

LAS REFORMAS NEOLIBERALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO

Realizado por:

Bibiana Medialdea y Víctor Alonso

ÍNDICE

1.- Introducción.....	pág. 3
Planteamiento de las hipótesis del trabajo:	
- Las reformas educativas como una estrategia común a escala mundial.	
- Funcionalidad de la aplicación de las reformas para la imposición de los planes de ajuste estructural en las economías periféricas.	
2.- Análisis que los organismos oficiales hacen de la situación del sistema universitario actual	pág. 4
- Aumento de la demanda.	
- Limitaciones presupuestarias.	
- Orientación al mercado.	
- Problemas de calidad y eficiencia.	
3.- Reformas propuestas y emprendidas en la educación superior	pág. 6
- Financiación	
- Nuevos ingresos no estatales.	
- Reformas en los recursos estatales	
- Otro concepto de calidad.	
- Desde la teoría...	
- ...y los debates...	
- ...a la práctica.	
- Crítica a su calidad.	
- Órganos de Gobierno.	
4.- Las reformas y los planes de ajuste estructural en los países periféricos	pág. 17
- Los planes de ajuste estructural fondomonetaristas.	
- Funcionalidad de la puesta en marcha de las reformas educativas para su aplicación.	
5.- La educación superior en América Latina	pág. 19
- Los planes de ajuste.	
- El BM y la educación superior.	
- La participación creciente del sector privado.	
6.- El caso chileno	pág. 22
- Breve evolución de la economía chilena en los últimos años.	
- Las reformas emprendidas.	
7.- El caso de México	pág. 23
- Evolución hacia el contexto propicio para las reformas educativas	
- El Banco Mundial en México	
- Las reformas educativas	
- Resistencia social	
8.- Reflexiones finales	pág. 26
- La educación superior y las posibilidades de desarrollo	
- Una cultura global	
8.- Conclusiones	pág.28
- Contrastación de las hipótesis	
9- Bibliografía	pág. 29

Introducción

En el decenio de los noventa se han acometido una serie de reformas en la Educación Superior en todo el mundo, es decir, tanto en el centro como en la periferia del sistema. El aspecto clave que la Educación Superior tiene en el proceso de desarrollo de los países nos ha llevado a indagar en el contenido real de estas reformas, así como en las implicaciones que suponen. Nos hemos encontrado con que las reformas, a pesar de materializarse en tiempos, lugares y formas diferentes, son en esencia el mismo proceso. Esto es especialmente significativo si tenemos en cuenta que se han aplicado en países muy diferentes en cuanto a su nivel de desarrollo económico, su tipo de sistema político, las características de cada sistema educativo (nivel de universalización, calidad, participación del sector privado, . . .), o a sus rasgos sociales y culturales específicos. Y es que estas reformas no sólo se encuadran en un contexto general de estrategias económicas que responden a una misma lógica, sino que ellas mismas gozan de una esencia homogénea y tienen implicaciones muy similares para las personas hacia las que, en última instancia, van destinadas.

En los países periféricos estas reformas han sido dirigidas y financiadas en buena parte por los organismos internacionales no democráticos (principalmente el Banco Mundial). Esto se hace siguiendo el conocido mecanismo del chantaje encubierto que supone la condicionalidad en la concesión de créditos, encuadrándose totalmente en las exigencias de los programas de ajuste impuestos. Así, entre otros mecanismos, veremos cómo el recorte en el gasto público impuesto por dichos planes explica en gran medida la "necesidad" de acometer las reformas educativas en esta dirección.

Mientras, en los países centrales las autoridades políticas y académicas se han adherido entusiasta y voluntariamente a las directrices de estos organismos para acometer las reformas. Ante la evidencia de la existencia de una educación superior de poca calidad, poco democrática y con problemas presupuestarios, las autoridades han optado, sin consultar seriamente al resto de la Comunidad Universitaria y de la sociedad, por afrontar los problemas con las mismas medidas que propone el Banco Mundial.

Así nuestro trabajo comenzará estudiando en qué consiste, según el razonamiento del Banco Mundial la situación crítica del sistema de educación superior y sus causas, así como las reformas a emprender.

Además de intentar explicar el significado profundo de este análisis y de estas reformas, a lo largo del trabajo trataremos de demostrar las siguientes hipótesis:

- Las reformas en la educación superior pueden ser consideradas una estrategia a nivel mundial.
- La introducción de estas reformas es funcional a la aplicación de los programas de ajuste estructural impulsados por los organismos internacionales en las economías periféricas.

Nos centraremos especialmente en la situación de América Latina, y en concreto estudiaremos con más detalle el caso mexicano y el chileno. La elección de estos casos no es arbitraria. Por un lado, México es un ejemplo de país periférico donde el sistema universitario público cuenta con un peso y un prestigio relativamente importante. Las universidades públicas mexicanas representan todavía al modelo de universidad tradicional, y las recientes reformas emprendidas han encontrado una amplia y contundente respuesta social. Por otro lado en Chile, que ya desde finales de los setenta, y en el contexto de una dictadura militar represiva que impuso un modelo neoliberal casi "de libro", se empezó a aplicar las reformas universitarias en su versión más radical. Aquí las reformas se aplicaron por iniciativa propia del gobierno militar chileno, bajo la aprobación de los organismos internacionales.

Por último, haremos algunas reflexiones a cerca de cuáles nos parecen que son las implicaciones de estas reformas, y más en general, sobre la relación que creemos se puede establecer entre la educación y el desarrollo.

Análisis que los organismos oficiales hacen de la situación del sistema universitario actual:

Parece haber cierto consenso en el hecho de que los sistemas educativos, en particular la educación superior, sufren graves problemas. Problemas estructurales, de hondo calado, que imposibilitan que las instituciones universitarias cumplan el papel fundamental que deberían tener para el desarrollo de las sociedades. La cuestión es que es siempre desde un enfoque (teórico, político y ético) desde donde se define y se valora cuál sería el papel que la universidad debería tener. Y es a partir de esta valoración desde la cual se orienta cada crítica y desde donde se identifican los problemas. Así, viendo cuáles son las deficiencias que las organizaciones internacionales señalan, veremos cuál es el modelo de universidad al que aspiran, y qué relaciones entre ésta y la sociedad defienden. En última instancia vislumbraremos, por tanto, cuál es el modelo de sociedad al que se tiende como objetivo de los llamados procesos de desarrollo que estas instituciones dirigen.

La educación superior ha estado presente en los programas de créditos del Banco Mundial desde 1963.¹ Es sin embargo en la década de los noventa cuando la educación superior se convierte en un tema central para estas instituciones. No sólo el Banco Mundial, sino también otros organismos como la UNESCO dan la voz de alarma sobre la crítica situación en la que se encuentra. Se trata de lo que el Banco Mundial calificó en 1994 como "una crisis de proporciones mundiales". Es importante señalar, por un lado, el hecho de que de repente la educación superior se sitúe en el centro de las preocupaciones de estas instituciones. Incluso tiene lugar un proceso de autocritica, en el que se cuestiona la validez de los proyectos inconexos que ellos mismos habían impulsado hasta la fecha, y hacen explícita la necesidad de un cambio de estrategia. Es en este contexto, en 1995, en el que el BM publica *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, eje en torno al cual girarán todas las medidas.

Como **problemas fundamentales** identifican: aumento de la "demanda", limitaciones presupuestarias, falta de adecuación a los cambios de la "sociedad", ineficiencia y baja calidad.

A) Aumento de la "demanda"

Durante los años ochenta, en todo el mundo, las tasas de escolarización en la educación básica y secundaria aumentaron considerablemente. Esto hace que aumente la proporción de estudiantes de secundaria y por tanto los potenciales estudiantes universitarios, porque ahora no sólo hay más estudiantes de secundaria, sino que de esos estudiantes la proporción que desea continuar sus estudios universitarios es mucho mayor que en el pasado. Y es que en los últimos años el importante ritmo tecnológico obliga a las personas a dotarse de mayor cualificación para entrar en un mercado laboral donde la competencia entre trabajadores es cada vez más fuerte.

