

## Las reformas educativas de las instituciones de educación superior: modelos para su análisis y gestión

Rogelio Martínez Flores\*

Javier E. Ortiz Cárdenas\*

El presente ensayo tiene el propósito de abordar las implicaciones que derivan de los sistemas educativos descentralizados y centralizados desde una perspectiva política y económica, que conjugada con una perspectiva planificadora, permita en el mediano plazo enarbolar un escenario futuro para el subsistema de educación superior en el país, en concordancia con el supuesto dominante de las reformas educativas. Se parte del análisis de algunos modelos de gestión e interpretación provenientes de la administración pública, la economía, la sociología y la ciencia política, considerando que se trata de un fenómeno que requiere de un tratamiento transdisciplinario para su interpretación y mejorar su gestión.

En las últimas décadas se han sucedido en el ámbito internacional diversas reformas tanto a nivel de los sistemas educativos en su conjunto, como de los subsistemas de educación superior. Aparte de las retóricas esgrimidas para su generación en los últimos años han surgido diferentes estudios, desde la ciencia política, administración, economía y sociología de la educación que intentan dar cuenta de los factores que desencadenan políticas reformadoras tales como la centralización o descentralización; orientación de mercado o social, etcétera, así como ofrecen elementos que entran en juego para su implementación y brindan evidencias de los efectos a los que llegan.

\* Profesores-investigadores, Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco.

## Centralización y descentralización

Desde la perspectiva política, tanto la centralización como la descentralización aluden a dos distintos –aunque no irreconciliables– modos de ser de un aparato político o administrativo. Son en *stricto sensu* directivas de una organización. La primera de ellas, supone que “la cantidad de los poderes de los entes locales y de los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que éstos puedan colocarse como entidades subjetivas de la administración” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1998:471). En cambio, la segunda directiva, implica que los poderes centrales cuentan con un mínimo de poder indispensable para desarrollar sus funciones.

A menudo, desde la administración y el derecho, la descentralización de un aparato político o administrativo se ha visto como una transferencia de funciones desde los poderes centrales hacia los poderes locales o regionales u entidades empresariales privadas. En cambio, en la perspectiva económica, la descentralización advierte la distribución del poder político entre varios grupos de la sociedad (Swanson y King, 1991:31).

Una de las confusiones muy divulgada que deriva de la descentralización como distribución de funciones, ha llevado a suponer que el paso de un aparato político centralizado a uno descentralizado conlleva a hablar de un proceso de federalismo político.<sup>1</sup> Sin embargo, sólo cuando la descentralización asume las características de una descentralización política se puede hablar de federalismo; en términos de que los poderes regionales o locales de una federación o confederación ejerzan una real autonomía.

Como resultado de la práctica de estrategias descentralizadoras en diversos países latinoamericanos, se han conjugado tanto en el reordenamiento de orden político-administrativo, como en la desregulación de las funciones del aparato burocrático como coptador de las decisiones políticas del Estado; suponiendo no sólo una transferencia de las funciones administrativas, sino de distribución en la toma de decisiones políticas, que tiene como una de sus finalidades subvertir la dirección de las políticas sociales planificadas y dirigidas de forma vertical por los Estados centrales.

En el ámbito de la educación, los sistemas de educación centralizados se caracterizan así, porque el ámbito de decisiones educacionales son tomadas desde el poder administrativo central. Y cuando éstas son transferidas como responsabilidad a los poderes locales o regionales, se habla de sistemas educativos descentralizados.

<sup>1</sup> Una división ilustrativa de lo anterior, representa el siguiente argumento: “En suma, un proceso de descentralización no sólo se circunscribe a un cambio en la modalidad como se imparten los servicios sociales, sino que supone una reorganización de Estado en los planos nacional, federal e incluso municipal, así como redistribuir el poder a favor de los ayuntamientos; comunidades y municipios para lograr una asignación más racional de los recursos y del poder político”. Berta Lerner “Globalización, neoliberalismo y política social”, en varios autores, *Las políticas sociales en México en los años noventa*, FLACSO/Plaza y Valdés/UNAM; México, 1999, p. 31.

En los hechos, la descentralización de los servicios educativos en Latinoamérica se ha situado como directriz insoslayable y dominante<sup>2</sup> de las reformas educativas desde los setenta del siglo pasado; la cual, responde a dos imperativos político-administrativos: primero, al establecimiento de un cambio de relación entre el centro de conducción de los sistemas y las instituciones que ofrecen servicios educativos; segundo, a objetivos "económico-financieros, en particular (para) el mejoramiento del equilibrio fiscal" (Braslavsky y Cose, 1996:4).

Aún en la existencia de éstos dos imperativos, el equilibrio fiscal se constituyó como factor predominante que guió las reformas educativas en la región en virtud de la poca eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de los recursos. Sin embargo, a pesar de que el objetivo de saneamiento de las finanzas públicas es un factor común en las reformas educativas en Latinoamérica, los ensayos de descentralización que se han cristalizado son diversos. Al respecto, podremos señalar lo siguiente:

- Venezuela, por ejemplo, optó por la vía de descentralización para crear nuevos polos de crecimiento socioeconómico distribuidos geográficamente, como motores de desarrollo nacional.
- En Chile, Guatemala y Colombia, la dirección de la descentralización fue guía para la diversificación de las ofertas educativas, vía el financiamiento público individualizado (*voucher* educacionales).<sup>3</sup>
- En México y Argentina, por ejemplo, la descentralización financiera condujo a la redistribución de responsabilidad financiera de los servicios educativos mediante un mayor porcentaje de participación de los Estados y municipios —o provincias en el caso argentino— en el gasto total designado a las instituciones educativas.
- Para Brasil en cambio, este tipo de descentralización implicó una tendencia acentuada de privatización de los servicios educativos, que opera en dos direcciones: a) en el uso de fondos del sector privado para apoyar a escuelas privadas y b) el uso de fondos públicos para apoyar escuelas privadas (para un mayor número de casos, véase la tabla 1).

