

I.3

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y VISIONES SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Alma Maldonado-Maldonado

Resumen

Este informe presenta un análisis de la cooperación internacional en relación con la financiación de la educación superior. La cooperación internacional desempeña un papel clave en la financiación de proyectos y programas en las instituciones de educación superior, especialmente en los países en vías de desarrollo.

Las actividades de cooperación son llevadas a cabo básicamente por las organizaciones internacionales. Puesto que la cooperación internacional siempre ha sido fuente de polémica y que la cooperación asociada a la educación no es una excepción, la presente contribución trata de la complejidad que conlleva definir la cooperación, así como las principales clasificaciones y características de los organismos internacionales vinculados con la educación superior.

Los datos analizados revelan que, en todos los ámbitos, los donantes más importantes en el terreno de la educación son las organizaciones bilaterales. No obstante, la información de que se dispone sobre educación superior muestra una tendencia contraria, ya que los organismos multilaterales son los principales donantes en este campo.

La financiación de las entidades y la implementación de recomendaciones y políticas, dos de los aspectos fundamentales que se analizan en esta contribución, constituyen dos de las formas más evidentes en que la cooperación internacional actúa sobre la educación superior en todo el mundo. La presente contribución también aborda las dificultades que surgen al estudiar este tema, ejemplos representativos de entidades y varias recomendaciones.

La cooperación internacional constituye una opción importante y de gran interés para las instituciones de educación superior, en tanto que es otra fuente de financiación en los países en vías de desarrollo. Por consiguiente, parece fundamental tratar esta cuestión y buscar formas de mejorar estas actividades.

INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional tiene un papel importante que desempeñar en la financiación de las instituciones de educación superior en los países en vías de desarrollo, aunque la esencia de cooperación no ha sido analizada con detalle. Desde el punto de vista histórico, la cooperación internacional ha estado muy emparentada con los organismos internacionales que nacieron a finales de la Segunda Guerra Mundial. Estas en-

tidades han sido, de hecho, las que más han contribuido a la institucionalización de la cooperación en diferentes sectores, entre los que se incluyen las cuestiones de educación.

Un informe sobre la financiación de la educación superior no debe excluir el tema de la cooperación internacional, dado que la financiación constituye una actividad relevante en el ámbito de la cooperación internacional en educación superior, especialmente en los países en vías de desarrollo. De hecho, la cooperación internacional posee un papel destacado en la financiación de algunos proyectos y aspectos de las instituciones de educación superior en todo el mundo. Dado que las actividades de cooperación internacional se extienden a escala mundial y son diversas, analizar su influencia resulta muy complejo. En primer lugar, recopilar información exacta ya es un reto, puesto que las actividades de cooperación comprenden desde las subvenciones directas hasta la participación indirecta en la toma de decisiones políticas (mediante recomendaciones e informes) o la construcción de redes.

La financiación de la educación superior es considerada uno de los temas que entraña más dificultades en la literatura especializada. Las decisiones en materia de política económica implican posicionarse en cuestiones tales como la educación en la sociedad, los contextos socioeconómicos, las responsabilidades que tienen los diferentes actores en un país y los papeles que desempeñan el Estado, la ciencia, la tecnología, la investigación, la información y la cultura en un país. Dichos aspectos varían en función del contexto, pero son cruciales para definir políticas económicas en el ámbito de la educación superior.

Existen diferencias significativas en el alcance, los tipos, los objetivos y las actividades de las organizaciones internacionales. Algunas de estas organizaciones financian los proyectos de enseñanza e investigación de forma directa, mientras que otras financian a entidades o programas, patrocinan programas de intercambio de estudiantes y personal docente o publican estudios e informes especializados sobre educación superior. También participan en la construcción de redes entre el personal docente y de investigación de las universidades y los directivos. Estos son solo algunos ejemplos de actividades de cooperación internacional en el ámbito de la educación superior.

Dos de las actividades más importantes que llevan a cabo estos organismos en relación con

la financiación de la educación superior son las subvenciones a instituciones y la implementación de recomendaciones y políticas. Este trabajo se centra en ambos aspectos.

El presente trabajo está dividido en seis secciones. La primera sección define la cooperación internacional y trata cuestiones de actualidad relativas a este campo. La segunda sección describe las organizaciones internacionales que existen y el papel que desempeñan en la financiación de la educación superior. A continuación, se tratan dos aspectos relativos a la ayuda internacional y la financiación de la educación superior: en la tercera sección, se exponen datos sobre la financiación de la educación superior a cargo de los organismos internacionales, y en la cuarta, se presenta una visión general de las organizaciones internacionales. Finalmente, en la quinta sección se citan varias recomendaciones, y en la sexta se exponen las conclusiones.

LA DIFICULTAD DE DEFINIR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: TENDENCIAS ACTUALES

Dado que las actividades de cooperación internacional son muy diversas, las organizaciones que las llevan a cabo suelen clasificarlas según su índole. Por ejemplo, las actividades de ayuda, las filantrópicas, las no lucrativas y las de apoyo al desarrollo, así como las subvenciones, son algunas de las más habituales (Levy, 2003). Para definir la cooperación, es preciso tomar en consideración las características de los donantes, destinatarios y actores, las condiciones, las actividades que se realizan, las circunstancias y el contexto.

Tal como se ha mencionado, algunas de las actividades más habituales que las organizaciones internacionales llevan a cabo en el campo de la educación superior son «proyectos de desarrollo, ayuda a los estudiantes extranjeros, proyectos de investigación y docencia, actividades de extensión y la implantación y asesoría de proyectos del servicio público» (McAllister, 1996). El intercambio de estudiantes es una de las actividades más comunes en la cooperación, sobre todo cuando las instituciones la asocian con la obtención de ingresos. Pero también existe cooperación a otros niveles, tales como la mejora de las capacidades de dirección del personal universitario, cursos en línea y programas de intercambio con personal docente o administrativo en países en vías de desarrollo. Los proyectos financiados con ayudas de cooperación internacional también pueden ser coordinados por profesores e investigadores de universidad del propio país, organizaciones internacionales o ambos, y a veces las actividades de investigación involucran a diferentes entidades (Tilak, 2002, p. 305). Otro aspecto importante de la cooperación internacional es la construcción de infraestructuras.

Según Beerkens (2002, p. 297), consorcios, redes, alianzas, empresas y asociaciones son algunos de los resultados de acuerdos que se han cerrado recientemente entre organizaciones en el ámbito de la educación superior.

La cooperación tiene lugar entre gobiernos, organizaciones internacionales, gobiernos federales y locales e instituciones de educación superior, en función de las instituciones participantes y el alcance de los acuerdos.

Existe una larga tradición en cooperación interuniversitaria en todo el mundo (Martins Romeo, 2003, p. 41, y Tilak, 2002, p. 302). Uno de los antecedentes en la historia moderna de las universidades es el caso de la Universidad de Berlín (Alemania) y la Universidad de Columbia (Estados Unidos), que firmaron un acuerdo en 1906 en virtud del cual se comprometían a llevar a cabo actividades académicas conjuntas. Este acuerdo fue suscrito por William Fulbright y el premio Nobel de física Werner Heisenberg (Martins Romeo, 2003, p. 42).¹

Otros ejemplos de estos antecedentes son las actividades que realizan algunas de las fundaciones más importantes, tales como la Ford Foundation y la Rockefeller Foundation, o la Carnegie Corporation, que desarrollaron programas para promover la ciencia en los países en vías de desarrollo tras la década de 1950. También dieron prioridad a la financiación en los países en vías de desarrollo, que se incrementó hasta la década de 1970. La educación se convirtió en la «cuarta dimensión» de la política exterior y se ajustó a los objetivos de los países industrializados de Occidente (Selvaratnam, 1985, p. 310).

La cooperación internacional siempre ha sido polémica, y la cooperación asociada a la educación no es una excepción. Por un lado, se la ha asociado a un indiscutible reconocimiento de que la educación es un elemento fundamental del desarrollo nacional y el crecimiento autosostenido. Por el otro, la cooperación ha sido considerada un componente principal de las relaciones neocoloniales, de la expansión de mercados y mecanismos comerciales, y de transferencia de tecnología, en beneficio de los intereses geopolíticos de los países industrializados (Morales Gómez, 1992, p. 2). Por lo que respecta a la intencionalidad de las organizaciones internacionales de proporcionar ayuda, Coraggio (1996) considera tres ideas: o bien continúan con el proceso de desarrollo humano en el actual contexto de industrialización, o bien buscan compensar las repercusiones que tuvo la revolución tecnológica y económica, que son una parte de la globalización, o bien buscan implementar políticas económicas específicas actuando como un «caballo de Troya» en el ruedo de las políticas sociales.

Levy (2003) sostiene que hasta el personal docente e investigador menos extremista cree que la ayuda básicamente refleja los intereses y objetivos de los donantes y no los de los destinatarios (p. 17).