Además, las actuaciones de los Estados, en algunos casos, y de los organismos internacionales y donantes, en otros, han favorecido el acceso de un mayor número de estudiantes a la educación superior.

Se accede así a la universidad en mayor proporción gracias a la tan cacareada igualdad de oportunidades, un elemento que de sólo nombrarse legitima todas las actuaciones en su nombre. Así, se siguen pasos en pos de esa igualdad de oportunidades, al menos para que el espejismo sea lo más real posible, pero finalmente veremos cómo la pretendida igualdad no se materializa. Es decir, una vez que las clases más desfavorecidas han logrado alcanzar, algunos, el nivel de licenciado, la "sociedad" vuelve a subir el listón para acceder a los puestos más importantes de la sociedad (como vemos en la proliferación de estudios privados de postgrado).

B) Limitaciones presupuestarias

Este aumento de demanda, unido a las limitaciones presupuestarias, serían así las causas de los problemas de masificación, deterioro de la infraestructura, falta de recursos para cubrir gastos no salariales y caída de la calidad de las actividades de investigación.

Una de las causas de las limitaciones presupuestarias, según el BM, es que el coste unitario de la enseñanza universitaria ha tendido a crecer por encima del coste unitario de la economía en general. Esto se debe en parte al incremento de los costes de la tecnología y al tipo de disciplinas que son cada vez más demandadas por el mercado laboral (las de orientación y contenido tecnológico más elevado).

Considerando el aumento de los costes, identifican perfectamente el problema de escasez de recursos destinados a la educación superior. Pero al partir del hecho de que la financiación de origen público no puede aumentar, ya que entraría en contradicción con uno de los principios básicos de los planes de ajuste, y con la redefinición del papel del Estado que también se está imponiendo, lo que se plantean es cómo hacer que

¹ "Lessons from WB experience" T.O. Eisemon, (Banco Mundial, 1.995)

ésta sea más eficiente y cómo introducir otros mecanismos alternativos de financiación, como veremos más adelante. Hay que señalar que aquí incide de manera explícita un factor político, que provoca la austeridad del sector público en general recurriendo al ya tan manido discurso acerca de la ineficiencia y rigidez del mismo.

C) Adaptación a las "nuevas necesidades de la sociedad": orientación al mercado.

Debido a su financiación mayoritariamente pública y a la relativa autonomía de la que han gozado sus órganos de gobierno, la universidad ha sido tradicionalmente un espacio que escapaba de las leyes del mercado como mecanismo de asignación y evaluación. Esto ha llevado a la creación de unas dinámicas endogámicas que se reproducen y que desde dentro del sistema universitario no se pueden romper. Por tanto se hace imprescindible la entrada de elementos externos que rompan esta inercia, bajo la bandera de, por ejemplo, una profesionalización de la gestión que redundaría en mayor eficiencia económica.

"Las universidades ya no aspiran al conocimiento por sí mismo, sino que más bien, suministran recursos humanos cualificados y producen conocimientos (. . .) La educación superior será juzgada en términos de productos y de la contribución que aporte al desarrollo nacional"². Sin comentarios.

La educación superior está ahora considerada más como un bien privado que como un bien público. Esta argumentación se basa en que los beneficios sociales que la "producción" de educación universitaria genera, no son tan claros ni de tan fácil cuantificación como, por ejemplo, los que se desprenden de la educación básica. Además, los beneficios privados que un "consumidor" de educación superior recibe son muy evidentes: mayor posibilidad de acceder a un puesto de trabajo, perspectivas de mayores retribuciones, etcétera. Este planteamiento justifica la supeditación a las fuerzas del mercado.

Se pone, por tanto, énfasis en fortalecer los vínculos entre el mercado y la universidad. Aunque oficialmente el problema detectado es que la universidad se ha rezagado respecto al avance de la sociedad, sus críticas se concretan en que la universidad no responde a las necesidades del sector privado, que ve en la universidad una magnífica y económica fuente de investigación y desarrollo para sus propios fines.

La necesidad de orientación de la universidad al mercado se expresa también en que los productos (como nos llama Gibbons) que salen de la universidad han sido diseñados para funcionar en el mercado laboral. En este sentido el Informe Universidad 2000 español, tras afirmar que el informe "no es lugar para exponer cuáles son las razones principales del sesgo productivista de nuestras sociedades", es muy explícito:

El sistema educativo y, en especial, las universidades deberían desempeñar un papel determinante en el reequilibrio de los procesos de formación para dotar a la población de las habilidades de producción necesarias y, también, de las habilidades de consumo.

D) Problemas de calidad y eficiencia

Según indica *La educación superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, la pérdida de calidad en la universidad vendría dada por el hacinamiento, el control insuficiente sobre la calidad de la enseñanza o sobre el comportamiento del personal docente (debido a los bajos sueldos y a la poca movilidad) y, por último, a programas de estudios "inadecuados", es decir, que no son funcionales para las "nuevas necesidades de las economías".

Hay que tener en cuenta cuál es el concepto de calidad que manejan. Esto es fundamental, pues la calidad es uno de los pilares centrales tanto de las críticas como de las reformas propuestas. A pesar de la importancia del concepto éste no llega a ser definido claramente, a lo más que se llega es a identificarlo con "productividad del aprendizaje" o, como el mismo informe Bricall sostiene, "aptitud para satisfacer las necesidades de los usuarios, destinatarios, clientes" o también: "la capacidad de transformación y cambio ante las nuevas demandas de la sociedad", que identifican con las demandas del mercado. Es decir, todo se encuadra perfectamente con lo apuntado en el apartado anterior: la universidad sometida al mercado.

Por otro lado se incide en los problemas de eficiencia. **Eficiencia en la gestión administrativa**, aduciendo que los gestores carecen de las habilidades y los incentivos necesarios para una gestión burocrática eficaz. **Eficiencia en la financiación**, debido al despilfarro de fondos que suponen los mecanismos tradicionales de asignación (incrementalismo, negociación, etc.). **Eficiencia académica**, a la que ven dañada porque los usuarios no son quienes soportan la mayor parte del coste de su educación, algo que repercute en la duración de sus estudios y en la falta de contestación firme ante deficiencias en la calidad de la docencia.

También se aduce que los salarios no están asociados a la "productividad", especialmente en aquellos sistemas donde el profesorado forman parte del funcionariado público.

² Fuente: Gibbons (Secretario General Association of Commonwealth Universities), 1.998.

Reformas propuestas y emprendidas en la educación superior

Consecuencia del análisis, hecho por el Banco Mundial, que precede a estas líneas, se ponen en marcha una serie de reformas que afectan a todos los ámbitos de la Educación Superior, y que cambian completamente la faz de la misma. El Banco Mundial elabora una serie de trabajos teóricos que señalan las líneas a seguir, todo enlazado con una política de préstamos encaminada a la realización material de lo propuesto. Es importante señalar que estas reformas se están llevando a cabo en todo el mundo, indistintamente de centros y periferias, y que aparte de algunos matices que luego comentaremos, tan sólo cambia el grado de persuasión, que a los más pobres se les convierte en imposición a causa de las cláusulas de condicionalidad de los créditos.

A continuación expondremos las reformas auspiciadas por el BM y sacaremos a colación numerosos ejemplos de cómo toman forma sus escritos. Comenzaremos por las reformas en la financiación, clave a la hora de saber a quién se echa de la Universidad. Más tarde veremos el nuevo concepto de calidad que, como eje central del proceso, dirige todas las reformas, para luego centrarnos en las reformas que afectan a los órganos de gobierno.

Además de explicar en qué consisten, señalaremos algunos casos donde ya se han emprendido, así como las implicaciones que, en nuestra opinión, tiene la aplicación de estas reformas.

1.-FINANCIACIÓN

Hemos visto que una identificación fundamental del problema de la Educación Superior se centra en las limitaciones presupuestarias que sufre, víctima de los planes de ajuste estructural marcados por el propio BM, y que exigen el control del déficit vía contención del gasto público.