Entre los resultados buscados mediante la descentralización se pueden mencionar grosso modo los siguientes objetivos: a) una mayor eficiencia administrativa; b) redistribución de la responsabilidad financiera;<sup>4</sup> c) una mayor democratización a través de la distribución del poder;<sup>5</sup> d) mayor control local a partir de la desregulación;<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Algunos otros han elegido la vía de municipalización y otros, de desconcentración de funciones.

<sup>3</sup> Se habla de un sistema de *vouchers*.

<sup>4</sup> Casos como el de Argentina, Chile, Colombia y México, Brasil, Nicaragua.

<sup>5</sup> Caso Colombia, Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

<sup>6</sup> Chile y Nicaragua.

e) subsidio a la demanda;<sup>7</sup> f) mejoría de la calidad; así como g) neutralización de centros de poder en competencia<sup>8</sup> (PREAL, 1999:18).

Estos resultados, sin duda, destacan los beneficios y promueven a su vez la adopción de una estrategia descentralizadora; sin embargo, en la experiencia de más de tres décadas de haberse implementado, dicha directriz generó una serie de externalidades negativas en el ámbito político, administrativo, financiero y educativo, que conducen a cuestionamientos alrededor de ¿si es benéfico descentralizar realmente un sistema educativo?

Este tipo de externalidades negativas ha estado íntimamente relacionado con la historia de cómo se han constituido los sistemas educativos en Latinoamérica, tal como la existencia de asociaciones gremiales de profesionales, que tenían la pérdida de sus canonjías anquilosadas en un contrato colectivo (los casos de Argentina, México y Chile son ilustrativos). La negación de las autoridades locales de hacerse responsables de las funciones transferidas (Colombia y Venezuela); la poca capacidad financiera de los gobiernos locales o provinciales de hacerse cargo del financiamiento de las instituciones educativas locales (Argentina) y, la acentuación de las disparidades entre las regiones ricas y pobres (Lerner; 1999, Braslavsky y Cose; 1996, Lorenzelli; 1999, Swanson y King, 1991).

Por otro lado, la asignación de nuevas decisiones a los gobiernos de los departamentos o los municipios, ha implicado replicar lo que prevalecía en las organizaciones centralizadas pero a una escala mayor, dada la limitada capacidad administrativa. Este tipo de descentralización ha creado dificultades mayores de coordinación, cuando se otorga la responsabilidad sobre diversas modalidades y niveles educativos a distintos niveles de gobierno. Los problemas se complican aún más cuando, como resultado de una descentralización fragmentada de los recursos fiscales, la educación se financia con partidas que provienen de fuentes diferentes (BID, 2000:92s, 94).

En estas condiciones, buena parte de los esfuerzos de los administradores locales deben dirigirse a allegar esos fondos y responder por ellos a unidades diferentes de control e influencia. No es una sorpresa que estas prácticas de descentralización se conviertan en espacio de acción para los políticos, alejando aún más los esfuerzos de los planteles y el personal educativo de las tareas de la educación y de sus usuarios directos.

Uno de los objetivos que subrayaba la directriz descentralizadora en el ámbito educativo era elevar los índices de calidad educativa, sin embargo, algunos estudios refieren que no hay aún evidencias que sostengan que dicha estrategia por sí sola

<sup>7</sup> Fundamentalmente en Chile y Colombia.

<sup>8</sup> Esta estrategia aparece siempre como intención velada; ya que con la transferencia de poderes a grupos como los centros de padres o gobiernos ministeriales (municipios), se ha pretendido fortalecer a grupos que ofrecen más apoyo o menores resistencias a las políticas de gobierno, restando la influencia de grupos de interés consolidados (por ejemplo, las asociaciones gremiales y los gobernadores de los estados). En esta situación se centra México, Chile y Nicaragua.

logre este efecto (Braslavsky y Cosse; 1996). "Y es que, como señala un experto, la transferencia de poder representa una oportunidad, pero no una garantía de mejoramiento de la calidad de la toma de decisiones y de las acciones en la escuela" (PREAL, 1999). En este sentido, la búsqueda de la calidad educativa sigue siendo un desafío.

Si bien, tal como lo supone el análisis contemporáneo de la política, la transferencia de autoridad y responsabilidad sobre los servicios educativos en manos de los poderes locales, regionales y/o particulares, suponía la configuración de una nueva modalidad de gobernabilidad estatal; en donde, los Estados otrora centralizados se convirtieron en agentes promotores, concentradores e informadores en un marco de política social que permitiera constituir mercados educativos competitivos; lo cual, en el mediano y largo plazo, generaría una elevación de los estándares de calidad y eficiencia.