Existe una clásica dicotomía entre modernización y dependencia en los países en vías de desarrollo. Este debate influye en los enfoques y las suposiciones relacionadas con el desarrollo nacional y la ayuda internacional.² Son muchas las tensiones y controversias alrededor de las condiciones que imponen las organizaciones internacionales. Como cada organización internacional dispone de su propio programa, la cooperación internacional no puede ser considerada neutral, especialmente cuando algunos de los organismos internacionales más importantes dependen de

Estados Unidos y hay muchos intereses en juego. Por ejemplo, uno de los principales propósitos de organizaciones internacionales como el Banco Mundial es el fomento de la privatización y de los mecanismos de mercado en el ámbito de la educación superior pública en los países en vías de desarrollo.

Además, no es posible negar la responsabilidad de los gobiernos de cada Estado en las negociaciones con las organizaciones internacionales, puesto que en parte son responsables de que se alcancen dichos acuerdos, tal como apunta Coraggio (1990).

No es posible ignorar estos aspectos cuando se habla de cooperación internacional, principalmente porque muchas universidades en varias regiones se ocupan de las funciones sociales, así como de la conservación y desarrollo de la identidad nacional y cultural de los países.

El siguiente capítulo analiza las características de las organizaciones internacionales.

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES VINCULADAS CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR: CLASIFICACIONES Y EJEMPLOS

Como se ha mencionado anteriormente, las actividades de cooperación en educación son llevadas a cabo en su mayor parte por organizaciones internacionales (Centro para la Cooperación Internacional, 2005). Estas organizaciones pueden ser bilaterales o multilaterales, dependiendo del número de países miembros y de si actúan a escala regional o mundial. Los ámbitos en los que se realizan estas actividades comprenden desde cuestiones relativas a la seguridad nacional y la paz hasta temas concernientes a la economía, el comercio, el medio ambiente, los derechos humanos, la educación, la salud, la ciencia y la tecnología.

Una de las clasificaciones más útiles que puede aplicarse a estos organismos se cita en el *Anuario de las organizaciones internacionales* (Unión de Asociaciones Internacionales, 1998). De acuerdo con este texto, en primer lugar las organizaciones internacionales pueden dividirse en organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Estos dos grupos generales pueden, a su vez, subdividirse en tres: «organizaciones convencionales»³, «otras entidades» y «casos especiales». La mayoría de las organizaciones multilaterales y bilaterales son gubernamentales, y las organizaciones no gubernamentales son básicamente fundaciones e iniciativas privadas. Entre las organizaciones convencionales cabe citar las federaciones de organizaciones internacionales, organizaciones que cuentan con socios en todo el mundo, organizaciones que cuentan con socios en varios continentes y, finalmente, organizaciones que actúan a escala nacional. Cabe citar como ejemplos la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la UNESCO.

Fundaciones como la Ford Foundation y la Rockefeller Foundation pertenecen al grupo de «otras entidades» -organizaciones no gubernamentales- no obstante, la definición de «otras entidades» comprende «organizaciones que pro-

ceden de lugares, personas u otras entidades», «organizaciones con una estructura especial, como fundaciones y fondos» y «organizaciones nacionales con una proyección internacional» (Unión de Asociaciones Internacionales, 1998, p. 1757).⁴

Existe un gran número de estas fundaciones filantrópicas. En Estados Unidos, la Carnegie Corporation y las fundaciones Ford y Rockefeller han tenido un papel muy activo y han influido en «el desarrollo de las ciencias sociales en el país y en el extranjero» (Samoff, 1999, p. 64). En el mundo existen otras fundaciones interesantes, tales como Toyota, Volkswagen, Gulbenkian y Aga Khan, que subvencionan proyectos de educación superior.

Estas clasificaciones son importantes para determinar en qué se diferencian exactamente dichas organizaciones. De hecho, aunque el anuario de la Unión de Asociaciones Internacionales constituye una fuente excepcional y útil para clasificar las organizaciones internacionales de todo el mundo, a veces da lugar a confusión debido a la forma en que clasifica las organizaciones internacionales (Hajnal, 1997, p. 11). Uno de los principales problemas que encontramos en la definición que da de *organización internacional* es su gran imprecisión. Por ejemplo, considera los tratados de libre comercio, tales como el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), otra clase de organización internacional. La inclusión de estos tratados hace más compleja la definición de *organización internacional*, puesto que son regímenes más que organizaciones.

«El término *régimen internacional* se ha utilizado para definir las reglas y normas existentes dentro de un ámbito concreto; así pues, las organizaciones con propósitos generales como la ONU no serían consideradas regímenes [...]. Las organizaciones internacionales son la estructura formal de instituciones y regímenes. Se alojan en edificios, emplean a funcionarios y burócratas, y tienen presupuestos» (Martin y Simmons, 2001, p. 2).

Para Kratochwil y Ruggie (2001), los regímenes «se definen, en líneas generales, como disposiciones vigentes que elaboran los Estados para coordinar sus expectativas y organizar aspectos de conducta internacional en varios campos [...]. Como ejemplos cabe citar el régimen comercial, el régimen monetario, el régimen oceánico, entre otros» (p. 347).

La aclaración es relevante, ya que la educación superior se ha visto influida por las organizaciones internacionales (por ejemplo, el Banco Mundial y la UNESCO) y también por regímenes como los tratados comerciales y, más recientemente, el Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (AGCS, GATS por sus siglas en inglés) (García Guadilla, 2003, y OCDE, 2002). Desde el punto de vista histórico, sin embargo, las organizaciones han ejercido una mayor influencia que los regímenes en las actividades de cooperación.

Las organizaciones internacionales vinculadas a la educación superior pueden ser clasificadas según el tipo de

entidad y actividades que realizan, tales como bancos, sistemas de la ONU directamente relacionados con la educación, otros sistemas de la ONU (sobre todo la UNESCO), asociaciones universitarias, redes y fundaciones. El campo

de actuación de estas organizaciones puede ser internacional o nacional. La Tabla I.3.1 presenta varios ejemplos de estas organizaciones.

TABLA I.3.1
Ejemplos de organizaciones internacionales vinculadas con la educación superior según sus actividades y características⁵

Tipo de organismo	Internacionales	Regionales
Bancos	Banco Mundial	Banco de Desarrollo Interamericano (BID) Banco de Desarrollo Asiático Banco de Desarrollo Africano
Sistema UNESCO	UNESCO Instituto de Educación (UIE) Instituto Internacional de Planificación de la Educación (IIEP) Oficina Internacional de Educación (IBE) Instituto para Tecnologías de la Información en Educación (IITE) Centro Internacional para la Enseñanza y Formación Técnica y Profesional (UNEVOC) Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS)	Instituto Internacional para el Fortalecimiento de Capacidades en África (IICBA) Centro Europeo para la Educación Superior (CEPES) Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC)
Ayuda al desarrollo bilateral	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID) Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA) Consejo Asesor de los Países Bajos en Investigaciones para el Desarrollo (RAWOO)	
Elaboración de políticas y consultas	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	
Fundaciones ⁶	Ford Foundation Kellogg Foundation Rockefeller Foundation Nippon Foundation MacArthur Foundation Carnegie Corporation de Nueva York Fulbright Foundation	
Asociaciones universitarias	Asociación Internacional de Universidades (IAU)	Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) Asociación de Instituciones de Enseñanza Superior del Sudeste Asiático (ASAIHL) Asociación de Universidades Árabes Asociación de Universidades del Commonwealth (ACU) Asociación de Universidades Africanas
Redes		Asociación Europea para la Garantía de la Calidad en la Educación Superior (ENQA) Red de Investigación para la Educación Superior en Asia y el Pacífico (APHERN) Universia.net Grupo de Universidades Compostela
Cooperación internacional en educación superior	Centro Noruego para la Cooperación Internacional en Educación Superior (SIU) Organización de los Países Bajos para la Cooperación Internacional en Educación Superior (NUFFIC) Consortio para la Colaboración de la Educación Superior en América del Norte (CONAHEC)	
Asociaciones y derechos humanos	Amnistía Internacional Red para los Derechos Educativos y Académicos (NEAR)	

Fuente: Tabla extraída de *Investigación sobre organismos internacionales a partir de 1990 en México*, de Maldonado, 2003, en Ducoing, P.: *La investigación educativa en México. Sujetos, actores y procesos de formación I. Formación para la investigación. Los académicos en México, actores y organizaciones*. México-CO-MIE-SEP-CESU.

Estas clasificaciones dependen en gran medida de los tipos de actividades. Algunos organismos son meras entidades financieras, mientras que otros se dedican exclusivamente a la consultoría y la asistencia técnica, y unos últimos tratan ambos aspectos. Los estudios comparativos son una importante herramienta para la financiación de la educación superior, si bien son escasos (Johnstone, 1991, p. 5); por este motivo, se han creado bases de datos.