Así, el BM propone complementar el financiamiento estatal con ingresos de otras procedencias y reformar el financiamiento del sector público.³

1.1.- Nuevos ingresos no estatales

Hay que buscar fuentes alternativas al Estado para correr con los costes, así que una primera medida será el aumento de las tasas de matrícula a pagar por los estudiantes; se afirma que para facilitar el pago de las mismas se introducirán sistemas de créditos a estudiantes; también se enfatiza la necesidad de fomentar la enseñanza privada; un cuarto punto sería el de conseguir ingresos mediante actividades empresariales por parte de la propia Universidad; por último, se pone un débil acento a la filantropía.⁴

a) Introducción o aumento de las tasas de matrícula

La principal justificación que hace el BM a esta propuesta es que la Educación Superior toma características de bien privado y por tanto el pago de la misma por los contribuyentes es regresivo, pues los únicos beneficiados son los estudiantes universitarios, pertenecientes en su gran mayoría a las capas media-altas de la sociedad. Sin embargo este argumento no convence, pues el propio BM no cesa de repetir que la Educación es clave para el desarrollo de los países, haciendo especial hincapié en los estratos superiores de la misma, encargados de formar a profesionales de alto nivel. Una problemática, además, que tienen que resolver los países periféricos más castigados es la constante perpetuación del saber en unas élites que actúan siguiendo los dictados de su clase o que huyen hacia un centro donde vivir más tranquilos o mejor remunerados. La clave por tanto estaría en formar a capas más bajas para evitar esto, y que así la Educación Superior no fuera patrimonio de unos pocos que no benefician al Estado que les paga su formación. Para los países del centro el temor lo encontramos en que el saber toma puesto en el mercado, y como sucede con estas cosas, sólo algunos acceden al mismo, guiados por el dinero o la cruz. Se subraya además el carácter público de una institución, como es la Universidad, patrimonio de todo el pueblo, donde reside gran parte de su cultura y de su pensamiento, parcelas que no pueden tacharse de privadas y subastarse al mejor postor.

Como argumentación metafórica que desbarate la justificación sobre la que se traslada el costo de la Universidad al bolsillo de los estudiantes, podemos emplazar al BM a crear Aire S.A ya que, según sus razones, el aire también sería un bien privado puesto que sólo se beneficia aquel que respira, y además su conservación y disfrute no puede cargarse a las arcas del Estado porque sería una medida regresiva, ¿o no es verdad que consumen más aire las capas más altas de la sociedad?; y es que todos sabemos que éstas viven más, es decir, consumen más aire, por lo que se haría necesaria la creación de Aire S.A, y de ninguna

³Johnstone, Bruce (1998).

⁴Ibidem.

manera se centrarían los esfuerzos en lograr que no hubiese discriminación en el tiempo de vida entre las personas, es decir, se centraría en acortar las desigualdades en lugar de ensancharlas, algo que el BM gusta de hacer.

Tras refutar sus argumentos, examinemos cómo les da igual y ya se han puesto manos a la obra. Debemos señalar que el pago de tasas de matrícula es algo que ya existía desde hace mucho en EEUU, pero que no solía existir en Europa. Recientemente el Reino Unido acaba de decidir establecer derechos condicionados a los medios de vida de hasta 1000 libras. En los Países Bajos se establecen unos derechos de tiempo limitado entre US\$ 2250 y US\$ 3510. En España las tasas de matrícula se cobran mediante derechos diferenciados, como en Australia, y a diferencia de Nueva Zelanda, donde se ha fijado unos derechos medios de matrícula (US\$ 2300). Hay que señalar que los derechos diferenciados, son un mecanismo de reproducción de las desigualdades sociales, ya que las diferencias en las tasas de matrícula se corresponden a las diferencias en los costes de cada disciplina, y son precisamente las disciplinas más caras (las que requieren materiales e instalaciones de mayor nivel tecnológico, como las ingenierías), las que cualifican para los puestos de trabajo mejor remunerados. Así, las carreras más caras son las que permiten acceder a mayores niveles de ingresos futuros.

En África, el aumento de las tasas parece que se está llevando de forma lenta, aunque el Departamento Técnico de la Oficina Regional de África del BM alaba los progresos en Kenia y Zambia, mientras critica duramente el sistema tunecino donde los estudiantes sólo sufragan el 1% del coste total de su educación.

En América Latina esta es una medida en plena ebullición y que cuenta con un amplio rechazo social, como hemos podido ver con la huelga de los estudiantes de la UNAM en México. Estas protestas no se podían dar en el Chile de la cruel dictadura pinochetista, por lo que se aprovechó el momento para imponer el pago de derechos de matrícula (1981). En Argentina se abre la posibilidad dejando a elección de cada universidad el cobrarlos o no (desde la entrada en vigor de la Ley de Educación Superior en 1995). En México, la estrategia comenzó en 1993 en la Universidad de Sonora, y para vender un producto en el que el BM ha participado con importantes sumas (concretamente en una Institución de Crédito a Estudiantes, que veremos en el siguiente apartado) se declara que los estudiantes están tan contentos que elaboran murales en los que se indica el destino de sus fondos. Sin comentarios. En cambio, en la UNAM los carteles no son precisamente de amor al BM y sus imposiciones, así que la huelga duró casi un año como protesta por la introducción del pago de derechos de matrícula.

En los países del Este de Europa se pone énfasis en la dificultad que la legislación de esos países pone para la introducción de tasas de matrícula. Incluso muchas constituciones, como la rusa, lo impiden. Sin embargo, las trampas legales existen, y los teóricos del BM no dudan en señalarlas con ejemplos prácticos y todo (en Rusia y en Polonia).

Por último, y recalcando algo que venimos subrayando en todo el trabajo, nos topamos con la sorpresa de que estas reformas alcanzan todos los puntos del orbe... ¡hasta China!. Sí, desde el curso 1998-99 se fija un derecho de matrícula universal de casi US\$ 900.⁵

b) Préstamos

Un elemento que según el BM va indisolublemente unido a la introducción o incremento de las tasas de matrícula es el de los préstamos del Estado a los estudiantes. Otra posibilidad contemplada consiste en establecer un impuesto de graduación, de modo que aquellos que disfrutaron de los servicios universitarios devuelvan lo que se les ofreció mediante un incremento en su impuesto sobre la renta.

Es importante subrayar la mención que se hace a las condiciones de los créditos, pues se señala⁶ la idoneidad de tasas altas de interés así como cortos plazos de amortización para recuperar el crédito, pues lo contrario supone recuperar porciones pequeñas de las sumas prestadas en un principio. Y es que los préstamos pueden ser facilitados por entidades privadas, o por el propio Estado.

En el caso de instituciones privadas, que es el que predomina de manera absoluta en las economías periféricas y de forma menos hegemónica en los países centrales, los protagonistas suelen ser los bancos. También destaca la creación de nuevas instituciones financieras privadas (aunque apoyadas e impulsadas con dinero público, bien estatal o bien del BM vía proyectos), especialmente concebidas para esta función. Como veremos, estas instituciones de crédito han proliferado en América Latina en los últimos años.

En cuanto al Estado, rara vez es él directamente quien, con fondos públicos, financia la concesión de estos créditos. Su participación suele tomar, más bien, algunas de estas formas:

- Financiador parcial, en los casos en que los créditos ofrecidos por las instituciones privadas cuenten con un tipo de interés subvencionado.
- Avalista, en los casos en que la devolución del crédito por parte del estudiante se condiciona a que éste alcance algunas condiciones mínimas, como un nivel mínimo de renta o haber conseguido un puesto de trabajo.

⁵ Banco Mundial (1996). *China Higher Education Reform*.

⁶ Johnstone, Bruce (1998)

- Controlador de los deudores, para que éstos no puedan eludir el pago del crédito. Este control se puede ejercer, por ejemplo, accediendo a los datos personales que el Estado posee (residencia, nivel de ingresos, etc.), y ligando el incumplimiento del pago a la supresión de las prestaciones sociales públicas⁷.