**Tabla 1. Ejemplos de implementación relativamente exitosa de reformas educativas orientadas a la calidad**

Australia (1987-mediados de los noventa)	Las reformas otorgaron una mayor orientación hacia el mercado a los sistemas educativos (por ejemplo, se crearon universidades privadas). En algunas provincias, se ofreció a las escuelas públicas conducir su propia gestión, las escuelas y sus directores debieron asumir mayor responsabilidad por los resultados, el financiamiento se otorgó sobre la base del número de alumnos, se redujo el tamaño y la autoridad de la burocracia y se entregó mayor autoridad a los consejos escolares y a los directores (véase Pascoe y Pascoe, 1997).
Chile (1990- al presente)	Una importante reforma orientada a la calidad iniciada en 1980 bajo un régimen autoritario (que incluyó una profunda descentralización, la autonomía de las escuelas, el financiamiento basado en el número de alumnos y la creación de escuelas privadas subvencionadas) fue mantenida en gran parte por el gobierno de la alianza de centro-izquierda tras la transición a la democracia en 1990 (Espínola, 1997).
El Salvador (1991- al presente)	Una profunda descentralización, que incluía la entrega de mayor control sobre la dirección de las escuelas a los padres. Se transfirieron fondos a 263 Asociaciones de Educación Comunitarias, que fueron encargadas de decidir sobre sueldos y la contratación de los maestros, proporcionar y administrar los sistemas de seguro social para los mismos y mantener los edificios entre otras cosas (Ministerio de Educación, 1997).
Jordania (1985-mediados de los noventa)	En 1985, luego de varios años de desarrollar un proceso de reforma educativa gradual y restringido, el gobierno lanzó uno de los paquetes de reformas de mayor alcance aplicados en el Medio Oriente, con un grado relativamente alto de aceptación de la sociedad (Berryman, 1997). Se aumentaron los años de escolaridad obligatoria, se incorporaron nuevos métodos de evaluación del rendimiento de los alumnos y se aplicaron reformas radicales al currículo a favor de una educación común tanto para los alumnos orientados al área académica como para aquellos orientados al área vocacional (Haddad, 1994:98).

**Tabla 1. Ejemplos de implementación relativamente exitosa de reformas educativas orientadas a la calidad (continúa)**

<p>Nueva Zelanda (1987-mediados de los noventa)</p>	<p>Se adoptó un enfoque social orientado al mercado en el área de la educación, incluida la descentralización de los tres niveles de la educación. El poder fue devuelto a las entidades locales y a las instituciones mismas (Perris, 1997). Existe una mayor transparencia; el financiamiento se basa en el número de alumnos. Actualmente, las escuelas están manejadas por juntas que incluyen un número de padres elegidos y que están autorizadas para contratar maestros no afiliados a la organización gremial. Se racionalizó el Ministerio de Educación, eliminándose muchos niveles burocráticos de mando medio. El gobierno comenzó a subsidiar a las escuelas privadas.</p>
<p>Argentina (1991-al presente)</p>	<p>El gobierno descentralizó el sistema de educación básica. Las provincias y la municipalidad de Buenos Aires asumieron la responsabilidad por las escuelas (lo que condujo a un ministerio "sin escuelas". Se reestructuró el gasto en la educación básica en 1998, el gobierno gastó el 0.63% y las provincias el 1.78 del PIB; las cifras cambiaron al 0.05 y 2.30 respectivamente. El gobierno también introdujo revisiones al currículo, extendió los años de escolaridad obligatoria de 7 a 10 y creó nuevas pruebas para medir los logros académicos de los alumnos (García de Fanelli, 1997).</p>
<p>Rumania (1990-al presente)</p>	<p>En la primera etapa (1990-1991), el gobierno logró eliminar los aspectos comunistas del currículo, desvinculó el sistema de Partido Comunista, introdujo nuevos estándares académicos y diversificó la educación secundaria. En la segunda etapa (1993-1997), el gobierno liberalizó los mercados de la educación y estableció pruebas de evaluación administradas por un organismo especializado independiente de Ministerio de Educación (Birzea, 1995).</p>
<p>España (década de los ochenta)</p>	<p>El gobierno aplicó una profunda descentralización de la educación, especialmente a nivel universitario. Se establecieron consejos locales (que reunían a los directores, maestros, funcionarios municipales y padres) a los cuales se asignó considerable autoridad: contratación y despido de los directores, diseño de las actividades escolares, aprobación de los presupuestos presentados por el Ministerio de Educación, etcétera (Hanson, 1990). A fines de los ochenta, se aprobó una serie de reformas tanto orientadas al acceso como a la calidad.</p>
<p>Corea del Sur (década de los ochenta-al presente)</p>	<p>Después de completar exitosamente un programa de expansión de la educación, el gobierno inició reformas orientadas a la calidad. En 1994, se emprendieron más de 80 acciones de reforma orientada a la calidad (por ejemplo, el mejoramiento de la educación primaria y secundaria, el fomento de la toma de decisiones autónoma para la admisión a la educación superior, el establecimiento de centros de capacitación vocacional). A partir de 1998, casi 70 por ciento de estas tareas se encontraban en proceso de implementación (Moon, 1998).</p>

**Tabla 1. Ejemplos de implementación relativamente exitosa de reformas educativas orientadas a la calidad (continúa)**

México (década de los noventa)	El énfasis del financiamiento se trasladó de la educación superior (la norma en toda América Latina) a la educación básica, que mostraba mayores necesidades. El financiamiento para la educación superior ha sido reasignado a favor de programas innovadores e incentivos a la investigación (en tanto que los subsidios operacionales básicos han sido mantenidos en el mínimo) (Kent, 1996). Se aprobó una ley de descentralización radical.
Tailandia (década de los noventa)	Introducción de una educación diversificada; las escuelas vocacionales existentes se convertirán en escuelas secundarias diversificadas y se eliminará el ciclo de capacitación a los maestros en el grado secundario superior. Se aumentaron significativamente las matrículas escolares. Se revisó el currículo con el fin de reducir las disparidades en cuanto a calidad entre las regiones e incluir la capacitación académica básica con habilidades prácticas (Hadad, 1994).
Uruguay (comienzos de la década de los noventa)	Se iniciaron reformas orientadas al acceso en los grados preescolares y reformas orientadas a la calidad en los niveles secundarios. Se brindó nueva capacitación a los maestros de nivel secundario.

FUENTE: Cuadro tomado de Javier Corrales, *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*, PREAL, julio de 1999, p. 10.

