

## ESCENARIOS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR SEGUNDA ENTREGA

Elizabeth Romero Campos<sup>1</sup>

### 1. Centralización o descentralización con mercado ¿cuál es la alternativa?

En este marco de posibilidades, habría que pensar ¿cuáles serían las estrategias o rutas viables para generar un reordenamiento de los sistemas educativos a nivel terciario, que contemple los MTM y posibiliten la reconfiguración de la autonomía del campo en torno al poder, la toma de decisiones y el diseño e implantación de políticas que han centralizado las instancias de la administración gubernamental para este sector?

Es decir, ¿cómo transitar de la supremacía de lo político en el ámbito de lo educativo?, sin que las reformas en el subsistema impliquen que las instituciones universitarias pierdan el interés en el desarrollo de sus funciones sociales y, la sustancia de trabajo institucional no se vea socavada por las intermitencias del mercado.

Una vía, señalada por Schwartzman, sería el fortalecimiento del ethos académico en las instituciones educativas consolidadas, o bien, su desarrollo en instituciones en proceso de consolidación, a partir del cual los contenidos y las rutinas institucionales sean fortalecidas en relación a su compromiso e interés en las actividades educativas y culturales. Dicho fortalecimiento permitirá que dentro de los juegos de poder, los arreglos o convenios se hagan dentro de un arreglo institucional, de tal manera que la sustancia del trabajo educativo no se vea amenazada (Shwartzman; 1993: 28).

La construcción o reforzamiento del ethos implica un proceso de largo plazo, que en las condiciones bajo las cuales trabajan los sistemas educativos en Latinoamérica llevaría a revisar toda una serie de obstáculos que impiden su desarrollo; entre éstos sería discriminar la gama de demandas atribuibles al sistema y las que no son; las que responden a condiciones estructurales y aquellas originadas en la coyuntura.

Por ejemplo, dos de los obstáculos constantes en la implementación de las reformas educativas en varios países son: primero, que la formulación de reformas educativas son mas bien coyunturales y ligadas a la búsqueda de legitimación política de los gobernantes en turno, dejando de lado el combate de los rezagos en los subsistemas educativos; segundo, las supuestas reformas educativas constituyeron pequeños signos de un periodo de gobierno que al terminar su ciclo fueron canceladas y acompañadas por la rotación y poca permanencia de los encargados de los ministerios de educación (véase el cuadro 1).

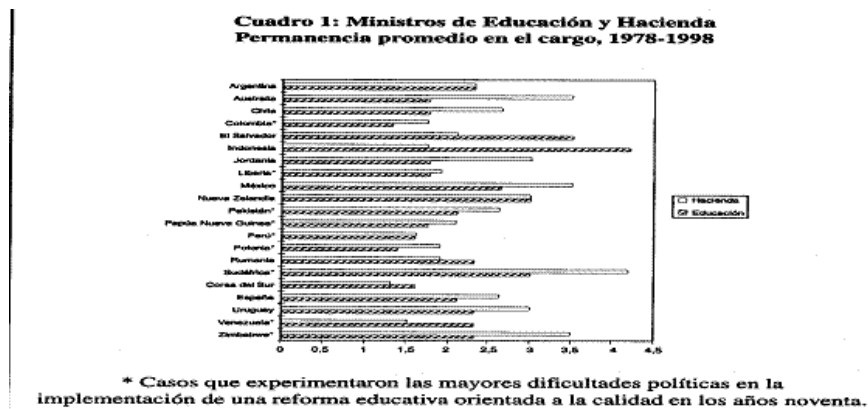


Figura 1: Cuadro tomado de Javier Corrales, Aspectos políticos de la Implementación de las formas educativas, PREAL, julio de 1999, p. 7

<sup>1</sup>Profesora e investigadora de la Universidad Salesiana, Plantel Anáhuac.

Otra de las cuestiones que deben ser incorporadas al análisis de cómo se configuran los fines y metas de la educación superior es la incorporación de los grupos de interés internos y externos, si asumimos una concepción amplia de lo que es un sistema tal como lo señala Burton Clark (Clark; 1993: 22: 23).

Dentro de una perspectiva de reforma, la propuesta de Clark es importante, porque permite debelar el papel que juegan éstos grupos tanto en las relaciones de poder que circunscriben a los sistemas educativos en su conjunto y en particular al de nivel superior; ya que también colaboran en la definición de los problemas, la toma de decisiones y la orientación de las políticas y metas educativas.