Otras clasificaciones, especialmente dentro del ámbito de la educación superior, consideran las universidades unas organizaciones de cooperación internacional. Van Ginkel (1996) se refiere a «asociaciones, proyectos de cooperación interuniversitaria, iniciativas universitarias como asociaciones educativas, y redes universitarias». De acuerdo con Beerkens (2002), De Wit incluye también los «consorcios y asociaciones universitarias, y redes institucionales» (p. 305).

A pesar de que son muchos los organismos multilaterales regionales destacados que operan en el campo de la educación superior, los tres más importantes son el Banco Mundial, la UNESCO y la OCDE (Sadlak y Hüfner, 2003).

Como se ha mencionado anteriormente, este trabajo presenta dos aspectos: un análisis de las principales políticas recomendadas por el Banco Mundial, la UNESCO y la OCDE, e información sobre los fondos que varias organizaciones internacionales proporcionan al sector de la educación superior.

DATOS CUANTITATIVOS SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Es cierto que la educación suele contar con el apoyo de las organizaciones de cooperación internacional. Sin embargo, los porcentajes son más exigüos de lo que cabría esperar en vista de la relevancia de los temas educativos en el discurso público. De la ayuda total que según la OCDE se prestó en 2002, tan solo un 8,5% se destinó a la educación. Entre los campos que reciben el 91,5% restante, cabe destacar la salud y la demografía, la infraestructura económica y servicios, la producción intersectorial, la ayuda a programas, las acciones contra la deuda o la ayuda en casos de emergencia, entre otros. (OCDE, 2005). Si este 8,5% se contrasta con los porcentajes de diversas regiones, solo la Unión Europea otorga a «Educación y Salud» sobre el 11,5% del total de la ayuda que reciben los países en desarrollo; 3% más del promedio mundial.

No obstante, los porcentajes varían según las regiones: en África, el sector de la educación representa aproximadamente el 41% de la ayuda recibida por todos los destinatarios; en Asia, el porcentaje es de un 33%; en América Latina, es de un 9%; en Centroeuropa, del 8%, y en Europa, del 1% (OCDE, 2005).

A menudo es preciso cuestionar la exactitud de las cifras relativas a la cooperación internacional. Resulta muy difícil obtener datos sobre educación, pero determinar las cantidades específicas invertidas en educación superior todavía

entraña una mayor dificultad. Cada organización presenta cifras distintas e, incluso dentro de la propia organización, la información a veces puede ser contradictoria.

Levy (2003), al hacer la distinción entre las organizaciones multilaterales y las bilaterales, llegó a la siguiente conclusión:

«En conjunto, los donantes han brindado una generosa ayuda al Tercer Mundo en lo que al sector educativo se refiere. Durante los años más importantes en los que se llevó a cabo nuestro estudio [hasta la década de los noventa], las fuentes bilaterales representaban por lo menos el 60% de las ayudas al sector educativo, mientras que las multilaterales pasaron de un 20% a un 25%, y la cifra de donantes privados se redujo de un 20% a un 10%. Como cabía esperar, las organizaciones multilaterales han invertido una cantidad muy inferior en el ámbito de la educación que las fundaciones» (p. 104).

Parece que, en general, los donantes más importantes en educación son organizaciones bilaterales. De todos modos, los datos relativos a la educación superior muestran una tendencia contraria respecto a los organismos multilaterales.

El Banco Mundial está considerado el mayor proveedor de todo el planeta de fondos externos destinados a financiar la educación, y aun así resulta complejo saber con precisión qué cantidad invierte en el sector de la educación superior. Algunos autores han calculado que el porcentaje es de un 17% (Salda, 1997, p. 70), pero las cifras no son claras. El Banco Mundial sostiene que, desde 1963, ha concedido aproximadamente 31 mil millones US\$ en concepto de préstamos y créditos destinados a la educación (Banco Mundial, 2005). Desde 1963 hasta 1997, prestó más de tres mil millones US\$ a la educación superior (Salda, 1997, p. 70). Esto significaría que destinó aproximadamente un 12% de sus inversiones totales a la educación superior. Según las informaciones del Banco Mundial, sin embargo, desde 1990 hasta 2004 concedió a la educación superior alrededor de un 26% de sus desembolsos totales para educación (Banco Mundial, 2005b). Quizá las variaciones dependen en su mayor parte de los períodos considerados. En cualquier caso, parece que no se puede precisar cuál es la contribución que hace el Banco Mundial a la educación superior, aunque es posible afirmar que oscila entre un 12% y un 25%.

Un problema que se plantea en el futuro será distinguir la contribución que el Banco Mundial hace a cada región en concepto de préstamos para la educación superior. Por ejemplo, Salda (1997) considera que el 60% de los fondos destinados a la educación superior son préstamos concedidos a países asiáticos (p. 70). No obstante, la tabla I.3.3 presenta un análisis de los proyectos que en los últimos cinco años ha financiando el Banco Mundial y, en este caso, América Latina es la región que recibió más ayuda durante este período.

Es evidente que el Banco Mundial tiende a ofrecer más apoyo a la educación primaria que a la educación superior. Esta situación se puso de manifiesto de forma evidente tras la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, que tuvo lugar en Jomtien, Tailandia, en 1990, organizada

por la UNESCO y el Banco Mundial. Las principales conclusiones que se exponen en la Declaración de la Conferencia fueron que, antes del final de la década, la educación primaria debería ser universal y el analfabetismo debería ser erradicado de forma casi absoluta (UNESCO, 2005). Las consecuencias que tuvo la Conferencia se vieron reflejadas en las políticas adoptadas por muchos donantes de larga tradición. Por desgracia, además de que no se alcanzaron los objetivos, la Declaración tuvo consecuencias negativas en otros ámbitos educativos, especialmente en la educación superior, como por ejemplo una disminución de la cantidad de fondos internacionales que recibían los países en vías de desarrollo para este nivel de enseñanza.

Estas consecuencias se apreciaron no solamente en las organizaciones multilaterales, como el Banco Mundial, sino también en las organizaciones bilaterales, ya que la mayoría de ellas apoyaban de forma clara la educación primaria partiendo exclusivamente de la base de las conclusiones de la Conferencia.⁷

Si se analizan los datos del Banco Mundial, se puede observar que se ha invertido su tendencia histórica. En 1990, un 19,3% de los desembolsos del Banco Mundial se destinaban a la educación primaria, y un 31%, a la educación superior. No obstante, a partir de 1995, los porcentajes destinados a la educación primaria eran mayores que los destinados a la educación superior, y desde entonces esta tendencia no ha variado (ver Tabla I.3.2).

TABLA I.3.2
Desembolsos realizados por el Banco Mundial
(en porcentajes) para la educación por subsectores

Año	Educación primaria (%)	Educación terciaria (%)
1990	19,3	31,0
1991	24,1	23,5
1992	29,0	29,2
1993	30,7	28,5
1994	31,8	33,1
1995	39,3	26,4
1996	36,8	27,9
1997	42,4	28,3
1998	44,0	26,5
1999	45,8	21,5
2000	43,8	21,3
2001	43,2	22,7
2002	38,1	22,5
2003	36,7	29,6
2004	42,4	23,2

Fuente: World Bank Disbursements (percentages) for Education by Sub-sector FY90-94, del Banco Mundial, 2005 (los cálculos son de la autora).

Si se considera el hecho de que la educación superior es más cara que la educación primaria y la secundaria,

tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo, esta tendencia no parece justa. La UNESCO (1998b) sostiene que, en 1995, los países más desarrollados invirtieron 4,636 US\$ en cada estudiante de educación infantil, primaria y secundaria, y en cambio solo invirtieron 5,936 US\$ en cada estudiante de educación superior. Encontramos el mismo caso en países menos desarrollados. En 1995, en educación básica se invertía un promedio de 377 US\$ en los países de economías emergentes, 165 US\$ se invertían en países menos desarrollados, y tan solo se destinaban 26 US\$ en los países más subdesarrollados; en cambio, se destinaban 457, 967 y 252 US\$, respectivamente, a la educación superior (p. 25). Las diferencias no solo son evidentes en los diferentes tipos de educación, sino entre unos países y otros.

En relación con la exactitud, un problema añadido es la forma en que los organismos presentan la información. En su sitio web, el Banco Mundial sostiene que ha contribuido a 365 proyectos de educación superior; sin embargo, si se analiza la información resulta evidente que no todos ellos están relacionados con la educación superior. Por ejemplo, el Banco Mundial manifiesta que en los últimos cinco años ha subvencionado setenta y tres proyectos relacionados con la educación superior. La distribución geográfica se presenta en la tabla I.3.3. La inversión total asciende a 3.506,03 millones de US\$. No obstante, al analizar los datos las cifras varían. Cada proyecto incluye una descripción del porcentaje asignado a cada sector. En varios proyectos, la mayor parte de la financiación va destinada a la educación superior, pero, en la mayoría de los casos, menos del 50% se destina a la educación de nivel terciario.⁸ Por consiguiente, es importante comparar las asignaciones reales.