## La reforma educativa en el contexto de la reforma del Estado

Sin embargo, tal como está siendo propuesta e implementada en la mayor parte de los países de América Latina, la principal estrategia para la reforma del Estado consiste en la reducción de su tamaño, sus roles de empresario y de prestación de servicios, así como de sus funciones de regulación y orientación. La misma confunde dos niveles distintos de "estabilidad". El primero refiere a los que podrían ser sintetizados como la hiperdimensión burocrática: muchos más funcionarios que los necesarios, clientelismo, ineficiencia, corrupción, lentitud, opacidad, carácter indiscriminadamente subsidiador del Estado, amplitud del sector empresarial público, etcétera. El segundo, consiste en el papel regulador, orientador y planificador del Estado (Braslavsky y Cosse, 1996:7).

En este sentido, desde la perspectiva de la economía y la ciencia política, la lógica de la apuesta descentralizadora iba encaminada a contrarrestar los males burocrático-políticos, que según sus diagnósticos, constituían la raíz del problema de ineficiencia presentados en la prestación de los servicios educativos. La mayor participación de agentes económicos y sociales constituirían la vía alterna para subsanar los sistemas.

Sin embargo, existe un telón de fondo detrás de estos problemas imputados a los males burocrático-políticos: primero, la hiperdimensión de los Estados se originó fundamentalmente a raíz de la poca capacidad de los mercados de trabajo para absorber las grandes masas de fuerza laboral desempleada, que en muchos de los casos, sirvió como mecanismo de reproducción clientelar de los partidos políticos. Segundo, "la ineficiencia de las empresas públicas puede imputarse, entre otras cosas, a la política de tarifas subsidiadas –para los trabajadores y las empresas– que volvió inviables políticas de mantenimiento razonables y de reinversión tecnológica" (Braslavsky y Cosse, 1996:8). Tercero, las organizaciones complejas y especialmente las organizaciones públicas, tienden a garantizar su reproducción si es preciso redefiniendo nuevos fines institucionales, o bien, estructurando un conjunto de mecanismos de autoprotección, entre los cuales la complejidad de los procedimientos y la opacidad de la información tienen una gran relevancia. Acompañando a esta crítica se encuentra que, la toma de decisiones educativas en los sistemas centralizados es más bien política que educativa, respondiendo más a los intereses sociales de grupos de intereses, que como una respuesta a la demanda de provisión de servicios educativos.

## La Educación: ¿bien público o privado?

Desde la perspectiva económica, la reforma del Estado debe incluir una reorganización de la administración pública mediante la introducción de Mecanismos Tipo Mercado (MTM) (OCDE, 1997), donde las funciones del Estado se centran en el papel de regulador y están orientados hacia la dinámica de los mercados educativos –diversificados; que en un sentido contribuye a restar el monopolio estatal sobre la provisión y financiamiento de los servicios educativos y, en otro, su papel como regulador puede asegurar, un mayor beneficio social contrarrestando las externalidades sociales que genera la competencia en el mercado (Llamas; 1999, Swanson y King, 1991).

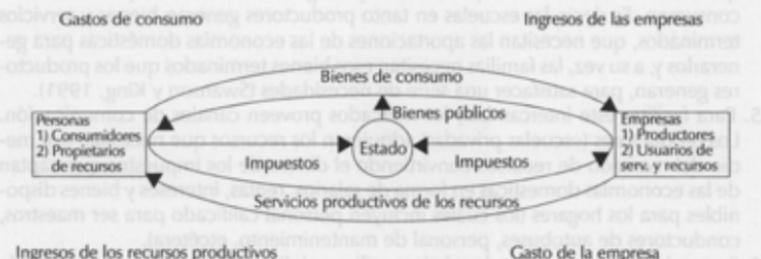
En términos lógicos puede existir una contradicción entre proponer una mayor distribución de poderes entre diferentes grupos sociales y seguir proponiendo la intervención del Estado para subsanar las disparidades de los mercados educativos; sin embargo, existe una serie de supuestos alrededor de ello:

- a) En términos políticos, el Estado es el único centro que puede hacer prevalecer la definición de los bienes públicos, "usufructuando para este fin el monopolio de la creación del derecho positivo" (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1998:474).
- b) La educación es un bien público y un bien privado<sup>9</sup> o semipúblico diría Amartya Sen.

<sup>9</sup> Un bien público en tanto que posibilita beneficios a toda la sociedad y un bien privado, porque requiere la anuencia del propietario (competencia, habilidades, destrezas, aptitudes).

- c) El Estado es el único agente que puede hacer que empresarios y personas paguen por este bien (Llamas 2000, Swanson y King, 1991).
- d) La competencia en el mercado, produce externalidades negativas.
- e) Porque existe una mejor relación calidad-precio en la disponibilidad de los servicios educativos.<sup>10</sup>
- f) Porque existen riesgos extraordinarios, donde la oportunidad de reinversión es baja (Ekestein en Swanson y King, 1991).
- g) Porque existe una tendencia natural a la constitución de monopolios, cuando no hay regulación estatal y, los servicios y bienes de consumo son producidos exclusivamente por agentes privados (Ekestein en Swanson y King, 1991).
- h) Por la tendencia a la configuración de economías externas (Ekestein en Swanson y King; 1991).

En este ámbito, la lógica bajo la cual se articula la propuesta de la intervención del Estado, dejando de lado su papel como agente exclusivo de proveedor de bienes públicos, puede ser ilustrada de la siguiente manera:



Flujo circular de la Economía (Ignacio Llamas, 2000)

<sup>10</sup> Lorenzelli analizando las implicaciones de la introducción de agentes particulares como oferentes de servicios educativos señala que, en principio, esta relación entre calidad y precio, en los primeros momentos de su implementación, produce una elevación de los costos particulares (familiares), que contrasta la apuesta de reducirlos.