Teniendo en cuenta las consideraciones de Clark, se puede asumir que las reformas educacionales no son resultado de una relación didáctica de las universidades con las burocracias estatales, sino mas bien, son producto del interjuego de intereses construidos de grupos tanto al interior como en el exterior de las instituciones educativas. Lo que también habría que matizarse es que, pese al interjuego de interés en el campo educativo de diferentes grupos políticos los grupos burocráticos gubernamentales tienen un mayor peso en la definición de las rutas o senderos hacia donde caminan las instituciones de educación.

## 2. Un modelo compuesto: Swanson, King y Cox

Tomando en consideración lo apuntado líneas arriba, es necesario entonces contar con una herramienta analítica cada vez más comprensiva para construir una descripción más próxima a las redes de poder, los contenidos, objetivos e intereses que entran en juego en la producción de las políticas educativas para el tercer sector ( educación superior).

Consideramos que ya existen trabajos que han avanzado en este camino construyendo modelos cada vez mas complejos para la interpretación de los sistemas educativos y, que pueden ser combinados para allanar el camino de una herramienta más comprensiva de análisis, como es el caso de Swanson y King y Cox. Ambos modelos constituirán en las siguientes líneas la materia prima para la construcción de un esquema integrador.

Antes de comenzar el ejercicio, cabe destacar algunas cuestiones: Cox diseña un modelo para explicar la elaboración de las políticas para el sistema de educación terciaria y Swanson y King diseñan su modelo para la educación básica frente a una política descentralizadora, que tiende a democratizar el sistema. Como ambos modelos fueron elaborados para responder a realidades diversas, es necesario comenzar por reflexionar sobre las implicaciones y supuestos no explicitados del modelo de producción de las políticas desde éstas dos aristas arriba mencionadas. Es decir, el ejercicio de acoplamiento de los modelos involucra observar las implicaciones de la toma de decisiones en sistemas centrales y descentralizados bajo tres ámbitos de lo político.

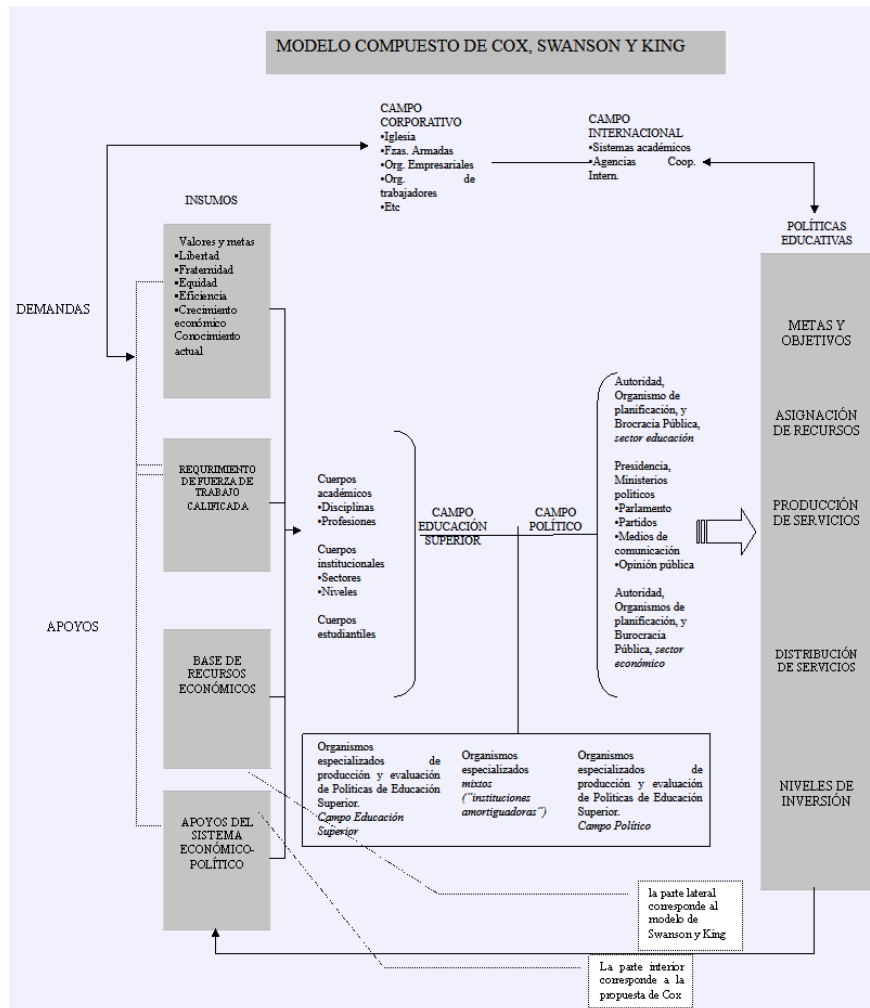
Primero, habría que señalar que existe una disyuntiva entre la perspectiva económica y política alrededor del carácter atribuible a la llamada 'demanda social' en el sistema educativo o problema en el análisis de Cox. Desde la perspectiva económica una demanda se traduce en un asunto de costos, oportunidades y beneficios; mientras que para la política, la misma demanda se traduce en un riesgo o ganancia política.