A lo largo de los últimos cinco años, el presupuesto que el Banco Mundial ha asignado a la educación superior ha sido de 1.269,82 millones US\$; no obstante, esta cifra representa tan solo el 36,2% de la cantidad que en un principio se preveía asignar a la financiación de proyectos de educación superior (Banco Mundial, 2005) (ver Tabla I.3.3).

Este ejemplo muestra algunas de las complicaciones que surgen alrededor del tema de la ayuda internacional, especialmente en cuanto a los datos sobre un sector en particular como es la educación superior. Además, cada organización internacional baraja diferentes informaciones y sigue diferentes criterios.

Tras la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, hubo otras iniciativas, conferencias, publicaciones, etc., pero uno de los hechos más destacados fue la publicación del documento *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, elaborado por la UNESCO en colaboración con el Banco Mundial (Comisión sobre Educación Superior y Sociedad, 2000). En el siguiente apartado se abordan las posturas de dichas organizaciones. Lo cierto es que, si bien han cambiado ligeramente sus planteamientos, el panorama de la educación superior no parece muy alentador en el terreno de la

TABLA I.3.3

Proyectos de educación superior aprobados por el Banco Mundial desde 2000 hasta 2005^(a)

América Latina y el Caribe		África		Norte de África y Oriente Medio		Asia Meridional		Asia Oriental y el Pacífico		Europa y Asia Central	
País	US\$ ^(b)	País	US\$	País	US\$	País	US\$	País	US\$	País	US\$
Brasil	9,6	África	0,1	Djibouti	0,5	Afganistán	38,4	Camboya (2)	2,6	Albania	1,6
Chile (2) ^(c)	64,3	Burkina Faso	6,5	Egipto	24,5	Bangladesh	12	Asia Oriental y el Pacífico	10,4	Azerbaiyán	1,8
Colombia (2)	198,2	Etiopía (4)	36,6	Jordania (2)	46,3	Bhután	1,2	Indonesia (2)	16,9	Bosnia-Herzegovina (3)	1,3
Guatemala	4,3	Ghana (2)	30,2	Túnez	3,9	India (2)	246,9	Laos	1,4	Bulgaria	5,0
México (2)	265	Guinea	18,2	Yemen (3)	9,8	Lesotho	0,6	Filipinas	4	Georgia	4,1
Paraguay	1,5	Malawi	12,2	Cisjordania y Franja de Gaza (4)	14,6	Maldivas	5,2	Vanuatu	0,1	Kosovo	0,4
Perú	10,5	Mali	14,4			Pakistán	4,9			Macedonia	0,7
San Cristóbal y Nieves	1	Mauritania (2)	29,7			Sri Lanka	24,9				
Santa Lucía	1,2	Mozambique	27			Vietnam	7,9				
San Vicente y las Granadinas	0,62	Nigeria	10,4								
Uruguay	5,0	Ruanda	3,5								
Venezuela	4,4	Uganda	2,5								
		Tanzania (2)	15,5								
	565,62		206,8		99,6		342		35,4		25,9
										Total	1.275,32

(a) De acuerdo con la clasificación geográfica del Banco Mundial.

(b) Millones US\$.

(c) Los paréntesis indican el número de proyectos aprobados en el caso de que haya más de uno.

Fuente: *Projects and Operations*, del Banco Mundial, 2005, disponible en línea en <http://www.worldbank.org>. Los cálculos son de la autora.

cooperación internacional. Como se ha demostrado que cumplir el propósito de que todo el mundo tenga acceso a la educación primaria ha sido más complejo y lento de lo previsto, la educación primaria sigue siendo la máxima prioridad, tal como ha manifestado la reciente Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, cuyos objetivos relativos al desarrollo fueron suscritos en el año 2000 por 180 gobiernos de acuerdo con la iniciativa de Naciones Unidas. Falta, sin embargo, una visión de futuro, ya que brindar un mayor acceso a la educación primaria acabará aumentando la demanda de instituciones de educación superior, y no se puede asegurar con certeza que los países menos desarrollados sean capaces de afrontar este reto.

En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que parece ser el banco regional que más ha apoyado la educación superior, desde 1962 hasta 1984, destinó 540.732.000 US\$ a la educación superior en América Latina (BID, 1997). A pesar de que esta cifra representa menos de la mitad de lo que el Banco Mundial invirtió en el ámbito de la educación superior (tomando en cuenta el mismo período), es una suma realmente asombrosa si se considera que estos créditos y préstamos se distribuyeron por una sola región. De hecho, el BID se ha definido a sí mismo como el «banco de la universidad» de América Latina (Maldonado, 2000).

Otro ejemplo interesante es la Ford Foundation. Esta entidad ha decidido invertir 330 millones US\$ en diez años, lo que sería el mayor fondo en la historia de la fun-

dación. La mayor parte de sus fondos, 280 millones US\$, van destinados a becas internacionales, lo que permite a 3.500 alumnos cursar durante unos tres años un máster o un doctorado en universidades de todo el mundo. Desde 1950, la Fundación ha invertido aproximadamente 365 millones US\$ en estudios de postgrado, de los que se han beneficiado alrededor de treinta mil alumnos de setenta países (Bollag, 2000, p. 1). Según Levy (2003), la suma total de becas que la Ford Foundation concedió a las universidades de América Latina entre 1959 y 1984 ascendió a 73.615.574 US\$. De todas las organizaciones internacionales, la Ford Foundation es la que siempre ha dado un mayor impulso a la educación superior (Levy, 2003).

Algunas estrategias que han seguido las fundaciones han consistido en la creación de sociedades a fin de dar una respuesta más rápida a la demanda, como es el caso de la Asociación para el Desarrollo de la Educación Superior en África, para cuyo beneficio las fundaciones Rockefeller, Ford y MacArthur, y también la Carnegie Corporation, entregaron 100 millones US\$ para reactivar la educación superior en seis países africanos (ver Teferra, y Sanyal y Martin en el presente volumen).

Después de haber analizado unos veinte organismos internacionales, entre los que se incluyen organismos bilaterales, bancos, fundaciones, iniciativas y redes, se observa que el programa de educación superior varía en gran medida de una organización a otra. Además, como hay una falta información acerca de los proyectos específicos que se llevan a cabo, los objetivos de los proyectos

y sus resultados, así como acerca de las cantidades invertidas, estudiar esta cuestión es una tarea sumamente compleja.

A modo de ejemplos de organizaciones bilaterales, cabe citar la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) en Canadá. Según la USAID, su cometido es «instituir las asociaciones, alianzas y redes de educación superior e investigación en más de cincuenta y ocho países, lo que involucra a más de ciento sesenta instituciones de educación superior de Estados Unidos y países en vías de desarrollo». En 1992, la Asociación de Enlace para la Cooperación Universitaria para el Desarrollo (ALO), que fomenta el desarrollo mundial por medio de la educación superior, fue fundada y auspiciada por la USAID. ALO ha administrado 226 becas sociales que han implicado a más de cien escuelas universitarias estadounidenses (*colleges* y *community colleges*), universidades y consorcios de instituciones de educación superior en cerca de sesenta países en vías de desarrollo en todo el mundo (ALO, 2004, p. 1).

Los proyectos que se llevan a cabo son muy diversos, pero en el caso de los organismos bilaterales, los intereses del donante definen el tipo de cooperación. Por ejemplo, según los datos oficiales sobre un proyecto que la USAID lleva a cabo en Rumanía, «esta asociación creará un centro educativo y un modelo curricular que fomentarán un cuadro de empresarios cada vez mayor en la región de Cluj de Rumanía, quienes están adoptando los principios del libre mercado para prosperar en la economía global, y de este modo, crear empleo y una economía regional floreciente». La beca se concedió en 2004, y la cantidad asignada fue de 88.602 US\$ (participación en los costes: 49.110 US\$) (ALO, 2004, p. 72).

Otro ejemplo es el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), que «subvenciona investigación aplicada a cargo de investigadores de países en vías de desarrollo acerca de los problemas que se identifican como cruciales para sus sociedades» (IDRC, 2005). Incluso cuando el organismo apoya campos científicos muy específicos, financia de forma directa o indirecta la educación superior. Este hecho queda reflejado en uno de los principales objetivos del IDRC, que es conseguir que «los países en vías de desarrollo sean capaces de investigar e innovar, y que sus poblaciones tomen la delantera en la producción y aplicación de conocimiento en beneficio de sus propias sociedades» (IDRC, 2005). Los organismos bilaterales desempeñan un papel importante en educación, incluso cuando no se centran de un modo específico en la educación superior.