Los fundamentos del modelo giran en torno a la siguiente argumentación:

1. En toda sociedad, los diferentes sectores que la componen, no pueden desprenderse de tomar ciertas decisiones económicas, en torno a: a) qué bienes deben ser producidos; b) cómo deben ser producidos y, c) en qué cantidades serán producidos (Swanson y King, 1991).
2. En una economía capitalista, tales decisiones se toman por medio de mercados no restringidos o manejados por ellos mismos. Se asume que los capitalistas poseen todos los recursos (capital), por el contrario los productores (escuelas) tienen la capacidad de convertir esos recursos en bienes y servicios acabados (Swanson y King, 1991).
3. Mediante el mercado, es como las economías domésticas y productores (escuelas privadas) negocian los precios a ser pagados por los recursos y los bienes y servicios terminados. El valor o precio de los recursos (y productos) depende de la oferta y demanda (Swanson y King, 1991).
4. Para que se den los intercambios, hay que reconocer que existe una doble necesidad en los agentes involucrados en la venta-compra de bienes y servicios. Las familias son poseedoras de dos tipos de recursos; humanos y monetarios; recursos que le son necesarios a los productores para generar los bienes que las familias consumen. Es decir, las escuelas en tanto productores generan bienes y servicios terminados, que necesitan las aportaciones de las economías domésticas para generarlos y, a su vez, las familias necesitan esos bienes terminados que los productores generan, para satisfacer una serie de necesidades (Swanson y King, 1991).
5. Para facilitar este intercambio, los mercados proveen canales de comunicación. Los productores (escuelas privadas) adquieren los recursos que necesitan por medio del mercado de recursos convirtiendo el dinero de los impuestos que captan de las economías domésticas en forma de salarios, rentas, intereses y bienes disponibles para los hogares (los cuales incluyen personal calificado para ser maestros, conductores de autobuses, personal de mantenimiento, etcétera).
6. En cambio, las economías domésticas utilizan el dinero adquirido por la venta de recursos para comprar bienes y servicios terminados en los mercados de productos (escuelas particulares). Son estas ventas las que proveen a los productores de dinero para comprar recursos a los hogares financieros. Y así el ciclo continúa (Swanson y King, 1991).

La influencia de las economías domésticas sobre las escuelas particulares (el sector privado) es directamente proporcional al valor de los recursos controlados por ellos mismos. Esta influencia es la que afecta la distribución equilibrada de los recursos,

pues quien puede pagar más tendrá mejor calidad de vida, no así los que poseen bajos recursos económicos (Swanson y King, 1991).

Como se podrá observar, los elementos aquí citados para describir el modelo de Llamas han sido extraídos de la propuesta desarrollada por Swanson y King. Dichos autores a diferencia de Llamas, expresan una doble intervención y regulación gubernamental, tanto en el ámbito de los mercados de recursos como el mercado de productos terminados.



Swanson y King (1991). El flujo circular de los recursos, incluyendo al gobierno (el sector público).

Los dos modelos citados, atribuyen la eficiencia en la prestación de los servicios y bienes públicos en función de la introducción de los MTM (Mecanismos Tipo Mercado). Si bien, como señala Amartya Sen, dichos mecanismos son efectivos desde el punto de vista de dos aspectos fundamentales a considerar: a) el tipo de mercado y; b) las situaciones de factibilidad del contexto, que posibilitan o limitan lo que puede ser logrado por medio de muchas formas institucionales del mecanismo de mercado (Sen, 1999:130).

Dentro de este último aspecto, Amartya Sen destaca que, existen muchos lugares o países donde la libertad de transacción no existe como valor fundamental en el

mercado, o no está garantizada como tal. Esto es así, particularmente cuando la libertad de transacción es negada por las leyes, regulaciones o convenciones sociales.

O bien, la suposición generalizada de que todo aquello que depende de nuestro bienestar puede ser vendido o comprado en el mercado no necesariamente es tal, dado que, algunos de los más importantes contribuyentes al desarrollo de la capacidad humana pueden ser difíciles de vender a una persona exclusivamente. Esto es así, especialmente cuando consideramos a los así llamados bienes públicos, mismos que la gente consume en conjunto y no separadamente. En tanto que "Yo podría estar dispuesto a pagar mi parte en un programa social de erradicación de la malaria, pero no puedo comprar mi parte de esa protección en forma de 'bien privado'" (Sen, 1999:128).

La razón fundamental de los mecanismos de mercado está engranada a los bienes privados, en lugar de los bienes públicos, y puede ser demostrado que en algunos casos como la educación, es mejor la intervención gubernamental en la provisión de éstos, siempre y cuando, se busque a partir de ellos un bienestar social generalizado, o bien, cuando el mercado es incapaz de producir mejores y mayores beneficios (Sen, 1999; Banco Mundial, 1999).

En una lógica de mercado, el problema crucial que enfrentan los Sistemas de educación Superior está relacionado con la producción de conocimiento especializado, el cual, ha servido como cimiento de la finalidad social de los sistemas educativos a nivel terciario (Clark, 1993:33). Es decir, el problema de la producción de conocimiento especializado, situado en una lógica de mercado, es que su comercialidad está limitada por dos características:

La primera es que si una persona utiliza un conocimiento concreto no impide que ese mismo conocimiento pueda ser utilizado por los demás –como dirían los economistas, su uso *no es incompatible* con otros usos. En segundo lugar, cuando un conocimiento es ya de dominio público, quien lo descubrió difícilmente podrá impedir que otros lo utilicen –el conocimiento es un bien *no excluyente* [Banco Mundial, 1996:16].

Estas dos propiedades del conocimiento, que son propias de los bienes públicos, resultan ser desincentivo para la generación de nuevos conocimientos en forma privada; ya que los innovadores no pueden monopolizar toda la rentabilidad de su descubrimiento y, desalienta la nueva inversión en lo que se llama Investigación y Desarrollo (I+D).