En los países de la OCDE, estos esquemas de créditos incluyen cláusulas que condicionan la devolución de los préstamos a haber alcanzado ciertos niveles de ingreso. Pero hay que tener en cuenta que mientras el estudiante no puede pagar, los intereses van haciendo crecer el préstamo, hasta el momento en que el estudiante pueda afrontarlo. Además, en algunos casos se penaliza todavía más el retraso en alcanzar el nivel de ingresos mínimo: el Informe Universidad 2000 propone que si a los dos años de terminada la carrera el estudiante todavía no ha alcanzado el nivel de ingresos necesario para pagar el crédito, los tipos de interés reales irán creciendo. En cualquier caso, aquellos estudiantes que tarden más en encontrar trabajo o en ser remunerados a un nivel suficiente, terminarán pagando más por su educación.

Respecto a la plasmación de estas propuestas, ya comentábamos antes el caso mexicano, donde el BM financia desde 1997 un proyecto aportando US\$ 30 millones para una Institución de Crédito a Estudiantes de la Universidad de Sonora⁸. Vemos también que en Venezuela se avanza en este sentido desde 1992, fecha de un préstamo del BM destinado a convertir una fundación de concesión de becas, Fundayacucho, en una institución de préstamos para alumnos. Es clara aquí, sobre el terreno, la clara intención de sustituir becas por préstamos. También en 1996 se concede otro préstamo de este tipo a Jamaica, donde existen agentes privados de cobro de estos préstamos. Estos programas de préstamos también han tomado cuerpo en Colombia y en la República Dominicana.

Ah, y en la India.

En China la medida que veíamos en el apartado anterior se complementa con el consiguiente programa de préstamos, y se concreta en planes de préstamos sin interés con fondos del gobierno central, exigiendo su reembolso al graduarse.

Sin embargo vemos cómo no es preciso que el Estado y el bajo interés sea precisamente la tónica dominante, como vemos en Hungría, donde ya se han posicionado dos de los principales bancos comerciales detrás de los préstamos. Algo que marca el distanciamiento que en España ha tomado el PP respecto al llamado *Informe Bricall*, informe que propone⁹ préstamos de hasta 600.000 pesetas anuales, con el aval del Estado (lo que critica el PP, que prefiere el "sólo bancos"), y a devolver una vez que se alcance la renta media nacional en el trabajo. Eso sí, los intereses comenzarán a subir si a los dos años no se ha conseguido ese trabajo con renta media nacional que tan fácil es de conseguir en nuestro país. Además el Informe propone incentivos fiscales a quienes los devuelvan antes: una medida muy progresiva, ¿verdad?

Y es que los informes son la correa de transmisión de las propuestas del BM para los países del centro, más reacios a imposiciones directas. Así, otro informe, el Dearing en Gran Bretaña, proponía la implantación de este sistema de préstamos.

Como dato anecdótico que mueve ya al escándalo señalar que, desde teóricos cercanos al BM, se propone que la implantación de un impuesto de graduación logre que las sumas recaudadas se utilicen en "respaldar la capacidad estatal de financiar el déficit en los mercados mundiales de capital, usando las obligaciones futuras en concepto de impuesto de graduación como una especie de garantía"¹⁰.

c) Fomento de la enseñanza privada

El BM nunca se pregunta en este punto acerca de la equidad de la enseñanza superior privada, tampoco aparece la palabra regresiva en sus informes sobre el sector privado en la Educación Superior. Tan sólo se preocupa por la calidad de unos centros que deben ser autosostenibles con los fondos de los alumnos (y del propio BM, claro). Es muy significativo el que en ámbitos como la educación y la sanidad, el BM imponga la autosostenibilidad a la hora de diseñar sus proyectos. Plantearse que la educación o la sanidad sean autosostenibles (y de autosostenibles a rentables sólo hay un paso, sólo se trata de seguir tirando del mismo hilo lógico), es un peligroso paso atrás en lo referente a la conquista de derechos sociales que ya deberían ser incuestionables.

Una publicación no atribuible al BM, pero que maneja como elemento de trabajo¹¹, señala que ante la competencia de unas universidades públicas que cuentan con fondos públicos la única manera de competir es acortando cursos a base de alargar las fechas lectivas. Pone de ejemplo el caso de la Universidad de Buckingham, en Gran Bretaña, que ha bajado la duración de las carreras y, más significativo todavía, el de la

⁷ Informe Universidad 2000. CRUE.

⁸ Banco Mundial, 1997. Proyecto con ID MXPE 49895

⁹ Informe Universidad 2000, CRUE.

¹⁰ Johnstone, Bruce (1998)

¹¹ West, Edwin G. *Education with and without the State*

Bond's University en Australia, donde se dice que se compensan las altas tasas que pagan los alumnos con el ratio de alumnos profesor (10 a 1), con los ingresos que generan los estudiantes extranjeros para el país (¿?), más compresión tipo Buckingham, y que el 90% de sus graduados consigue un buen puesto de trabajo. Este ejemplo no lo señalamos como dato ilustrativo de lo que es una universidad privada de élite, algo que todos nos imaginamos, sino que lo señalamos preocupados porque el BM maneje estas informaciones y las sugerencias aquí recogidas para avanzar en sus planes de reforma.

Y es que, claramente, las universidades privadas suponen aquello que ya mencionábamos, cerrar el saber a las élites, y echar de la Universidad a quienes no gozan de ingresos suficientes para afrontar los pagos de matrícula o hacer frente a los préstamos, en caso de que los hubiera. Y la estrategia de desigualdad marcada por el BM es preocupante, sobre todo al observar los datos que ellos mismo facilitan: en Argentina, el número de alumnos matriculados en instituciones privadas ha aumentado un 76% entre 1985 y 1994; en Chile el 52% de los alumnos universitarios lo eran de instituciones privadas, en 1990; en Rumania se pasó de ninguna institución privada en 1989 a más de 70 un año después, que representan un tercio de los alumnos de enseñanza superior, y reclaman rango de universidad.

El Banco Mundial sustenta esta estrategia de fomento a la enseñanza superior privada en varios países, destacando sus actuaciones en Argentina, Rumania, Chile¹² y México.

Como colofón a este apartado, indicar que la actual tendencia pretende redefinir ambos ámbitos tal y como los conocíamos hasta ahora, haciendo del límite entre lo público y lo privado algo mucho más difuso, como indica el propio Bruce Johnstone: "a medida que las universidades y los sistemas de enseñanza superior vayan prestando más atención a cuestiones como las buenas prácticas de gestión de personal, los problemas de liquidez, la posición en el mercado, la diversificación de productos y la responsabilidad, su aspecto será más *privado*, aún cuando sean todavía de propiedad estatal, reciban considerable apoyo fiscal y se declaren abiertamente *públicos* en su misión."

d) Actividades empresariales

En pos de conseguir recursos que no provengan de las arcas estatales se recurre a que la universidad se convierta en una gran empresa de servicios, y que cobre por ello al mejor postor. Se subraya el carácter más empresarial de las universidades así como la urgencia de recursos. Las tres grandes áreas que se destacan como claves para extraer beneficios son: los cursos libres especializados, los servicios de asesoría y la investigación.¹³

Esto se manifiesta de nuevo en todo el planeta. Comenzando nuestro recorrido por Rusia, vemos que allí los cursos de idiomas, informática y de gestión empresarial los llevan a cabo instituciones de enseñanza superior en busca de clientes no universitarios; lo mismo sucede en China, donde en 1992 las instituciones de Educación Superior ya conseguían el 14% del ingreso por sí mismas, destacando las de la ciudad de Shanghai, la mitad de las cuales regentaba cerca de 700 empresas con una facturación de Y 1000 millones. Los ingresos anuales por concepto de investigación de las 36 principales universidades del país ascendieron a Y 1120 millones, frente a una asignación estatal de Y 1170 millones en 1993.¹⁴

Dando un salto nos vamos a América Latina y nos encontramos con que en México abunda la venta de servicios, cursos especializados... Y en Argentina también, al menos eso es lo que reflejan los datos de 1991 y 1996, años en los que los ingresos propios subieron del 7% al 14% del presupuesto total.

