior Ltda., Rua Pamplona, 724 conj - 67, Cerqueira Cezar, 01405-001 São Paulo, SP; tel.: (55-11) 283 5840, 288 0692; fax: (55-11) 287 1331; correo electrónico: booksint@mandic.com.br

CHILE: Editorial Universitaria S.A., Departamento de Importaciones, María Luisa Santander 0447, Casilla Postal 10220, Santiago; fax: (56-2) 209 94 55, 204 90 58.

COLOMBIA: Infoenlace Ltda., Carrera 6, n.º 51-21, Apartado 34270, Bogotá, D.C.; tel.: (57-1) 320 18 07; fax: (57-1) 285 27 98.

COSTA RICA: Distribuciones Dei Ltda, Apartado postal 447-2070 Sabanilla, San José; tel.: (50-6) 25 37 13; fax: (50-6) 253 15 41.

CUBA: Librería Cultural UNESCO, Palacio del Segundo Cabo, Plaza de Armas, La Habana; tel.: (53-7) 33 34 38; fax: (53-7) 33 31 44.

ECUADOR: Oficina de la UNESCO, Veintimilla 450 y Tamayo, Quito; tel.: (593-2) 55 00 68; fax: (593-2) 50 44 35.

EL SALVADOR: Clásicos Roxsil, 4ª Av. Sur 2-3, Santa Tecla; tel.: (50-3) 28 12 12, 28 18 32; fax: (50-3) 228 12 12.

ESPAÑA: Mundi-Prensa Libros S.A., Castelló 37, 28001 Madrid; tel.: (+34) 914 36 37 00; fax: (+34) 915 75 39 98; correo electrónico: libreria@mundiprensa.es; Internet: <http://www.mundiprensa.com>; *Suscripciones*: tel.: (+34) 914-36 37 01

Mundi-Prensa Barcelona, Consell de Cent 391, 08009 Barcelona; tel.: (+34) 934 88 34 92; fax: (+34) 934 87 76 59; correo electrónico: barcelona@mundiprensa.es

Librería de la Generalitat de Catalunya, Palau Moja, Rambla de los Estudios 118, 08002 Barcelona; tel.: (+34) 934 12 10 14; fax: (+34) 934 12 18 54.

UNESCO Etxea - Centro UNESCO - País Vasco, Alameda de Urquijo, 62 - 2º izqda., 48011 Bilbao; tel.: (+34) 944 27 64 32; fax: (+34) 944 27 51 49; correo electrónico: unescopv@eurosur.org

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: Bernan Associates (ex UNIPUB), 4611-F Assembly Drive, Lanham, MD 20706-4391; tel.: +1 800-274-4447; fax: (1-301) 459-0056; fax: Toll free: +1 800 865 3450; Internet: www.bernan.com

Librería de las Naciones Unidas, General Assembly Building, New York, NY 10017; tel.: (1-212) 963 76 80; fax: (1-212) 963 4910; Correo electrónico: bookshop@un.org

FILIPINAS: International Booksource Center, Inc., IBC Infotech Center, 1127-A Antipolo street, Makati City; tel.: (63-2) 89 66 501/05/07; fax: (63-2) 89 66 497.

FRANCIA: *A través de las grandes librerías universitarias*

Librerías de l'UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP; tel.: (33) 1-45 68 22 22 y 1, rue Miollis, Paris 75732 Cedex 15; tel.: (33) 1-45 68 28 48.

Maisonneuve et Larose, 15, rue Victor-Cousin, Paris 75005; tel.: (33) 1-44 41 49 30; fax: (33) 1-43 25 77 41.

Pedidos por correspondencia, fax o Internet:
Ediciones UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP; fax: (33) 1-45 68 57 37, Internet: <http://www.unesco.org/publications>

ITALIA: LICOSA (Libreria Commissionaria Sansoni S.p.A.), via Duca di Calabria, 1/1, 50125 Firenze; tel.: (39-55) 64 54 15; fax: (39-55) 64 12 57, correo electrónico: licosaf@ftbcc.it; Internet: <http://www.ftbcc.it/licosa> y Via Bartolini 29, 20155 Milano; tel.: (39-2) 32 72513.

FAO Bookshop, viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma; tel.: 52 25 57 27; fax: (39-6) 5225 33 60; correo electrónico: publications-sales@fao.org; Internet: <http://www.fao.org>

MÉXICO: Librería Correo de la UNESCO S.A., Guanajuato 72, Col. Roma, México D. F. 06700; tel.: (52-5) 574 75 79, 574 62 65; fax: (52-5) 264 09 19; Internet: www.milenium.com.mx; correo electrónico: correoun@mail.internet.com.mx

Librería Secur, Av. Carlos Pellicer Cámara s/n, Zona CICOM, Villahermosa, 86090 Tabasco; tel.: (52-93) 12 39 66; fax: (52-93) 12 74 80/13 47 65.

PERÚ: Oficina de la UNESCO, Avenida Javier Prado Este 2465, Lima 41; tel.: (51-1) 476 98 71; fax: (51-1) 476 98 72; correo electrónico: unescope@amauta.rcp.net.pe

PORTUGAL: Livraria Portugal, rua do Carmo 70-74, 1200 Lisboa; tel.: (35-1) 347 49 82/5; fax: (35-1) 347 02 64 (*dirección postal:* Apartado 2681, 1117 Lisboa Codex).

SUIZA: Van Diermen Editions Techniques ADECO, Chemin du Lacuez 41, CH-1807 Blonay; tel.: (41-21) 943 26 73; fax: (41-21) 943 36 05; correo electrónico: mvandier@worldcom.ch

Europa Verlag, Rämistrasse 5, CH-8024 Zürich; tel.: (41-1) 261 16 29.