Dadas las características especiales del conocimiento, la intervención pública es, en algunos casos, condición necesaria para incentivar debidamente su creación y difusión por el sector privado; en otros, el Estado mismo debe encargarse directamente de generarlo y transmitirlo, cuando el mercado no lo hace de forma suficiente [Banco Mundial, 1999:17].

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, foco de nuestro interés, que por un lado, contemplen los MTM y por otro, posibiliten la reconfiguración de la autonomía del campo<sup>11</sup> en torno al poder, la toma de decisiones y el diseño e implantación de políticas que han centralizado las instancias de la administración gubernamental?

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 de las vías señaladas por Schwartzman; sería el fortalecimiento del *ethos* académico en las instituciones educativas consolidadas y promoviendo éste en las instituciones en proceso de consolidación, de tal manera que los juegos de poder, en caso de que asuman la prioridad, lo hagan dentro de un arreglo institucional, donde los contenidos y las rutinas deberán ser fortalecidas de su compromiso e interés en las actividades educativas y culturales, de tal manera que la supremacía del trabajo educativo no se vea amenazada (Schwartzman 1993:28).

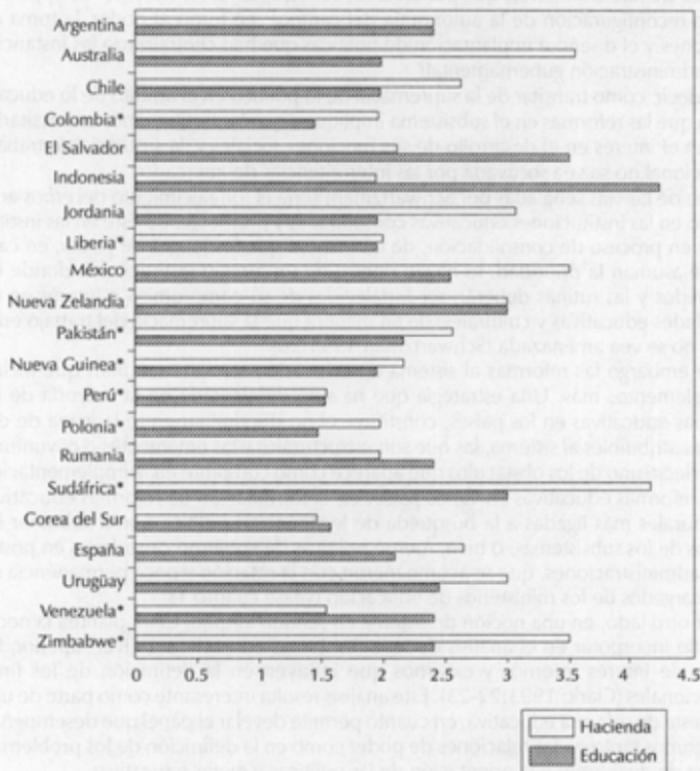
Sin embargo las reformas al sistema de educación terciaria tendrían que incluir otros elementos más. Una estrategia que ha sido desalentada en la mayoría de las reformas educativas en los países, constituye el no discriminar entre la gama de demandas atribuibles al sistema, las que son estructurales y las emergentes o coyunturales. Es decir, uno de los obstáculos que aparece como constante en la implementación de las reformas educativas en varios países es, la formulación de reformas educativas coyunturales más ligadas a la búsqueda de legitimación política que a subsanar los rezagos de los subsistemas, o bien, fueron políticas de gobierno canceladas en posteriores administraciones, que se acompañaron con la rotación y poca permanencia de los encargados de los ministerios de educación (véase cuadro 1).

Por otro lado, en una noción de sistema en sentido amplio, Clark plantea la necesidad de incorporar en el análisis de los subsistemas educativos a nivel superior, los grupos de interés internos y externos que influyen en la definición de los fines institucionales (Clark; 1993:22-23). Este análisis resulta interesante como parte de una propuesta de reforma educativa, en cuanto permite develar el papel que desempeñan estos grupos tanto en las relaciones de poder como en la definición de los problemas, la toma de decisiones y la orientación de las políticas y metas educativas.

*Indicadores de la calidad educativa en México: un análisis de los resultados de la evaluación*

<sup>11</sup> El concepto de campo aquí aludido, se adscribe a lo que Cox caracteriza como "espacio de oposiciones articulado por relaciones de competencia y/o conflicto, que se estructuran en términos de una disputa específica y (...) que generan saberes e intereses específicos". Cristián Cox, "Políticas de educación superior: categorías de análisis", en Hermán Courrao (ed.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, FLACSO, México, 1993, p. 97.

**Cuadro 1. Ministros de Educación y Hacienda  
Permanencia promedio en el cargo, 1978-1998**



\* Casos que experimentaron las mayores dificultades políticas en la implementación de una reforma educativa orientada a la calidad en los noventa

FUENTE: Cuadro tomado de Javier Corrales, Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas, PREAL, julio de 1999, p. 7.

Pero esto sin duda, nos sitúa en el ámbito de la definición de las políticas educativas y, los diferentes agentes sociales, políticos y económicos que desempeñan en el concierto de construcción e implementación de las reformas. Es reconocer, en este sentido, cómo las reformas educacionales, son producto del interjuego de intereses contruidos de grupos tanto al interior como en el exterior de las instituciones educativas. Y también, es reconocer el peso de los grupos burocráticos gubernamentales en las rutas o senderos hacia donde caminan las instituciones de educación en general y a las propias del subsistema universitario en particular.

En este sentido, como una aproximación al análisis del sistema de educación superior en México, construiremos un modelo compuesto del campo de producción de las políticas educativas, retomando para ello, la propuesta de Cox, Schwartzman, Clark y Swanson y King.