En África vemos como las universidades de Zambia y Mozambique aprovechan su posición de vanguardia en el conocimiento para sacar tajada de ello, y venden así suscripciones a Internet a empresas, organizaciones e individuos ajenos a la universidad. En Ghana y Nigeria está popularizándose los servicios de consultoría por parte del profesorado, que se reparte los beneficios con los departamentos.

En los países del centro las actividades empresariales de la universidad se vuelcan en la investigación¹⁵, convirtiéndose de este modo las universidades en departamentos de I+D de grandes empresas, que se benefician de esa vanguardia del conocimiento que resulta ser la universidad, y a precios mucho más baratos que el de los grandes laboratorios. Hacia esto es a lo que tienden la mayoría de los países, y las agencias de calidad y demás organismos de control, además de grandes empresarios en puestos clave de la universidad, que veremos más adelante, cumplirían la función de poner la investigación al servicio de la gran empresa, tal y como ya se manifiesta en Gran Bretaña y como el *Informe Bricall* español pretende para toda la universidad española (un caso que ya se da a gran escala es el de Repsol en la Universidad Juan Carlos I).

¹² Johnstone, Bruce (1998)

¹³ Jamil Salmi y Gabriela Alcalá (1998)

¹⁴ Hena Mukherjee (1997)

¹⁵ Bruce Johnstone (1998)

Otra vez el origen de esta nueva actividad de la Educación Superior, convertida en empresa de servicios, se justifica por las urgencias presupuestarias. Como este argumento ya ha sido rebatido en profundidad, nos centraremos en comentar los claros peligros que supone el desembarco del capital en uno de los pocos espacios de la sociedad que hasta hace poco escapaba a sus leyes: la educación. En primer lugar, los beneficios de los conocimientos generados en la universidad no repercuten sobre toda la sociedad, sino sólo van a las manos de quien paga más, perdiendo por tanto toda función social y convirtiéndose en una empresa más. En segundo lugar, quienes ponen el dinero para su investigación, tendrán todo el control, y en cuanto la universidad haga algo que pueda molestarles (investigar y publicar, por ejemplo, los daños de Repsol al medio ambiente) pues retiran los fondos y se dice adiós a uno de los pilares de la financiación, hecho que puede traer la caída del edificio en cuestión. Es cierto por tanto, como dice Burton R. Clark, que baja la dependencia del Estado, pero aumenta la dependencia de las grandes corporaciones. A este respecto, es interesante lo que afirma Harold R. Kerbo en su magnífico *Estratificación social y desigualdad* donde, analizando el papel de la Educación Superior como legitimador del sistema económico y político, denuncia cómo en EEUU grandes corporaciones dirigen y financian proyectos de investigación, cómo los fondos se retiran a la primera, cómo sus directivos toman posiciones en los órganos de dirección (lo veremos detalladamente más adelante), y cómo, finalmente, se despiden a profesores de ideas "radicales", se amenaza a universidades con quedarse sin fondos por traer conferencias "antiempresa", etc.¹⁶

e) Filantropía

Las donaciones filantrópicas son otro complemento de los fondos públicos a la Educación Superior. Aunque el monto total de estos ingresos suele ser, en general, mínimo en comparación con otras fuentes de ingresos, los gobiernos tienden hacia la facilitación de este apartado, concretamente mediante incentivos fiscales, aún a costa de perder ingresos por impuestos no recaudados. Según apunta Bruce Johnstone, para recoger los frutos de las actividades filantrópicas es preciso que éstas tengan una larga tradición y que se dé un trato fiscal favorable, lo que descarga sobre el Estado parte de del peso efectivo de las actividades filantrópicas.

Estados Unidos destaca en este apartado, escapado y en solitario con sus US\$ 14250 millones en 1995-96, entre cuyos 20 principales beneficiarios figuran 8 universidades públicas. En el resto del mundo la base de la que se parte es mínima, pero destaca movimientos en este sentido, como la donación de magnates de Hong Kong a la Universidad de Beijing para establecer la mayor biblioteca de Asia, donando US\$ 10 millones.

Quizás el poco éxito de las donaciones hasta el momento responde a que culturas que apoyan donaciones a la religión o a los más necesitados, no aceptan contribuciones benéficas a algo percibido como "del Estado", caso de la Universidad.

1.2.- Reformas en la asignación de recursos estatales

A pesar de que la filosofía de las reformas se basa, en parte, en una crítica explícita hacia la financiación pública, y en contra de lo que cabría esperar, la propuesta es que el sector público siga soportando gran parte del coste de la educación superior. Incluso en Estados Unidos, modelo de sistema universitario a conseguir para los ideólogos de las reformas y donde la educación privada está más desarrollada, la educación superior (no sólo la pública, sino también la privada), recibe una parte importante de fondos públicos.

A primera vista podría pensarse que esta continuidad en el peso de la financiación pública es contradictoria con los problemas que se habían pronosticado y con el resto de reformas que pretenden solucionarlos. Pero en realidad tal contradicción no existe. Para empezar, hay que contemplar que la financiación mayoritariamente pública se mantiene, pero dentro de un contexto muy diferente. Teniendo en cuenta el sistema universitario que se persigue, y los mecanismos que se implementan para conseguirlo, vemos que la idea de una universidad financiada por el Estado se aleja de la que algunos podemos tener en mente cuando reivindicamos una Universidad pública.

Por otro lado, la realidad nos dice que Europa es la más reticente a acabar con una financiación pública, emblema todavía para muchos del abandonado Estado del Bienestar, y de ahí que las reformas de la financiación pública se centren sobre todo en Europa, lugar donde los recortes drásticos del Estado en Educación Superior levantarían más protestas. Así, hemos comprobado cómo primero estas propuestas se elaboran en papeles de trabajo del BM, como el de John Sheehan, y luego se trasladan a informes que los recogen, como el Bricall o el Dearin, para después empezar a aplicarse, como ya sucede en Gran Bretaña. Estas medidas se ven como secundarias, sin embargo, para los países de la periferia, donde primarían las nuevas fuentes de ingresos no estatales vistas anteriormente, ya sabemos que por métodos menos persuasivos.

¹⁶ Harold R. Kerbo (1998)

Así, dando por hecho que el sector público seguirá siendo un financiador importante, lo que se propone es un cambio en el uso que se hace de esa financiación. El objetivo principal es conseguir un uso más eficaz de los fondos públicos. Incluso cuando se refieren a los países periféricos, en los que se reconocen las graves deficiencias en los sistemas educativos, el BM señala que el problema fundamental es el de la eficiencia en el uso de la financiación pública disponible. En este sentido consideran que el caso de los países del sudeste asiático (con una media de un 3,2% del PNB dedicado a educación), frente al de al 2% de Oriente Medio y el norte de África, y el 3,7% en América Latina, es un ejemplo de como “la mejora en la educación se puede conseguir con el mismo o incluso inferior nivel de gasto público, si se introducen mecanismos para aumentar la eficiencia interna”¹⁷.

Para lograr esta eficacia, las medidas que se proponen desde el BM¹⁸ seguirían dos caminos: la primera trataría de, dentro de lo ya existente, optar por las mejores opciones para ellos, como la financiación según el *output* frente a la basada en el *input* y los métodos normativos mejor que el de reembolso; en segundo lugar propone medidas más o menos novedosas como introducir Consejos de Financiación, fórmulas de financiación y contratos programa. Todo ello lo domina la idea de la descentralización de las competencias y del gasto.

a) Financiación por el output

Esta financiación se produce cuando la medición de algún *output* es utilizada como base para determinar los fondos. El *output* mencionado es el del número de graduados. La financiación contrapuesta es la que se basa en los *inputs*, es decir, en cubrir los costes de personal, mantenimiento de edificios, etc.