Otras iniciativas y redes que no disponen de tantos recursos económicos como otras organizaciones internacionales también pueden llevar a cabo importantes actividades para fomentar la cooperación internacional basada en actividades académicas. Como ejemplo cabe citar el Consorcio para la Colaboración de la Educación Superior en América del Norte (CONAHEC), la Red de

Investigación para la Educación Superior en Asia y el Pacífico (APHERN), Universia y el Centro Noruego para la Cooperación Internacional en Educación Superior (SIU).

La primera de ellas, el CONAHEC, «potencia el entendimiento mutuo y la cooperación en las poblaciones de América del Norte mediante el impulso de la colaboración entre las instituciones de educación superior en Canadá, México y Estados Unidos». Ha suscrito diferentes convenios, como por ejemplo los programas de intercambio de estudiantes (CONAHEC, 2005). El segundo ejemplo, la APHERN, es una iniciativa del Pacífico asiático que organiza «actividades de cooperación centradas en cuestiones regionales» y «actividades que facilitan la interacción personal mediante intercambios, congresos y seminarios sobre educación superior» (APHERN, 2005). El tercer ejemplo, Universia, es un portal que conecta once países iberoamericanos y que proporciona «nuevos canales de información relacionados con las universidades, para apoyar el desarrollo de nuevas tecnologías en educación, así como para fomentar la innovación educativa y tecnológica y la creación de nuevas plataformas de comunicación en la comunidad universitaria de habla hispana» (Universia.net, 2005). Finalmente, el Centro Noruego para la Cooperación Internacional en Educación Superior (SIU) promueve básicamente programas de intercambio de estudiantes. «Del programa se benefician cada año 1.100 estudiantes. En el curso 2005-2006, 800 estudiantes serán de países en vías de desarrollo, mientras que 300 procederán de países de la Europa Central y Oriental y de Asia Central» (SIU, 2005). Estos cuatro ejemplos muestran la diversidad que existe en el ámbito de la cooperación internacional.

Tras haber analizado varios aspectos cuantitativos en relación con la cooperación internacional en la educación superior, se puede deducir que, incluso cuando los países africanos, asiáticos y latinoamericanos dependen en alto grado de la ayuda externa fruto de la cooperación internacional para ofrecer, expandir y, en algunos casos, mantener unos servicios educativos mínimos en todos los niveles, lo cierto es que la cooperación para el desarrollo se ha visto afectada por la crisis económica que ha zarrandeado el mundo entero.

Torres (1996) considera que, en el caso del Banco Mundial, la financiación de los proyectos educativos no debería ser ni su única ni su principal actividad. De hecho, los préstamos del Banco Mundial representan tan solo un 0,6% del gasto total que los países en vías de desarrollo invierten en este sector (Torres, 1996, p. 72). Esta es una de las principales razones por las que es preciso analizar las dimensiones de la cooperación, puesto que en proporción las cifras no son tan elevadas como a veces se creía. De todos modos, la ayuda internacional es importante y puede ser estratégica, ya que estos recursos potencian actividades que en circunstancias normales no se pueden impulsar porque los fondos institucionales ya se suelen haber asignado.

Otro factor que hay que tener en cuenta es el contexto, ya que estas cantidades de dinero no significan lo mismo en países de renta media que en países de renta baja. Para algunos países, puede que estos recursos suplementarios sean su única oportunidad para desarrollar «estrategias orientadas a promover el servicio y la forma de mantener y construir las instituciones clave», así como la única forma de influir en «decisiones políticas directamente condicionadas por la opinión pública o bien que indirectamente la generan» (Morales Gómez, 1992, p. 1). Aboites (1997) señala que, en muchos países en vías de desarrollo, las negociaciones con el Banco Mundial son importantes no solo por los préstamos en sí, sino porque las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional son necesarias desde el punto de vista del programa socioeconómico del país.

UNA VISIÓN GENERAL DE LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A CARGO DE TRES ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El desarrollo de políticas, estudios y recomendaciones es otra dimensión importante de la influencia que ejercen estas organizaciones en la financiación, especialmente en los dirigentes, a la hora de legitimar determinadas posturas y enfoques y de construir redes de expertos.

En cuanto a la publicación de informes, documentos de política y otros tipos de documentos que dan recomendaciones, desde 1990 hasta el momento actual el Banco Mundial, la UNESCO y la OCDE han publicado varios informes y análisis de mucha relevancia que están directamente relacionados con la educación superior a escala mundial. Estas entidades también han publicado un gran número de informes en los ámbitos regional y nacional.

Las organizaciones internacionales no solo publican documentos básicos que ejercen una gran influencia en la orientación de la reforma política, tal como han demostrado varios estudios (Aboites, 1997; Bracho, 1992; Coraggio, 1990; 1996; Coraggio y Torres, 1997; Kempner y Loureiro; Maldonado, 2000; Mollis, 1999; Puiggrós, 1994; Torres, 1996), sino que además ofrecen un considerable número de estadísticas.

Cada organización internacional tiene su propio programa e intenta que los estados se adecuen a él. Según Hüfner (1997), «[...] aunque las organizaciones internacionales suelen cooperar entre ellas, también compiten entre sí porque están cada vez más expuestas a los nuevos retos que imponen varios procesos asociados con la globalización y la regionalización del desarrollo social y económico» (p. 321).

En este capítulo, únicamente son analizadas las posturas del Banco Mundial, la UNESCO y la OCDE. Si bien hay otros bancos regionales muy importantes, en muchos sentidos se limitan a seguir las recomendaciones y tendencias fijadas por el Banco Mundial. Es la UNESCO, no obstante, la que dirige las principales políticas en educación, que después siguen otras organizaciones de las Naciones Uni-

das. De acuerdo con varios autores, es la OCDE la que determina la mayoría de las políticas económicas y sociales en todo el mundo, ya que algunas de sus políticas son posteriormente adaptadas por el Banco Mundial para que después puedan ser aplicadas en los países en vías de desarrollo (Henry *et al.*, 2001).

EL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial ha sido uno de los organismos que han tenido un papel clave en la transformación del programa de financiación de la educación superior. Tras publicar *La educación superior: las lecciones de la experiencia* (1994), el Banco Mundial modificó algunos de sus criterios relativos a la financiación de la educación superior, sobre todo después de publicar *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise* (2000), en colaboración con la UNESCO (Comisión sobre Educación Superior y Sociedad), si bien ha mantenido algunas de sus principales líneas de acción. Entre ellas cabe citar el fomento de la diversificación de los fondos de financiación, el uso de incentivos económicos para establecer criterios y políticas (que están en su mayoría relacionadas con la calidad) y la gestión eficaz de los fondos (Banco Mundial, 1994). En un texto publicado en 1994, el Banco aboga por una tendencia inequívoca a reducir los fondos públicos para las universidades. También sugiere, como fuentes alternativas a la financiación, la participación de los estudiantes en los gastos a través de tasas de matrícula; sostiene que los estudiantes deben pagar entre «un 25% y un 30% del coste por estudiante». Asimismo, recomienda actividades que generen ingresos tales como «cursos de formación profesional de corta duración, contratos de investigación para la industria y servicios de asesoría, la venta de productos mediante iniciativas complementarias tales como hospitales o alojamientos para estudiantes» (Banco Mundial, 1994, pp. 58-59).

En 2002, el Banco Mundial publicó otro documento como parte de la colección *Directions in Development*, en el que establecía que, aunque la financiación pública sigue siendo la principal fuente de financiación para la educación superior, la tendencia es hacia su sustitución por fondos privados (Banco Mundial, 2002). Busca reformas de envergadura en aspectos políticos y económicos, mediante el uso de incentivos positivos para promover cambios (Banco Mundial, 2002, p. xxiv).

En este documento sectorial, el Banco Mundial sigue defendiendo la idea de compartir el coste de la educación superior, que representa al menos un 10% y no más del 30% en función del país y la institución. Recomendamos dar más libertad a las instituciones para gestionar sus recursos y desarrollar políticas proactivas para generar ingresos (Banco Mundial, 2002, pp. 71-72).

UNESCO

Tres de los aspectos más importantes en la financiación son el uso eficaz de los recursos públicos, la búsqueda de otras fuentes de financiación y el énfasis en la importancia de los fondos gubernamentales (UNESCO, 1995).

La Declaración Mundial sobre Educación Superior fue publicada como resultado de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, que tuvo lugar en París en 1998. Se presentaron dos artículos que trataron de modo específico la financiación: *El fortalecimiento de la gestión y financiación de la educación superior* y *La financiación de la educación superior como servicio público*. Otro aspecto que enfatizaba la Declaración era «el impulso de la cooperación Norte-Sur para garantizar la financiación necesaria a fin de fortalecer la educación superior en los países en vías de desarrollo» (UNESCO, 1998). También reconoce que «los principios de la cooperación internacional basados en la solidaridad, el reconocimiento y la ayuda mutua, el verdadero trabajo conjunto que sirve equitativamente a los intereses de los socios y el valor de compartir conocimientos y métodos sin fronteras, deberían regir las relaciones entre las instituciones de educación superior, tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo, y debería beneficiar en especial a los países menos desarrollados» (UNESCO, 1998).