El objetivo de este ejercicio va encaminado a construir una herramienta metodológica que permita por un lado, analizar los diferentes agentes que intervienen en la definición de las metas y fines del sistema de educación superior, su consolidación como campo de poder con intermitencias de otros campos y, por el otro, sirva para construir una propuesta de planificación del sistema que contemple la incidencia de estos agentes y, vaya encaminada al reordenamiento de la matrícula del sistema en términos tipo de régimen, área de conocimiento y región.

El intentar una planificación cuyo objetivo sea la redistribución de la matrícula en el subsistema de educación superior, desde un modelo, conlleva a reflexionar sobre las implicaciones y supuestos no explicitados del modelo de producción de las políticas desde estas dos aristas arriba mencionadas.

Es decir, conlleva a visualizar las implicaciones de la toma de decisiones en sistemas centrales y descentralizados en tres ámbitos de lo político. De tal forma que, la propuesta sobre una redistribución de la matrícula a nivel superior implique situar los campos de influencia en la determinación de las metas de las políticas de educación superior que son: el campo educativo, el campo político y el campo económico.

En esta discusión habría que señalar que existen disyuntivas en torno al carácter que es atribuible a una demanda social (o problema del análisis de Cox) imputable al sistema educativo. 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 términos de las oportunidades o desventajas de reconfiguración de la posición de fuerzas de los distintos niveles y agentes de los campos.

Por otro lado, ante estos problemas, cualesquiera que sea la dirección de la toma de decisiones que se origine en el seno de estos dos ámbitos de poder (educación y política), 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 en la proyección de sus metas y objetivos en ciertas dimensiones fundamentales a saber: el conocimiento, el trabajo, las creencias, la autoridad y las formas de integración (Clark, 1993).

Como se puede observar, los dos modelos presentados sirven a dos ámbitos distintos de la hechura de las políticas de educación; ya que por un lado, el modelo de Swanson y King, es adecuado en un modelo de descentralización de los servicios educativos a nivel básico. Por ello es que, privilegia a la familia y a la sociedad como dos agentes importantes en la toma de decisiones. Una translación de este modelo al ámbito de la educación terciaria implicaría en primera instancia, introducir a nuevos agentes como participantes en la toma de decisiones tales como: las asociaciones de profesionales y estudiantes, las instancias unipersonales de las universidades, y los secretarios de instituciones gubernamentales directamente relacionadas con el quehacer educativo, entre otros.

## Esquema de componentes del campo de producción de políticas



Este modelo formulado desde la perspectiva de la ciencia económica, realiza la interrelación del mercado con el sistema político y, de esta manera, los elementos tales como demandas, soportes, valores, metas y objetivos entre otros, tienen pleno significado cuando la interacción necesaria para la toma de decisiones toma en consideración cinco áreas: 1) fijar metas y objetivos para la educación; 2) determinar la población objeto de la provisión de los servicios educativos; 3) determinación del nivel de inversión en la calidad de la población objetivo para promover el crecimiento económico y el bienestar general; 4) la distribución de los recursos entre los servicios educativos y 5) la determinación de los medios por los cuales serán proporcionados los servicios educativos. Y los tres grupos que intervienen en la toma de decisiones.

De esta manera, contemplando los MTM; se tiene el proceso político económico mediante el cual, a partir de las demandas y los recursos posibilitan identificar problemas, tomar decisiones y diseñar las políticas educativas. Esto es, que el constructo normativo crucial en la definición de los problemas públicos y en la definición de remedios está centrado en la eficiencia y, en cualquier otro valor que emerge como consustancial a dicho proceso tal como la libertad o la igualdad (Anderson en Cox, 1993a).

Por otro lado, es un modelo que privilegia a la familia, la sociedad y los profesionales 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 son 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 profesionales poseen la experiencia técnica de la educación y, tienen un particular interés en los mercados de empleo.

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

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

Aunque el modelo sitúa a cuatro subcampos y sus respectivas fuerzas, dos de éstos, el campo corporativo y el campo internacional son localizados como periféricos a la relación más preponderante de política y educación;<sup>12</sup> pero con ello, no deja de reconocer las formas en que su influencia cristaliza hacia el subsistema educativo. La flexibilidad del sistema planteado, a su vez, no impide que en los análisis empíricos sean incorporados otros agentes a los ámbitos de influencia de los cuatro subcampos.

Así, el sistema privilegia las relaciones entre el campo de la educación superior y el campo político, como ámbito clave en su intención de revisar las políticas educativas. Dentro del campo educativo, resaltan los agentes denominados cuerpos académicos y cuerpos estudiantiles en sus formas amplias y restringidas en la influencia de la concertación de las políticas de educación superior y, por el otro, las formas de influencia institucionalizadas establecidas unitariamente por cada institución, bajo denominación de cuerpos institucionales.

<sup>12</sup> "Dentro del campo de la educación superior se distinguen dos tipos de influencia sobre 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 una institución individualizada (cuerpos institucionales)". (Cox, 1993a).

Dentro del campo político distingue particularmente tres tipos de actores gubernamentales; los cuales, Cox considera como los 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 profesionales, 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 (o agentes), que se den 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 (educativo y político) y entre ellos; a estos últimos los denomina organismos especializados mixtos (instituciones amortiguadores) (Cox, 1993a: 93s, 101).