Se opta por la primera porque refleja los objetivos del sistema, aunque se reconoce su mayor grado de dificultad a la hora de calcularse.

Destaca el dato de que todos los países de la UE recurrieran al sistema basado en los *input*, excepto Francia y Holanda, que mezclaban con diferentes grados ambos sistemas. La razón estriba en la dificultad de calcular el monto total de la financiación según el *output*, de ahí que más adelante se detalle una fórmula concreta basada en el *output*. Es preciso señalar que no conocemos los resultados de un sistema de financiación basado en el *output*. Hasta ahora.

b) Métodos normativos de financiación

Los métodos normativos, como el basado en el coste unitario por estudiante, son preferidos a los llamados de reembolso, ya que a los primeros se les supone mucho más objetivos y eficaces. Y es que los de reembolso se basan en el presupuesto del año anterior corregido por la inflación, adición de personal, etc. Se critica principalmente que en ellos se infle el presupuesto, siempre contando con la red del presupuesto anterior, más allá de la cual nunca caerá.

El método normativo es utilizado en la mayoría de la UE, con la significativa excepción de Alemania.

c) Consejos de Financiación

Sería una institución que se situara entre las instituciones superiores y los Ministerios de Educación. Se afirma que se establecerían por ley, y se destaca que requieren personal ejecutivo y administrativo muy especializado. Se aconseja que no sean vistas por las instituciones de educación superior como un brazo del Ministerio de Educación, ni por éste como la voz de la Universidad. Se busca así la independencia.

Se menciona desde el BM¹⁹ el ejemplo del Consejo de Universidades español como una institución no recomendable porque apenas tiene poder financiero directo. El ejemplo a seguir se encuentra en las Islas Británicas, con *The Higher Education Authority* en Irlanda y el *University Grants Comitee* en Gran Bretaña, que ya adoptan funciones de asignación de fondos.

Consejos de Financiación ya creados los vemos en Gran Bretaña, *the Higher Education Funding Council*, y en Rumanía, donde han nacido con el problema de una dependencia excesiva del Ministerio.

d) Fórmulas de financiación

Hasta ahora, todo lo propuesto enlaza perfectamente. Es decir, la financiación según el *output* se complementa con los métodos normativos perfectamente, y siguiendo los ideales de objetividad e independencia, nada como el Consejo de Financiación. Las tres medidas se unen en la fórmula de financiación, que adoptaría el número de graduados como base y donde se mencionan los costes unitarios

¹⁷ Banco Mundial (1.995), “Priorities and Strategies for Education”

¹⁸ John Sheehan, Banco Mundial

¹⁹ Ibidem

como inevitables. Esta fórmula sería ideal que se aplicara desde los Consejos de Financiación, algo que por ejemplo no sucede en Holanda. Se mencionan como ventajas del uso de fórmulas de financiación (también usadas en USA), la garantía de un tratamiento similar a todas las instituciones (mismas reglas del juego) y un aumento de la transparencia.

La información requerida para elaborar una fórmula de financiación es muy extensa, ya que se necesita saber el número de alumnos matriculados, y cuántos a tiempo completo y a tiempo parcial. Se recomienda el uso de indicadores para construir "equivalentes a tiempo completo". También se necesitaría conocer las fuentes exactas de financiación, y las cantidades correspondientes. Otros datos son los gastos en administración, mantenimiento, etc, así como en personal, bibliotecas, etc. Vemos así que se tienen *inputs* en cuenta, claro, sin embargo recordemos que la base estará en el número de estudiantes a tiempo completo.

Un ejemplo palpable está en la fórmula de financiación que ya se lleva a cabo en centros de Gran Bretaña²⁰, la subvención se calcula tras deducir del coste estimado los ingresos previstos por tasas. Los costes se estiman en función de los estudiantes matriculados (equivalentes a tiempo completo) en 4 grupos de titulaciones (con rango de costes de 1 a 4.5). Se introducen ajustes en la fórmula que elevan los costes: +5% si se atiende estudiantes a tiempo parcial, o +8% para centros de Londres. El coste estándar calculado se compara con el del año anterior, que se actualiza, y se financia este último si no discrepa con el estándar en un 5%; si discrepa, se ajustan los fondos y/o se ajusta el número de estudiantes para converger al coste estándar.

En el Informe Bricall se propone que la subvención pública podría articularse según una fórmula cuyos elementos básicos serían: número de estudiantes equivalente a tiempo completo y costes estándar de las titulaciones. El cálculo de estudiantes a tiempo completo se haría dividiendo el número total de créditos matriculados entre 65 o 70 (carga docente anual típica).²¹

El hecho de que el presupuesto global se determine en función de fórmulas, es decir, de criterios objetivos, es un elemento en principio muy positivo. De este modo, el reparto de los fondos públicos entre las diferentes universidades y disciplinas, estaría menos sujeto a intereses personales y/o políticos. La cuestión está en ver qué tipo de indicadores se eligen para la elaboración de la fórmula en cuestión. Si por ejemplo, se incluyen indicadores como la proporción de licenciados que encuentran trabajo, o las remuneraciones de los licenciados ya empleados, se estaría favoreciendo a las disciplinas más orientadas al mercado laboral en detrimento de, por ejemplo, las humanidades.

e) Reformas en la elaboración del presupuesto: los contratos programa

Bajo diferentes nombres, las reformas que se están emprendiendo o que se disponen a emprender con respecto a los mecanismos de asignación presupuestaria responden a un mismo modelo. El modelo propuesto se conoce como "presupuesto basado en el desempeño"²², esquema "setting standards"²³ o "sistema de financiación por índices"²⁴. La lógica que subyace a todas propuestas es la misma: dado que los administradores y gestores de los centros universitarios se comportan de forma "racional" (por supuesto que el término racional debe ser aquí entendido en el sentido estricto de racionalidad económica) su comportamiento y sus decisiones se pueden dirigir mediante la asignación de recompensas o incentivos que estarían en función de los resultados obtenidos en algunos indicadores seleccionados.

Estas reformas se materializan en que la subvención de la administración a las universidades se vea condicionada a su colaboración en el logro de objetivos marcados. Los centros presentan planes, objetivos y presupuestos a cumplir en un determinado tiempo. La Administración o las Agencias de Calidad controlan el rendimiento.

La duración de los contratos es variada, y así, recorriendo Europa, vemos que en los Países Bajos los contratos son de 5 a 10 años, en Francia de 4 años, y representa un 7% de la financiación total y en Finlandia y Nueva Zelanda a 3 años. En Argentina la figura del "presupuesto por desempeño" se introdujo con la Ley de Educación Superior de 1995. El objetivo es lograr un presupuesto por desempeño que sustituya al presupuesto negociado por el Congreso. En la práctica la están implantando progresivamente, aumentando cada año el porcentaje de presupuesto que se diseña según este esquema. En 1997 se distribuyó así el 13% del presupuesto global, y el objetivo es haber alcanzado el 40% para el año 2.001.

El problema es quién marca esos objetivos, algo que aclararemos al analizar los apartados de Calidad y Órganos de gobierno. En el contexto de esta nueva forma que toma la Educación Superior, ya nos

²⁰ Informe Universidad 2000

²¹ Ibidem

²² William Experton, AArgentina:Higher Education Reform≡ (1.998).

²³ Banco Mundial (1.998), AKnowledge for Development≡.

²⁴ "Effects of structural adjusted programmed on education and training" (Conferencia General de la UNESCO, 1.995)

imaginamos cuáles serán los criterios en base a los cuales se fijan los objetivos. Recordemos que es un contrato que, de no cumplirse, se castiga con menos fondos. La dependencia hacia quien marque los objetivos es así casi total, y la autonomía universitaria se ve de nuevo mermada.