Librería de las Naciones Unidas (*venta directa al público solamente*): Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10; tel.: (41-22) 740 09 21; fax: (41-22) 917 00 27.

URUGUAY: *Revistas* : Ediciones Trecho S. A., Maldonado 1092, CP 11100 Montevideo; tel.: (598-2) 98 36 06 / 90 75 61; fax: (598-2) 90 59 83; correo electrónico: trecho@netgate.com.uy

Librería Técnica Uruguay, Colonia 1543, Piso 7, Oficina 702, Casilla de correos 1518, Montevideo; fax: (598-2) 41 34 48; correo electrónico: LTU@cs.com.uy

VENEZUELA: Oficina de la UNESCO, Av. Los Chorrros Cruce c/ Acueducto, Edificio Asovincar, Altos de Sebucán, Caracas; tel.: (58-2) 286 21 56; fax: (58-2) 286 03 26.

La lista completa de agentes de venta de las publicaciones de la UNESCO se puede solicitar a: Ediciones UNESCO, División de Promoción y Ventas, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia.

Bonos de la UNESCO

Los bonos de la UNESCO se pueden utilizar para adquirir todas las publicaciones de carácter educativo, científico o cultural. Para mayor información sobre este sistema, dirigirse a: Programas de Bonos de la UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia.

CORRESPONSALES DE *PERSPECTIVAS*

ALEMANIA

Profesor Wolfgang Mitter
Deutsches Institut für internationale
pädagogische Forschung

ARGENTINA

Sr. Daniel Filmus
Facultad Latinoamericana de Ciencias
Sociales (FLACSO)

AUSTRALIA

Profesor Phillip Hughes
Australian National University, Canberra

AUSTRALIA

Dr. Phillip Jones
Universidad de Sydney

BELGICA

Profesor Gilbert De Landsheere
Universidad de Lieja

BOLIVIA

Sr. Luis Enrique López
Programa de Formación en Educación
Intercultural Bilingüe para la Región
Andina, Cochabamba

BOTSWANA

Sra. Lydia Nyati-Ramahobo
Universidad de Botswana

BRASIL

Sr. Jorge Wertheim
Oficina de la UNESCO en Brasilia

CHILE

Sr. Ernesto Schiefelbein
Universidad Santo Tomás

CHINA

Dr. Zhou Nanzhao
Instituto Nacional Chino de Investigación
Pedagógica

COLOMBIA

Sr. Rodrigo Parra Sandoval
Fundación FES

COSTA RICA

Sra. Yolanda Rojas
Universidad de Costa Rica

EGIPTO

Profesor Abdel-Fattah Galal
Instituto de Investigación y Estudios sobre la
Educación, Universidad de El Cairo

ESPAÑA

Sr. Alejandro Tiana Ferrer
Facultad de Educación, Universidad
de Madrid

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Sr. Wadi Haddad
Banco Mundial

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Sr. Fernando Reimers
Banco Mundial

FRANCIA

Sr. Gérard Wormser
Centre national de documentation
pédagogique

HUNGRIA

Dr. Tamas Kozma
Instituto Húngaro de Investigación
Pedagógica

JAMAICA

Profesor Lawrence D. Carrington
University of West Indies

JAPON

Profesor Akihiro Chiba
Universidad Internacional Cristiana

MALTA

Dr. Ronald Sultana
Facultad de Educación, Universidad
de Malta

MEXICO

Dra. María de Ibarrola
Patronato del Sindicato Nacional de
Trabajadores de la Educación para la
Cultura del Maestro Mexicano A.C.

POLONIA

Profesor Andrzej Janowski
Comisión Nacional Polaca para la UNESCO

REINO UNIDO

Sr. Raymond Ryba
Universidad de Manchester

REPUBLICA CENTROAFRICANA

Sr. Abel Koulaninga
Secretario General de la Comisión Nacional
Centroafricana para la UNESCO

REPUBLICA DE COREA

Dr. Kyung-Chul Huh
Korean Educational Development Institute
(KEDI)

RUMANIA

Dr. César Birzea
Instituto de Ciencias de la Educación

SUECIA

Profesor Torsten Husén
Universidad de Estocolmo

SUIZA

Sr. Michel Carton
Institut universitaire d'études du
développement, Ginebra

TAILANDIA

Sr. Vichai Tunsiri
Comisión de Educación. Asamblea
Nacional.

POSICIONES/CONTROVERSIAS

Análisis del sector educativo en África:
evolución en el aprendizaje mutuo Norte-Sur

Lene Buchert

DOSSIER: LA EDUCACION SUPERIOR EN EL SIGLO XXI

La educación superior:

visión y acción para el siglo próximo

Marco Antonio Rodrigues Días

La pertinencia de la enseñanza superior
en un mundo en mutación

Hebe Vessuri

Hacia una nueva cultura de la evaluación
en la educación superior

Eduardo Aponte

Libertad de cátedra y autonomía universitaria

Justin P. Thorens

La gestión y la financiación de la educación superior

*Malcolm Skilbeck
y Helen Connell*

Nuevas estrategias para la gestión financiera
de las universidades

*Bikas Sanyal
y Michaela Martin*

La convalidación de estudios y diplomas en la
educación superior: un reto para el siglo XXI

Dimitri Beridze

El sistema de acceso a la universidad:
una visión europea

Ferran Ferrer

TENDENCIAS/CASOS

Mejorar la eficacia y movilizar recursos
para la enseñanza primaria en el África subsahariana

Santosh Mehrotra

Sudáfrica: transformar la formación de docentes
en la era democrática

Fanie Pretorius

PERFILES DE EDUCADORES

August Hermann Niemeyer (1754-1828)

Gilbert de Landsheere

ISSN 0304-3053

Vol. XXVIII, n° 3, septiembre 1998