En síntesis, mientras que la aproximación del Cox orienta la posibilidad de discernir sobre las relaciones fuertes o débiles entre campos y dentro de campos y, así, poder establecer un patrón de relaciones, sobre los actores que tienen un mayor peso de determinación sobre las políticas educacionales y sobre el estilo de la toma de decisiones y, por tanto, sobre la definición de problemas, su priorización y la posible orientación de soluciones. La aproximación de Swanson y King permite conocer los recursos con los que se cuenta o se puede 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 los alumnos necesarios en cuanto demandas y apoyos que han privilegiado los economistas, logra subordinar las posibilidades del campo de generación de las políticas, en tanto la aparente superioridad axiomática y empírica; de forma tal que, en una visión cruda, todo se reduciría a un problema de costos, que podría expresarse bajo la lógica de que eso que se quiere cuesta tanto, pero cuáles 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 participación de la ciudadanía en la educación.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Desde otro contexto, Clark respecto de 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 de la organización y el gobierno de la educación superior.

Si bien, Cox señala explícitamente que dejará fuera el conjunto de factores estructurales, y dentro de éstos, a los de naturaleza económica, parece prudente la conjunción con el esquema de Swanson y King, porque pareciera ser que los valores que se privilegian así como los que se subordinen como el tipo de desarrollo, las metas y otros factores denominados como demandas, no se configuran de una manera específica a partir solamente de las contradicciones que se dan en el proceso productivo y los impactos que ello ocasiona en la reconfiguración del sistema educativo. En tanto que, la generación de políticas (el aporte de Cox), permite delimitar las posiciones y campos que entran en juego, los discursos de política y el proceso de toma de decisiones son parte sustancialmente importante en la generación de políticas, así como en la ejecución de ellas dada la primacía de los contenidos (áreas o temas), los instrumentos y las estrategias, particularmente aquellos imputables al gobierno y que desempeñan un papel sustancialmente diferente cuando se presentan sistemas centralizados o descentralizados. Luego de lo cual, se prevén las direccionalidades y cursos de acción denominadas políticas específicas, que conllevan a las prácticas y resultados para este caso de la educación superior.

## Conclusiones

El éxito o fracaso de una política en términos de sus efectos tiene que ver en medida importante 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 estas instituciones ante posibles innovaciones—como sería el caso de la redistribución de la matrícula— producto de las políticas educativas (Cox, 1993: 124-125).

Sir, duda, habrá que trabajar mucho más el acoplamiento y síntesis del modelo prefigurado anteriormente, así como, 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 la cual estuvieron formados, la aplicación de los conocimientos, la investigación y el desarrollo. Si bien es necesario ampliar la indagación en torno a las formas y procesos mediante los cuales las instituciones de educación superior se integran en tanto unidades, y en tanto, sistemas de educación superior, para lo cual es necesario revisar más detenidamente los aportes de Clark, Archer y Limblom, Cox y otros.

Habría que reconocer que estos son modelos macro, que si bien permiten ir diseñando los dispositivos que tengan en cuenta la información relativa a factores y

## EL SISTEMA POLÍTICO-ECONÓMICO



datos relevantes para que la posible propuesta sea viable, no resuelven por sí mismos las situaciones que se presentan a escala meso y micro; esto es, que diseñada una propuesta para que determinado tipo de instituciones de educación superior redimensione el número de alumnos y los planes y programas de estudios que ofrecen, no da indicios de las readecuaciones institucionales que éstas deben emprender para cumplir los objetivos y metas propuestas, de tal manera que si bien no es el objeto de este trabajo las posibles mediaciones necesarias, se pueden rastrear por una parte, en los trabajos sobre redes académicas de Bruno Latour o en el marco del nuevo campo de estudio denominado redes de políticas públicas, del cual, partiendo del estudio sistemático de la integración grupal o de la interacción personal y potenciado sea en el estructuralismo débil, sea en el estructuralismo fuerte o en el enfoque dialéctico.

## Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina*, Informe 2000, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1999). *El conocimiento al servicio del desarrollo*, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D.C.
- Bobbio Norberto, Mateucci, Incola y Gianfranco Pasquino (1982). *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores.
- Bravslasky; Cecilia y Gustavo Cosse (1996). "Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas, ocho tensiones", revista *PREAL*, núm. 5, Buenos aires, julio.
- Clark, Burton (1993). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Nueva Imagen/Universidad Futura/UAM-Azcapotzalco.
- Corrales, Javier (1999). "Aspectos políticos de la implementación de reformas educativas", revista *PREAL*, núm. 14, pp. 31.
- Cox, Cristián (1993a). "Políticas de educación superior: categorías para su análisis", en Hernán Courard (ed.). *México, políticas comparadas en educación superior en América Latina*, FLACSO.
- (1993b). "Políticas de educación superior en Chile, 1970-1990: generación y resultados", en Hernán Courard (ed.), *Políticas comparadas en educación superior en América Latina*, México, FLACSO.
- Fajardo, Marcela (1999). "Reformas educativas en América Latina. Balance de una década", en revista *PREAL*, núm. 15 (septiembre).
- Lerner Sigal, Berta (1999). "Globalización, neoliberalismo, y política social", en Varios Autores, *Las políticas sociales en México en los años noventa*, México, FLACSO/Plaza y Valdés/UNAM.

- Lorenzelli, Marcos (1999). *Economía y políticas sociales: los casos de salud y la educación*, IDRC/CRDI y CII-Montevideo.
- Mark, Hanson (1997). "La descentralización educacional. Problemas y desafíos", revista PREAL, núm. 9 (noviembre).
- OCDE-Ministerio de la Presidencia (1995). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid.
- OEI (1997). *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 14 (mayo-agosto).
- PREAL (1999). Descentralización educacional: aprendizaje de tres décadas de experiencia, Santiago, año 1, núm. 3 (julio).
- Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*, USA, International and Pan-American Copyright (traducción libre).
- Schwartzman, Simon (1993). "Políticas de educación superior en América Latina: el contexto", en Hernán Courard (ed.), *Políticas comparadas en educación superior en América Latina*, México, FLACSO.
- Swanson, Austin D. y Richard A. King (1997). *School Finance. Its Economics and Politics*, Nueva York, LONGMAN (traducción libre).