En principio, esta reforma pretende sustituir los presupuestos negociados, cuya determinación depende de la capacidad de negociación y del poder político de cada institución, por un mecanismo más objetivo, equitativo y transparente. Además supone una ruptura con la fórmula tradicional de conformación del presupuesto, la que originaba una dinámica de inercia incrementalista claramente ineficiente e injusta. Esta fórmula (explícita o implícitamente formulada), se basaba por lo general de forma exclusiva en el número de estudiantes matriculados a tiempo completo por disciplina y nivel. Este criterio además de ser insuficiente, ya que no refleja las diferencias en las necesidades reales de financiación de cada centro, puede terminar deteriorando la calidad de la educación que se imparte en cada centro, ya que éstos estarían incentivados a absorber el máximo número posible de estudiantes (hay que tener en cuenta que la financiación marginal por estudiante era constante, mientras el coste es decreciente), y a concentrarse en aquellas titulaciones con mayor número de estudiantes solicitantes y menor coste.

Por tanto, es evidente que la introducción de fórmulas objetivas, que incluyan numerosos indicadores para asignar el presupuesto global de cada centro, es una aportación positiva. Pero la valoración acerca de lo que esta reforma vaya a suponer para los sistemas de educación superior dependerá de cuáles sean los indicadores concretos que se elijan (y cómo se ponderen), para construir la fórmula que finalmente determinará el presupuesto global de cada centro. Dentro del espíritu de las reformas, del sistema educativo al que vemos que se tiende a partir de ellas, los ejemplos que tenemos de los indicadores concretos que se proponen para estas fórmulas, responden de forma totalmente coherente a los criterios generales .

f) Descentralización

El origen de muchos de los problemas de ineficiencia en el uso de los recursos públicos se sitúa en la centralización del poder de gestión y de asignación de gasto. La idea es, por tanto, descentralizar estas competencias, que pasarían de la institución política competente correspondiente en cada caso a las propias instituciones universitarias.

- **La descentralización de la gestión** supone que cada centro universitario sea autónomo para definir su propia función y su estructura. Esto implica relajar de forma sensible los niveles de control que desde los ministerios centrales, y con criterios teóricamente objetivos, se tiene sobre las Universidades. Se supone que la liberalización y la autonomía de cada centro que la descentralización supondría, garantizarían una asignación óptima de recursos y de funciones entre los centros.

Hay que tener en cuenta que con esta descentralización, si se aplica íntegramente, se pierde toda capacidad de ejercer un control homogéneo y continuo sobre la calidad de cada centro, así como la posibilidad de establecer principios básicos para la evaluación y la responsabilidad académica (criterios de selección del profesorado y del alumnado, mecanismos de evaluación, respeto de los derechos de los distintos grupos dentro del centro, etc.) Una posible consecuencia de la descentralización de la gestión, es lo que Bruce Johnstone²⁵ denomina “diferencia bimodal” del sistema universitario: al tener que competir las universidades entre sí, aquéllas que cuenten con capacidad financiera suficiente se podrán “especializar” en calidad, orientándose a un modelo de universidad clásica. Mientras, las universidades en peores condiciones, no tendrían más remedio que buscar su competitividad “vía precio”, subordinándose en todo momento a las exigencias del mercado y no pudiendo invertir en ofrecer una calidad comparable a las anteriores.

- **La descentralización del gasto** consiste en cambiar el mecanismo según el cual se le asigna un presupuesto concreto a cada centro. El mecanismo que proponen es la asignación a cada centro de un “presupuesto global”. Como hemos visto, este presupuesto se determina según una fórmula de financiación, en la que se ponderan algunos indicadores previamente escogidos. Una vez decidida la suma con la que se va a financiar al centro, ésta se le asigna directamente y es allí, con base a sus propios criterios, donde se hace la distribución entre las diferentes partidas. Es una forma de descentralizar la asignación del gasto, porque una vez determinada la suma total del presupuesto, es a nivel micro donde se decide la estructura y la importancia de cada partida. Se supone que es en el interior del centro donde mejor se conocen las necesidades, y desde dónde se puede hacer un uso más eficiente de una suma dada.

Que la competencia para hacer esta asignación recaiga completamente sobre las instituciones de cada centro tiene algunos riesgos, de nuevo asociados al hecho de que la necesidad de los centros de competir en el mercado puede llevarles a hacer una asignación tal que asegure su competitividad a costa de criterios mínimos de calidad.

²⁵ Bruce Johnstone (1998)

2.- OTRO CONCEPTO DE CALIDAD

Desde la teoría...

Desde la teoría, el BM incide en la estrategia de *otra calidad, otro control* basándose en el ya comentado texto de *La Educación Superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995). Los problemas descubiertos, masificación y limitaciones presupuestarias, afectan a la calidad. Se cita, para fundamentar el primer argumento, que en países de ingreso mediano entre el 25% y el 45% de los jóvenes se matriculan en instituciones de enseñanza superior. Todo ello entronca con que se dan más opciones de educación: diferentes tipos de instituciones, programas de estudio de diferente duración, diversas modalidades de servicio de instrucción, ampliación de los servicios a educación a distancia y la inmersión, cada vez más importante, del sector privado en la Universidad.²⁶

Estos cambios es cierto que se están produciendo, y estamos de acuerdo con la existencia de unos criterios de calidad que ya la forma tradicional de la Universidad demandaba. Con estos cambios, la necesidad de incidir en la calidad se ve reforzada, pero hay que señalar que la máxima importancia en este asunto no está en la identificación de un problema a todas luces visible, sino en su resolución, es decir, en los criterios de calidad por los que se guiará esta Educación Superior en cambio y, no menos importante, quién se encargará de evaluar y establecer requisitos de calidad. A este respecto, las propuestas lanzadas por el BM, sus proyectos en este sentido y las actuaciones de los países en general ante estas ideas, dejan mucho que desear. Veamos.

Reafirmando nuestra tesis de que estas reformas se realizan a escala global en todo el mundo, Elaine El-Khawas²⁷, en un trabajo para el BM, explica que, resultado de un "intercambio cultural" entre países, se ha llegado a algunos elementos de consenso en cuanto a los sistemas de control de calidad:

- Organismos semiautónomos
- Normas y expectativas explícitas
- Autoevaluación de las instituciones o unidades académicas
- Evaluación externa por expertos invitados
- Recomendaciones escritas
- Información pública
- Atención tanto al proceso como a la calidad

De estos puntos destaca la masiva presencia de personal ajeno a la universidad a la que se le permite controlar la calidad de la misma. El otro aspecto que configura esta lista es esa legitimidad que da siempre la transparencia.

Es importante en este estudio encontrar qué se entiende por calidad, algo fundamental para observar qué se premiará y qué se castigará. Aunque es difícil encontrar definiciones sobre el concepto, el tono general de las reformas ya nos hacen intuir qué se entiende por calidad. La confirmación de nuestras sospechas se acerca con la definición encontrada en el Informe Universidad 2000 español, que acaba planteando la calidad como "aptitud para satisfacer las necesidades de los usuarios, destinatarios, clientes", además de "capacidad de transformación y cambio" ante las nuevas demandas de la sociedad. Esto último es importante, pues se dice que hay que conjugar el binomio autonomía universitaria-responsabilidad social, y se habla también de "rendir cuentas" a la sociedad. Todo ello no hace sino construir la entrada a los evaluadores externos, "representantes de la sociedad", para controlar la calidad de la universidad, funciones que en este caso llegarían a la "concesión a una institución del derecho a otorgar títulos".

Lo apuntado en España se confirman plenamente con la definición hecha por el Secretario General de Universidades de la Commonwealth, Gibbons: "las universidades ya no aspiran al conocimiento por sí mismo, sino que más bien, suministran recursos humanos calificados y producen conocimientos. (...) La educación superior será juzgada en términos de productos y de la contribución que aporte al desarrollo nacional".

...y los debates...