En 2003, cinco años después de la Conferencia Mundial, se publicaron unos informes de seguimiento a escala regional, en los que se concedió una especial importancia al tema de la financiación. Los informes regionales de los Estados Árabes, Asia, América Latina y África subsahariana señalan un problema común: unos recursos económicos insuficientes. En concreto, escasos fondos para ampliar y cumplir los requisitos básicos de enseñanza e investigación (UNESCO, 2003c, p. 3, y UNESCO, 2003b). El informe europeo manifiesta que existe una clara tendencia hacia la diversificación de fuentes de financiación por parte de muchas instituciones de educación superior en la región (UNESCO, 2003d, p. 15). Reconoce que las tasas de matrícula no solo son fuente de polémica, sino también un tema clave en el futuro de la región. Algunos informes reconocen más avances en la diversificación de las fuentes de financiación que otros. El informe asiático señala que las instituciones han llevado a cabo importantes reformas para diversificar la financiación y que los préstamos a los estudiantes son una alternativa importante (UNESCO, 2003a). Finalmente, todas las regiones aceptan la importancia de la cooperación internacional y los beneficios que reporta.

COMISIÓN SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD

Dicha comisión, que fue una iniciativa conjunta, significó un acercamiento importante entre el Banco Mundial y la UNESCO (López-Segrera y Maldonado, 2002). El informe de la Comisión, que aborda la situación en la que se encuentra la educación superior en los países en vías de desarrollo, sostiene que «desde el punto de vista económico, el sector de la educación superior en general tiene una envergadura considerable y crece con rapidez. Calculamos que el gasto total en educación superior es de aproximadamente 300.000 millones US\$, es decir, el 1% del PIB mundial, y crece a un ritmo más rápido que la

economía mundial» (Comisión sobre Educación Superior y Sociedad, 2000, p. 54).

También promueve la búsqueda de otras fuentes: «La financiación de la educación superior no tiene que estar limitada a los fondos públicos. De hecho, la educación superior la puede ofrecer y financiar totalmente el sector público o bien el sector privado (incluso las organizaciones no gubernamentales), o bien una combinación de ambos». Asimismo, el informe reconoce que «los donantes multilaterales y bilaterales también ejercen un papel importante en la financiación de la educación superior, a fin de fomentar el interés público a escala nacional e internacional, así como la contribución que la educación superior puede hacer a la equidad social» (Comisión sobre Educación Superior y Sociedad, 2000, p. 56).

LA OCDE

Esta organización, que es considerada un comité asesor para los países más ricos, lleva a cabo actividades de asesoría y elabora políticas y recomendaciones. La OCDE y la UNESCO no financian proyectos directamente y tampoco conceden préstamos ni créditos. Las principales actividades que desarrolla la OCDE promueven la diversificación de las fuentes de financiación y la distribución racional de ellas (OCDE, 2002b). En *Redefining Tertiary Education*, la OCDE sugiere que las universidades deberían tratar de compartir los costes con los usuarios y sus familias y buscar diferentes mecanismos, como por ejemplo la producción de otros recursos mediante la oferta de actividades y servicios de aprendizaje virtual (OCDE, 1998, p. 89).

También propone aumentar la eficacia extendiendo su autonomía en la gestión y la producción de recursos, en la financiación de políticas de cambio, en el apoyo a la responsabilidad institucional y en el encuentro de un equilibrio en los mecanismos de financiación (OCDE, 1998).

Si se observan las posturas que adoptan las organizaciones internacionales en la financiación, se puede apreciar que, además de generalizadas, son muy parecidas. Hace diez o quince años, las organizaciones internacionales eran más diferentes unas de otras, especialmente la UNESCO y el Banco Mundial tras la publicación de *Las lecciones de la experiencia* (Banco Mundial, 1994). La importancia de este documento radica en el hecho de que puso de manifiesto una postura más radical ante la financiación pública de las universidades públicas en los países en vías de desarrollo, y también en el hecho de que suscitó polémica en todos los ámbitos de educación superior (Díaz Barriga, 1995, y Kent, 1995). La UNESCO se opuso al Banco Mundial en este debate.

Existen varias razones por las que se ha reducido esta polarización: un cambio de las circunstancias, la crisis en la economía y en la educación superior, y la falta de opciones en este campo. Quizá las principales diferencias son el papel de los Estados, los tipos de entidades que se fomentan (organismos universitarios frente a los no universitarios), los tipos de ámbitos que se promueven y el claro fomento de la privatización.

La mayoría de estas políticas y tendencias parecen irreversibles en todo el mundo, sobre todo la diversificación de la financiación, una mayor rendición de cuentas y transparencia, una gran autonomía en la gestión y el uso de incentivos económicos.

RECOMENDACIONES

La cooperación internacional constituye una opción importante e interesante para las entidades de educación superior como una fuente alternativa de financiación en los países en vías de desarrollo. Teniendo en cuenta el análisis que se ha presentado anteriormente, deben considerarse varias recomendaciones. Son las siguientes:

- Establecer más acuerdos de cooperación entre los países en vías de desarrollo, a fin de cambiar las relaciones tradicionales entre Norte y Sur mediante el fomento de una mayor cooperación entre los países del Sur. Si se toma en consideración que los países en vías de desarrollo no disponen de suficientes recursos económicos, lo cierto es que las actividades de cooperación internacional no tienen por qué fundamentarse exclusivamente en la cooperación económica: existen otras alternativas, tales como proyectos académicos para fortalecer las instituciones de educación superior en los países en vías de desarrollo.
- Impulsar una mayor coordinación entre los principales organismos de desarrollo internacional en los países con rentas más altas. Parece ser que es necesario un mayor entendimiento de sus papeles, asuntos a tratar, contradicciones y complicaciones, lo que a su vez evitaría la duplicación de las actividades que llevan a cabo las organizaciones y entidades de los países desarrollados. Aumentar las alianzas entre los organismos de cooperación sería probablemente otra alternativa para alcanzar los objetivos de forma estratégica.
- Diferenciar las regiones y los tipos de instituciones en las actividades de cooperación, puesto que algunos países y organizaciones requieren más ayuda que otras. Las distinciones no deben hacerse necesariamente entre los destinatarios (del nivel macro al micro), sino también entre los tipos de ayuda, ya que existen varias formas de colaborar.
- Incrementar los mecanismos de rendición de cuentas en las actividades de cooperación internacional, dada la importancia de la rendición de cuentas. Existe una falta de información y de coherencia entre casi todas las organizaciones que desempeñan estas actividades en todo el mundo. Aun así, se debería exigir una mayor rendición de cuentas no solo a los donantes, sino también a los receptores. Dentro del ámbito de la educación superior, la rendición de cuentas no se exige tan solo a los gobiernos de los Estados, sino a todos los actores que intervengan, empezando por las instituciones de educación superior.
- Admitir la responsabilidad que los organismos internacionales tienen en la distribución de la ayuda de coope-

ración, ya que los organismos como el Banco Mundial influyen de modo significativo a otros organismos bilaterales a la hora de elaborar sus programas de actuación. En términos generales, las organizaciones internacionales niegan su responsabilidad moral en las reformas estatales llevadas a cabo en los países en vías de desarrollo, una situación que debe cambiar dada la importancia que dichas organizaciones tienen en el terreno político en estos países.

- Mejorar el tipo de ayuda proporcionada. Como propone Teferra (2005) en el presente volumen, parece necesario que los donantes más importantes (el Banco Mundial, por ejemplo) ofrezcan «una ayuda más global a largo plazo». Actualmente, el Banco Mundial y la mayoría de los donantes más importantes no proporcionan este tipo de ayuda a los proyectos de educación superior. Ante esta falta de perspectivas, resulta difícil conseguir unos proyectos más satisfactorios.
- En cuanto a los gobiernos de los Estados, ampliar la participación de las universidades en los convenios de cooperación internacional. Parece necesario implicar un mayor número de instituciones de educación superior a fin de considerar sus necesidades, singularidades, compromisos realistas, etc.
- En cuanto a las universidades, fijar más responsabilidades gubernamentales y transparencia en los programas y proyectos de colaboración internacional.
- Según los expertos en esta materia, aumentar la cifra de estudios que se llevan a cabo, ya que un gran número de cuestiones de cooperación internacional requieren un mayor análisis. Algunas de ellas se mencionan en la última sección de este trabajo, aunque quizá una de las más importantes consiste en estudiar de forma detallada las especificidades de los proyectos que han contado con ayuda internacional, los tipos de proyectos y ámbitos que tradicionalmente han recibido menos ayuda y las razones que explican esta situación. Asimismo, sería relevante fomentar el debate sobre la cooperación internacional, en vista de las limitaciones actuales que posee este concepto y la reducción de los recursos destinados a este fin.