Ante este problema, cualquiera que sea la dirección de la toma de decisiones que se origine en el seno de la política educativa, los acuerdo tomados impactarán de alguna u otra manera en las organizaciones educativas y su modalidad de gobierno; ya que para las instituciones educativas la fijación de una política pública representa una condición de cambio o estancamiento en la proyección de sus metas y objetivos en cuatro dimensiones fundamentales a saber: el conocimiento, el trabajo, las creencias, la autoridad y las formas de integración (Clark; 1993).

Segundo, aun cuando el modelo de Swanson y King esta formulado para explicar un modelo de descentralización educativa a nivel básico<sup>2</sup>, su translación al ámbito de la educación terciaria ó superior se juzgó conveniente en términos de su marco compresivo de análisis; ya que enriquece la visión de la producción de las políticas educativas en tanto integra nuevos agentes sociales y políticos como participantes en la toma de decisiones como las asociaciones de profesionales y estudiantes, las instancias unipersonales de las universidades, los secretarios de instituciones gubernamentales directamente relacionadas con el quehacer educativo, entre otras.

---

<sup>2</sup>Porque privilegia a la familia y a la sociedad como dos agentes importantes en la toma de decisiones.



Desde la perspectiva de la ciencia económica, este modelo realiza la interrelación del mercado con el sistema político; otorgando a los elementos como demandas, soportes, valores, metas y objetivos entre otros, un pleno significado en la orientación de la toma de decisiones como son: a) la fijación de metas y objetivos para la educación; b) la determinación de la población objeto de la provisión de los servicios educativos; c) la determinación del nivel de inversión en la calidad de la población objetivo para promover el crecimiento económico y el bienestar general; d) la distribución de los recursos entre los servicios educativos y, e) la determinación de los medios por los cuales serán proporcionados los servicios educativos. Dentro de este modelo es importante subrayar que son la familia, la sociedad y la profesión los grupos que intervienen en la toma de decisiones (véase matriz de toma de decisiones que se anexa).

Ahora bien, contemplando los MTM se tiene que el constructo normativo crucial en la definición de los problemas públicos y en la identificación de remedios está centrado en la eficiencia (un valor de mercado) y cualquier otro valor que emerge como consustancial a dicho proceso tal como la libertad o la igualdad (Anderson citado por Cox).

El modelo de Swanson y King privilegia a la familia, la sociedad y los profesionistas como los tomadores de decisión, que tienen una serie de preocupaciones sociales específicas sobre los fines que deben regir o perseguir el sistema educativo. Las familias representan los portavoces de las aspiraciones de los educandos. En la sociedad concurre un sinnúmero de agrupaciones sociales que intentan incidir en la política fuera de la arena de acción de las escuelas. Los profesionistas poseen la experiencia técnica de la educación y tienen un particular interés en los mercados de empleo.

Como se ha mencionado anteriormente, las implicaciones de este modelo es que por un lado, reduce el monopolio del estado sobre la provisión de los servicios educativos, democratizando el proceso de decisión mediante la distribución de poder en diversos agentes, y por el otro, fija la preponderancia en el mercado y la demanda de recursos cualificados para la fijación de los recursos financieros en los distintos niveles educativos.

Tercero, el modelo de Cox elaborado desde la óptica de la ciencia política, es un modelo que centra su análisis en el campo de tensión entre distintos grupos de interés (internos y externos) y su impronta en la definición de problemas, la toma de decisiones y el diseño de las políticas educativas.

Aunque el modelo alude a cuatro subcampos y sus respectivas fuerzas (campo corporativo, campo internacional, campo político y campo de la educación superior); el campo corporativo y el campo internacional son localizados como periféricos a la relación más preponderante de política y educación<sup>3</sup>. Aún cuando estos campos no son tan relevantes no deja de reconocer las formas en que su influencia cristaliza hacia el subsistema educativo. La flexibilidad del sistema Cox, no impide que en los análisis empíricos sean incorporados otros agentes a los ámbitos de influencia de los cuatro subcampos.

El sistema de Cox privilegia las relaciones entre el campo educación superior y el campo político como un espacio clave para revisar la producción de las políticas educativas. Dentro del campo educativo, resalta la influencia en la concertación de las políticas de educación superior a los cuerpos académicos y estudiantiles (en su forma amplia y restringida), así como el modelo implementado con que cada institución formula para influir en la elaboración de la política, bajo la denominación de cuerpos institucionales.

### 3. RETROALIMENTACIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS

Dentro del campo político distingue particularmente tres tipos de actores gubernamentales; los cuales, Cox considera como los actores más relevantes en la definición de la política educativa: a) aquellos especializados en la atención del sector educativo; b) los agentes situados en el ámbito propiamente político y c) los encargados de dirigir la planificación económica de las naciones.

Y a su vez, atento a las evidencias empíricas, dentro del campo de la educación superior, da cabida a los organismos interinstitucionales tales como: las redes de estudiantes organizadas alrededor de las disciplinas o las asociaciones nacionales de profesionistas, entre otras.

De esta manera, se está en posibilidad de distinguir las múltiples interrelaciones que se suscitan entre los distintos campos y entre los diferentes actores que se dan al interior de un campo o entre campos. Finalmente, tomando en consideración las evidencias que aparecen en torno al campo de producción de las políticas educativas, la posibilidad de conformar organismos especializados en los dos campos sustanciales, el educativo y el político; a éstos últimos los denomina organismos especializados mixtos (instituciones amortiguadoras) (Cox; 1993: 93s: 101).

En síntesis, mientras que la aproximación de Cox posibilita discernir sobre las relaciones fuertes o débiles intra y supra entre campos para establecer un patrón de relaciones que tienen peso de determinación de las políticas educacionales y el estilo de la toma de decisiones así como sobre la definición de problemas, su priorización y la posible orientación de soluciones; la aproximación de Swanson y King en cambio, permite conocer los recursos con los que tal o cual campo cuenta o se pueden contar: los sistemas de apoyo, los conocimientos, habilidades y competencias requeridas o deseadas por el mercado, así como las metas y metavalores que los diferentes grupos de interés formulan dentro de la sociedad.

Si bien, asumiendo la propuesta de campo de fuerzas desde el punto de vista de Bourdieu, pareciera que el proceso relativo a las demandas y apoyos logra subordinar la capacidad de generación de las políticas educativas, si es que asumimos que tienen superioridad axiomática y empírica tal como lo suponen los economistas.

---

<sup>3</sup>Dentro del campo de la educación superior se distinguen dos tipos de influencia sobre los procesos de producción de políticas. Una corresponde a la diversidad de formas de control e influencia de los cuerpos académicos y de los cuerpos de estudiantes, en tanto tales, sobre los procesos de políticas de la educación superior. La otra refiere a esas mismas formas de influencia, pero organizadas y expresadas en términos de un institución individualizada (Cuerpos institucionales)...". Ibidem.

La cuestión central aquí es que, asumiendo aún que la respuesta a las demandas y apoyos al sector educativo es una cuestión de costos, bajo la lógica comercial, no hay una propuesta que anuncie cuales son las vías para obtenerlo. Con esto no se pretende desconocer que la fundamentación ética de la nueva economía ha progresado enormemente y sitúa los metavalores como los motores o incentivos que orientan las reformas y la participación de la ciudadanía en la educación <sup>4</sup>.

Si bien, Cox señala explícitamente en su modelo que dejara fuera el conjunto de factores estructurales, y dentro de ellos, a los de naturaleza económica, parece prudente su conjunción con el esquema de Swanson y King, porque los atributos (desarrollo, metas y demandas) que se privilegia y subordina en su modelo no son generados exclusivamente por las contradicciones en el proceso productivo y su impacto en la reconfiguración del sistema educativo.

Esto es claro al observar el campo de producción de las políticas educativas. En la producción de las políticas educativas confluyen actores con diversas posiciones políticas, con determinados discursos políticos, que compiten o rivalizan con otros actores (dentro y fuera del campo de producción de las políticas) por la definición de las directrices educativas, en el proceso de toma de decisiones y/o en su ejecución.

De forma casi general, aún cuando en el proceso de elaboración de las políticas educativas sea un concierto de múltiples intereses, se da una primacía a los contenidos (áreas o temas), a los instrumentos y las estrategias emanadas de las burocracias estatales; prioridad que está íntimamente relacionada si las políticas se generan dentro de sistemas centralizados y descentralizados.