CONCLUSIONES

La cooperación internacional siempre ha sido objeto de debate y polémica. Las contribuciones que ha hecho en el terreno de la educación han gozado de un importante reconocimiento, pero en el campo de la educación superior no ha proporcionado ayuda suficiente, dadas las necesidades de los países en vías de desarrollo.

Dos de las expresiones más claras de la cooperación de las organizaciones internacionales son mediante la financiación de las instituciones y la elaboración de recomendaciones y políticas. No obstante, todavía faltan estudios e información.

Algunas de las cuestiones que están pendientes de debate están relacionadas con los retos a los que debe hacer

frente actualmente la cooperación internacional. Por ejemplo, es importante preguntarse si la nueva etapa de seguridad internacional ha tenido algún tipo de influencia en el campo de la cooperación internacional, o bien hasta qué punto las actividades de cooperación internacional relacionadas con la educación y la educación superior han cambiado después del once de septiembre; puesto que en gran medida la ayuda de cooperación a escala mundial se ha centrado en Irak y Afganistán, cabe preguntarse de qué modo ello ha afectado otras regiones necesitadas; hasta qué punto la nueva forma de terrorismo y los programas de seguridad han repercutido en la cantidad de ayuda internacional que se ha proporcionado a países menos desarrollados y a los ámbitos educativos; cuántos campos científicos y tecnológicos se han visto afectados y de qué modo.

Aparte de los temas sobre el contexto, es clave entender por qué la ayuda internacional debe seguir impulsando la educación superior. En un mundo caracterizado por las desigualdades, la educación y, en especial, la educación superior, cobran un papel cada vez más importante. Tal como informó la Comisión sobre Educación Superior y Sociedad (2000), la mayor parte de los estudiantes de educación superior pertenecen a países en vías de desarrollo. La educación superior significa, por encima de todo, movilidad social y posibilidades de desarrollo nacional para estas sociedades.

Si, para el Banco Mundial, tener un nuevo Presidente supone cambiar su programa social, dar prioridad a los intereses de Estados Unidos y empresas en vez de mitigar la pobreza (González Amador, 2005), se debe estar muy alerta, porque el Banco Mundial tiene una gran influencia en las cuestiones sociales de los países en vías de desarrollo y, además, los organismos multilaterales son los principales donantes en el campo de la educación superior.

De resultas de la situación económica en que se encuentran la mayoría de los países en vías de desarrollo, algunas instituciones de educación superior se han visto inmersas en una situación delicada. Eicher (1998) señala que la situación económica de algunos países es muy crítica, ya que sin ayuda exterior no se garantiza la pervivencia de algunas de estas instituciones, especialmente en el caso de que no puedan alcanzar unos mínimos niveles de calidad y responder a la expansión demográfica. Dado que en casi todos los países del mundo solo es posible financiar totalmente las instituciones de educación superior mediante tasas de matrícula (Wiston, 1998, p. 17), hoy en día la ayuda exterior es imprescindible en muchas zonas del mundo.

Más que nunca, la ayuda internacional debería centrarse en reducir las desigualdades sociales entre las naciones, lo que implicaría la reducción de la inequidad en el acceso a la educación superior.

NOTAS

- 1 *Moderna* se utiliza aquí porque algunos autores consideran que, en la época de las universidades medievales, existen algunos ejemplos de antecedentes de cooperación internacional.

No obstante, se cree que las universidades modernas surgieron a principios del siglo xx.

- 2 Estas son cuestiones que se han debatido largamente en la teoría de la dependencia, las formas de modernización, y como parte de debates sobre el neoliberalismo, el neocolonialismo y la globalización.
- 3 Las organizaciones convencionales se caracterizan porque sus «objetivos deben ser sin lugar a dudas de índole internacional, con la intención de desempeñar actividades en al menos tres países. Tiene que haber una participación individual o colectiva, con pleno derecho a voto, de al menos tres países. La constitución debe proporcionar una estructura formal que concede a los miembros el derecho de elegir periódicamente un organismo de gobierno y funcionarios. Los altos cargos y funcionarios deben ser rotativos de acuerdo con unos períodos de tiempo estipulados entre los diferentes países miembros. Al menos tres países deben realizar contribuciones significativas al presupuesto. Las entidades deben estar vinculadas formalmente con otra organización. Las organizaciones están obligadas a informar sobre las actividades realizadas» (Unión de Asociaciones Internacionales, 1998, p. 1757).
- 4 Los requisitos para ser clasificados como «otras entidades» son las siguientes: «Si el nombre de la organización sugiere que sus objetivos son de índole internacional, así como sus miembros, es catalogada dentro de este grupo. No se tiene en cuenta la estructura formal, y tampoco la nacionalidad de los funcionarios elegidos o designados de la organización, o la fuente de los fondos de la organización. Los organismos que poseen algún vínculo especial de tipo orgánico o jurídico con otra organización (por el que puedan haber sido creadas) también se incluyen en dicho grupo» (Unión de Asociaciones Internacionales, 1998, p. 1757).
- 5 En más de un caso, es posible incluir una misma organización en varios grupos, pero en este caso se da prioridad a las principales definiciones y características de la organización.
- 6 También pueden incluirse algunas fundaciones vinculadas con grupos religiosos, tales como la Iglesia Católica Romana, las iglesias protestantes y organizaciones islámicas (ver Bikas y Martin en este volumen).
- 7 Por ejemplo, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) alude a la Declaración Mundial sobre Educación para Todos como un objetivo que todavía está muy lejos de hacerse realidad y se centra únicamente en la educación primaria. La educación superior no consta en el programa de la JICA (JICA, 2005).
- 8 Por ejemplo, el Banco Mundial da cuenta de un proyecto llamado el «Proyecto del Ámbito de la Educación» como una proyecto para la educación superior, para el que se aprobaron 78 millones US\$ para Ghana, mientras que la cifra real es de 28,8, ya que tan solo un 37% del dinero fue destinado a la educación superior.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, H. (1997). *Viento del norte. TLC y privatización de la educación superior en México*. México: UAM-Plaza y Valdes.
- Asia Pacific Higher Education Research Network (APHERN). (2005). *Asia Pacific Higher Education Research Network*, disponible en línea en <http://www.aprim.net/aphern/default.htm>