El éxito o fracaso de una política en términos de sus efectos tienen que ver con dos grandes dimensiones de las instituciones de educación superior. Por un lado, con sus principios de integración, es decir, con sus arreglos de poder (en la acepción de Clark), por el otro, apunta a aspectos asociados al conocimiento procesado por las instituciones objeto de la política y de las políticas y las implicaciones sobre la capacidad de respuesta de éstas instituciones ante posibles innovaciones –como sería el caso de la redistribución de la matrícula- producto de las políticas educativas (Cox; 1993: 124: 125).

Sin duda, habrá que trabajar mucho más el acoplamiento y síntesis del modelo prefigurado anteriormente, así como, en el conjunto de factores que la economía de la educación ha estado trabajando y perfeccionando y que parece dar elementos del comportamiento real en torno a la matrícula, el empleo, los salarios, el prestigio de las instituciones en las cuales estuvieron formados, la aplicación de los conocimientos, la investigación y el desarrollo.

También es necesario profundizar la indagación en torno a las formas y procesos mediante los cuales las instituciones de educación superior se integran tanto en unidades y sistemas de educación superior, para lo cual es necesario revisar más detenidamente los aportes de Clark, Archer, Limblom, Cox y otros.

## Referencias

- [1] Banco Interamericano de Desarrollo, Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América latina, Informe 2000, Washington, D.C., 2000.
- [2] Banco Mundial, El conocimiento al servicio del desarrollo, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D.C., 1999.
- [3] Bobbio; Norberto, Mateucci, Incola y Gianfranco Pasquino, Diccionario de política, S. XXI, México, 1981-82.
- [4] Braslavsky; Cecilia y Gustavo Cosse, “Las actuales reformas educativa en América Latina: cuatro actores, tres lógicas, ocho tensiones”, Rev. PREAL, N° 5, Buenos Aires, julio de 1996, 24 pp.
- [5] Clark, Burton, El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica, Nueva Imagen, Universidad Futura, UAM-A, México, 1993.
- [6] Corrales, Javier, “Aspectos políticos de la implementación de las reformas educativas”, Rev. PREAL, N° 14, 31 pp.

---

<sup>4</sup>Desde otro contexto, Clark respecto a la integración y la emergencia de cierto orden entre los diversos componentes del sistema educativo, visto en sentido amplio, propone un triángulo en cuyos vértices ubica a la autoridad estatal, al mercado y a la oligarquía académica (sistema de mercado y sistema profesional), el cual le permite construir espacios de dos o tres dimensiones para análisis respecto a la organización y el gobierno de la educación superior.

- [7] Cox, Cristián, "Políticas de Educación Superior: categorías para su análisis", en Hernán Courard (editor), Políticas comparadas en educación superior en América Latina, FLACSO, México, 1993, pp. 87-131.
- [8] —————, "Políticas de educación superior en Chile, 1970-1990: generación y resultados", en Hernán Courard (editor), Políticas comparadas en educación superior en América Latina, FLACSO, México, 1993, pp. 285-341.
- [9] Gajardo, Marcela, "Reformas educativas en América Latina. Balance de una década", en Rev. PREAL, N° 15, septiembre de 1999, 50 pp.
- [10] Lerner Sigal, Bertha "Globalización, neoliberalismo y política social", en Varios Autores, Las políticas sociales en México en los años noventa, FLACSO, Plaza y Valdés-UNAM; México, 1999, 13-43pp.
- [11] Lorenzelli, Marcos, Economía y políticas sociales: los casos de la salud y la educación, IDRC/CRDI y CII-Montevideo, Montevideo, 1999.
- [12] OCDE-Ministerio de la Presidencia, La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, Madrid, 1995.
- [13] OEI, Revista Iberoamericana de Educación, N° 14, mayo-agosto de 1997.
- [14] Mark; Hanson, "La descentralización educacional. Problemas y desafíos", en Rev. PREAL, N° 9, noviembre de 1997, 24 pp.
- [15] PREAL, Descentralización educacional: aprendizaje de tres décadas de experiencia, Santiago, Año 1, N° 3, julio de 1999.
- [16] Sen, Amartya, Development as freedom, International and Pan-American Copyright, U.S.A, 1999. pp. 112-1145. (traducción libre).
- [17] Schwartzman, Simon, "políticas de Educación Superior en América Latina: el contexto", en Hernán Courard (editor), Políticas comparadas en educación superior en América Latina, FLACSO, México, 1993, pp. 21-45
- [18] Swanson, Austin D. y Richar a. King, School finance. Its Economics and politics, LONGMAN, 2ª edition, New York, 1997. 1-50 pp. (Traducción libre).