- Association Liaison Office for University Cooperation in Development (2004). *Higher education partners for global development. Knowledge, cooperation, results*. Nueva York-Washington: Association Liaison Office for University Cooperation in Development.
- Bracho, T. (1992). *El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial*. México: CIDE.
- Ballantyne, P. (2002). «eDevelopment, eCooperation: connecting the worlds of information and development». *Compare*, 32(3), pp. 365-379.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *Higher education strategy*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (1994). *Educación superior: Las lecciones de la experiencia*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2002). *Constructing knowledge societies: New challenges for tertiary education*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2005). *World Bank* (sitio web oficial), 2005. Disponible en línea en <http://www.worldbank.org/>.
- Banco Mundial (2005b). «World Bank Disbursements (million US\$) for Education by Sub-Sector FY90-04».
- Beerckens, E. (2002). «International Inter-organisational arrangements in higher education: Towards a typology». *Tertiary Education and Management*, 8, pp. 297-314.
- Bolag, B. (2000). «Ford Foundation creates global fellowship program». *The Chronicle of Higher Education*.
- Bureau of Educational and Cultural Affairs (Department of State) (2003). *Twenty years of strengthening institutions & bridging cultures* (núm. ED480166). Washington, DC: Bureau of Educational and Cultural Affairs (Department of State).
- Calero, J. (1998). «Quasi-market reforms and equity in the financing of higher education». *European Journal of Education*, 33(1), pp. 11-20.
- Canadian International Development Agency (2005). *Canadian International Development Agency*. Disponible en línea en <http://web.idrc.ca/an>.
- Center on International Cooperation (2005). *News Dimensions of Multilateralism*. Disponible en línea en <http://www.cic.nyu.edu/multilateralism.html>.
- Consortium for North American Higher Education Collaboration (CONAHEC) 2005. *Consortium for North American Higher Education Collaboration*. Disponible en línea en <http://www.conahec.org/conahec/index.jsp>.
- Coraggio, J. L. (1990). *Economía y educación en América Latina. Nota para una agenda de los 90*. Santiago: CEAAL.
- Coraggio, J. L. (1996). «Las propuestas del Banco Mundial para la educación. ¿Sentido oculto o problemas de concepción?», en L. D. Tommasi, M. Jorge Warde y S. Haddad (eds.): *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. Sao Paulo, SP: Cortez Editora: PUC-SP: Ação Educativa.
- Coraggio, J. L. y Torres, R. M. (1997). *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Díaz Barriga, Á. (1995). «Dos miradas sobre la educación superior: Banco Mundial y la UNESCO». *Momento económico* (enero/febrero).
- Díaz Barriga, A.; Casanova Cardiel, H.; Maldonado, A.; Mendoza Rojas, J. y López Zárate, R. (1997). «Financiamiento y gestión de la educación superior en América Latina y el Caribe», en UNESCO-IESALC (ed.): *La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe* (vol. 2, pp. 643-705), Caracas: UNESCO-IESALC.
- Eicher, J. C. (1998). «The costs and financing of higher education in Europe». *European Journal of Education*, 33(1), pp. 31-39.
- Eicher, J. C. y Chevaillier, T. (1991). «Rethinking the financing of post-compulsory education». *Prospects*, XXI (2), 258-275.
- García Guadilla, C. (2003). *General Agreement on Trade in Services (GATS) and higher education in Latin America*. Informe presentado en la Convención de Miembros Universitarios de Columbus, París.
- González Amador, R. (2005). «Con Paul Wolfowitz, el BM será instrumento de EU y corporaciones», en *Jornada*, 06/02/05.
- Hajnal, P. I. (1997). *International information. Documents, publications, and electronic information of international government organizations*. Englewood, Colorado: Libraries unlimited, Inc.
- Henry, M.; Lingard, B.; Rizvi, F. y Taylor, S. (2001). *The OECD, Globalisation and education policy*: Pergamon.
- Hough, J. R. (1992). «Finance», en Clark, B. y Neave, G. (ed.): *Encyclopedia of higher education*. Oxford: Pergamon Press.
- Hüfner, K.; Sadlak, J. y Chitoran, D. (1997). «Research on higher education and the activities of international organizations», en Sadlak, J. y Altbach, P. G., *Higher education research at the turn of the new Century. Structures, issues and trends* (pp. 321-347). París, UNESCO Publishing.
- Japan International Cooperation Agency (2005). *Japan International Cooperation Agency*. Disponible en línea en <http://www.jica.go.jp/english/global/educ/>
- Johnstone, B. (1991). «The costs of higher education», en Altbach, P. (ed.): *International higher education: An encyclopedia*. Nueva York: Garland Publishing.
- Kent, R. (1995). «Dos posturas en el debate internacional sobre la educación superior: El Banco Mundial y la UNESCO». *Universidad Futura*, 7(19), pp. 19-26.
- Kratochwil, F. y J. R. (2001). «International organization: A state of the Art on an Art of the State», en Martin, L. y Simmons, B. (ed.): *International institutions. An international organization reader* (pp. 341-363). Boston: The MIT Press.
- Levy, D. (2003). *To export progress. The golden age of university assistance in the Americas*. Original no publicado, Albania.
- López-Segrera, F. y Maldonado, A. (2002). *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*. Cali: Universidad San Buenaventura.
- Loxley, W. (1992). «Comparative education and international education: Organizations and institutions», en Clark, B. y Neave, G. (ed.), *Encyclopedia of higher education*. Oxford: Pergamon Press.
- Maldonado-Maldonado, A. (2000). «Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el banco mundial». *Perfiles Educativos*, XXII (87), pp. 51-75.
- Maldonado-Maldonado, A. (2002). «El Banco Mundial y la educación superior en los países en desarrollo ¿Cuáles son los peligros y las promesas? Un análisis del documento "peligros y promesas"», en López-Segrera, F. y Maldonado, A. (2002): *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales. Un análisis crítico*. Cali: Universidad San Buenaventura.
- Maldonado-Maldonado, A. (2003). «Investigación sobre organismos internacionales a partir de 1990 en México», en Ducoing, P. (ed.): *La investigación educativa en México. «Sujetos actores y procesos de formación», I. Formación para la investigación. Los académicos en México, actores y organizaciones*. México: COMIE-SEP-CESU.

- Martin, L. y Simmons, B. (2001). *International institutions. An international organization reader*. Boston: The MIT Press.
- Martins Romeo, J. R. (2003). «Higher education in Latin America». *Higher Education in Europe*, XXVIII (1), pp. 41-49.
- McAllister, I. (1996). *Working with neighbors: University partnerships for international development*. Ottawa: Asociación de Universidades y Facultades de Canadá.
- McGrath, S. (2002). «The British Department for International Development and Knowledge-based aid». *Compare*, 32(3), pp. 349-363.
- Mollis, M. (1999). «Ajustando el campo de la evaluación universitaria argentina y los organismos internacionales: Entre la autonomía y la heremonía». *Perfiles Educativos* (pp. 83-84).
- Moore, A.-M. S. (2003). «Dilemmas in the delivery of development assistance». *International Journal of Educational Development*, 23, pp. 565-572.
- Morales Gómez, D. A. (1992). «International cooperation and assistance in education», en Clark, B. y Neave, G. (ed.): *Encyclopedia of higher education*. Oxford: Pergamon Press.
- Norwegian Centre for International Cooperation in Higher Education (SIU) (2005). *Norwegian Centre for International Cooperation in Higher Education*. Disponible en línea en www.siu.no/vev.nfs
- OCDE (1998). *Redefining tertiary education*. París: OCDE.
- OCDE (2002). *GATS: The case for open services markets*. París: OCDE.
- OCDE (2002b). *The well-being of Nations. The role of human and social capital. Education and skills*. París: OCDE-Centro para la Investigación e Innovación Educativas.
- OCDE (2005). «Focus on aid to Social infrastructure and services, commitments, 2001-2002 average». *OCDE*. Disponible en línea en www.oecd.org.
- Puiggrós, A. (1994). *Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina* (edición corregida y aumentada). México: Paidós.
- Sadlak, J. y K., H. (2003). «International governmental organizations and research on higher education», en Enders, J. y Fulton, O. (ed.): *Higher education in a globalising World. International trends and mutual observation. A Festschrift in honour of Ulrich Teichler*. (pp. 87-99). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Salda, C. M. A. (1997). *Historical dictionary of the World Bank*. Lanham: Scarecrow Press.
- Salmi, J. (1992). «Perspectives on the financing of higher education». *Higher Education Policy*, 5(2).
- Samoff, J. (1999). «Institutionalizing international influence», en Torres, C. A. y Arno, R. (ed.): *Comparative education. The dialectic of the global and the local* (pp. 51-90). Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Selvaratnam, V. (1985). «The international flow of Scholars and Students: A vehicle for cross-cultural understanding, international co-operation and global development?» *International Journal of Educational Development*, 5(4), pp. 307-323.
- Stone, D. (2002). «Using knowledge: the dilemmas of 'Bridging Research and Policy'». *Compare*, 32(3), pp. 285-296.
- Task Force on Higher Education and Society (2000). *Higher education in developing countries. Peril and Promise*. Washington: Banco Mundial-UNESCO.
- The Chronicle of Higher Education* (1999). J. William Fulbright Foreign Scholarship Board. *The Chronicle of Higher Education*.
- Tilak, J. (2002). «Knowledge society, education and aid». *Compare*, 32(3), 2002.
- Torres, R. M. (1996). «Melhorar a qualidade da educacao básica», en Tommasi, L. D.; Jorge Warde, M. y Haddad, S. (ed.): *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. Sao Paulo: Cortez Editora-PUC-SP-Ação Educativa.
- UNESCO (1995). *Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior*. París: UNESCO.
- UNESCO (1998). *World declaration on higher education for the Twenty-first Century. Vision and action*. París: UNESCO.
- UNESCO (1998b). *World Statistical Outlook on higher education 1980-1995. Working document*. París: UNESCO (Conferencia Mundial sobre Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI).
- UNESCO (2003a). *Higher education in Asia and the Pacific 1998-2003*. París: UNESCO-Departamento de Educación Superior.
- UNESCO (2003b). *Higher education in the Arab Region. Follow-up to the World Conference on Higher Education*. París: UNESCO-Departamento de Educación Superior.
- UNESCO (2003c). *Recent developments and future prospects of higher education in sub-Saharan Africa in the 21st century*. París: UNESCO-Departamento de Educación Superior.
- UNESCO (2003d). *Report on trends and developments in higher education in Europe 1998-2003*. París: UNESCO-Departamento de Educación Superior.
- UNESCO (2005). *UNESCO* (sitio web oficial), 2005. Disponible en línea en <http://www.unesco.org>.
- Unión de Asociaciones Internacionales (1998). *Anuario de las organizaciones internacionales*. Bruselas: Unión de Asociaciones Internacionales.
- Universia.net (2005). *Universia.net*. Disponible en línea en <http://www.universia.net/>.
- Van Audenhove, L. (1998). Development Co-operation and linkages in higher education: Key Issues concerning policy and organisation. *International Review of Education*, 44(5/6), pp. 531-548.
- Van Ginkel, Hans J. A. (1996). «Networking and strategic alliances: Dynamic patterns of organization and cooperation», en *Standing Conference of Rectors, Presidents and Vice-chancellors of the European Universities. Cre-Action Innovative University Management* (pp. 91-106). Geneve.
- Wiston, G. (1998). «The dismal science of higher education».