El debate teórico que está actualmente en boga es el de prestar más atención a los problemas de política y ejecución o a los de educación y aprendizaje. Así, en Europa occidental existen diferencias entre los países que centran sus exámenes de calidad en las instituciones y los que lo hacen en los programas académicos. En Dinamarca, Países Bajos y Portugal se ha dado énfasis al análisis de los programas académicos. En Francia se comenzó con evaluaciones institucionales, pero actualmente se combinan ambas, como en Alemania. En el Reino Unido se realizan evaluaciones sobre instituciones y también sobre programas, pero desde instituciones diferentes, mientras en Irlanda es el mismo organismo quien lo hace. Fuera de Europa se

²⁶ Elaine El-Khawas (1998)

²⁷ Ibidem.

comenzó con las evaluaciones institucionales, pero actualmente se presiona para que la balanza se incline más hacia los programas.

Otro debate gira en torno a la utilización o no de información cuantitativa para supervisar las operaciones y logros de las instituciones de educación superior. Estos indicadores lograrían comparar instituciones y ver la evolución de las mismas a través del tiempo. El Reino Unido es uno de los que ha introducido indicadores de este tipo, vinculando incluso la cantidad que financiaría a investigación con el desempeño de los departamentos universitarios.

Un tercer y encendido debate se centra en si los malos resultados deben tener consecuencias financieras. Algunos son partidarios de premiar los buenos resultados, con financiamiento adicional u otros incentivos, y otros prefieren sancionar los malos resultados, mediante retención de fondos o la prohibición de matricular nuevos estudiantes en un determinado programa.

La calidad también debe enfrentarse a dos nuevas tendencias: el auge de la tecnología educacional (algo que permite la proliferación de universidades a distancia cuya calidad es importante calibrar), y la movilidad internacional de estudiantes con diferentes programas y niveles educativos.

Los nuevos medios electrónicos facilitan la educación a distancia y existe, cada vez más, el convencimiento de que la evaluación a dichos centros debe ser diferente a la ejercida sobre la enseñanza tradicional.

Respecto a la movilidad estudiantil, existen problemas derivados de los diferentes programas académicos en cada país, unido a los diferentes niveles, y todo ello repercute en que muchas veces no se acepten convalidaciones de estudios ya realizados. La mayoría de los convenios bilaterales actualmente en vigor se han establecido entre unos pocos países en que el número de matrículas de estudiantes extranjeros es considerable, y no se hacen extensivos a otros países.²⁸

Respecto a este último aspecto, se enfatiza la necesidad de establecer objetivos de aprendizaje comunes a evaluar, así como pruebas indicadoras del logro de dichos objetivos. En Europa se partió de un proyecto piloto que duró de 1991 a 1995, y desde entonces se ha creado una red de control de calidad en todo el continente. El objetivo es que la red europea de organismos de control de calidad se haga mundial.

...a la práctica

- ***Argentina***

Antes de 1994, los programas e instituciones de Argentina no estaban sometidos a un sistema oficial de evaluación ni acreditación.²⁹ Desde entonces el gobierno y el BM han colaborado en la implantación del mismo. Surge así la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), respaldada por un proyecto del BM. Sus objetivos son los de evaluar la calidad de las universidades públicas y privadas, acreditar programas, y consolidar y ampliar la evaluación externa de las universidades. Es decir, aquí ya prima la evaluación externa ajena a la universidad, algo digno de resaltar.

Por otra parte, se basa en un sistema de asignación que ofrece incentivos para la eficiencia, algo que según el BM favorece la competencia.

Las universidades realizan su propia evaluación interna para así conseguir la documentación exigida por la CONEAU. Ésta se apoya en comités de evaluadores externos que formulan las bases de las recomendaciones relativas a acreditación, y son los encargados de estudiar la calidad de instituciones y programas. De estos evaluadores externos sólo se concreta que son "profesionales".

- ***Rumanía***

La Ley sobre educación de 1995 traspasaba funciones del Ministerio de Educación a cuatro consejos intermediarios semiautónomos, uno de los cuales es el *Consejo nacional de acreditación y evaluación académica*. El nuevo sistema de educación superior se adapta mejor a las necesidades de la incipiente economía de mercado, según el BM³⁰, y esto se ha logrado con acciones tan significativas como la de quitar materias como economía planificada y centralizada e introducir micro y macroeconomía.

El Consejo de acreditación se basa en un sistema de incentivos que se fundamenta en un sistema competitivo de asignación de donaciones para la innovación de programas y la investigación.

- ***Indonesia***

Ya en 1987 el BM había apoyado financieramente la introducción de mecanismos de acreditación de la educación superior. Y más recientemente, desde 1994, ha financiado tres proyectos que ahondan en esta línea. Los tres se centran en mejorar la calidad y eficiencia mediante donaciones para perfeccionamiento por concurso. Las instituciones presentan propuestas de perfeccionamiento basados en los resultados de una autoevaluación preparada de acuerdo a normas explícitas. Se examina cada proyecto por un grupo de

²⁸ Ibidem

²⁹ Banco Mundial, 1995. Argentina: Higher Education Reform Project.

³⁰ Banco Mundial, 1996. Romania-Reform of Higher Education and Research Project.

expertos indonesios e internacionales (¿del BM?). Las instituciones favorecidas reciben las donaciones para perfeccionamiento con el fin de poner en práctica sus propuestas. Periódicamente se controlan los avances logrados.³¹

- ***Brasil***

En Brasil partimos del hecho de que el 72% de los estudiantes universitarios lo son de instituciones privadas, financiadas con fondos propios y, en general, de inferior calidad a las públicas.³² Quien controla el sistema de educación superior es el Consejo Federal de Educación, cuya principal función consiste en aprobar los estatutos de las nuevas instituciones, acreditar los programas de estudio, y fijar los costos de la enseñanza.

Crítica a su calidad

Las reformas en marcha que afectan al control de la calidad parten de una primera piedra que destruye a nuestros ojos todo el edificio posterior. No puede juzgarse a la universidad como mera empresa que fabrica profesionales cualificados al mercado laboral, y tirarse por la borda la excelencia académica.

Muy en consonancia con su concepto de calidad están las actuaciones que se han dado: se plagan los consejos de acreditación de expertos ajenos a la universidad e incluso a la nación (como veíamos en Indonesia), algo que luego se plasma con los representantes de esas grandes empresas que se meten en la Universidad o incluso del BM (recordemos que hay proyectos en los que el BM cede asesores, incluyéndose la cesión como préstamo). Por supuesto que nos damos cuenta que todo ello enlaza con determinados intereses que se plasman en el ejemplo rumano, donde el totalitarismo estalinista prohibía enseñar micro y macroeconomía y ahora el totalitarismo de la globalización neoliberal prohíbe estudiar planificación centralizada.

Ante esta sutil hilvanación, dominada por las continuas menciones a la transparencia, hacen que si nos quedamos en lo superficial vemos que los problemas de calidad existen, y que algunos debates y tendencias apuntadas que demandan soluciones también son necesarios. Pero tras esa maraña lo que se esconde es una definición "revolucionaria" de calidad universitaria (que echa por tierra el placer del conocimiento y el derecho a una educación profunda y excelente), y el asalto final a las mentes de una población que en su mayoría está cediendo ante el pensamiento único. Y es que atacar el reducto del pensamiento crítico es una estrategia vital para los intereses que se están beneficiando de esta globalización neoliberal. Para fundamentar de nuevo tanta acusación, si no basta con lo expuesto, baste esta frase de James D. Wolfensohn, presidente del BM, realizada en 1999:

El primer reto es cambiar a los países a través de la construcción de conocimiento, ése será nuestro primer reto como BM.

3.- ÓRGANOS DE GOBIERNO

La tendencia observada parece decirnos que el desembarco de agentes externos de la sociedad se va a hacer extensivo a los órganos de gobierno de la universidad. El país al que muchos apuntan con sus reformas, Estados Unidos, tiene multitud ejemplos como el del campus múltiple de la Universidad de California, pública, y que de sus 24 miembros del equipo de dirección sólo cuatro son funcionarios públicos; los otros veinte tienen representación en sesenta consejos de administración de grandes corporaciones. Una encuesta de 1993 reveló un promedio de cuatro consejos de administración por cada miembro de la autoridad universitaria, y catorce de los dieciocho habían contribuido de forma importante a la campaña política del gobernador.³³

En el Informe Universidad 2000 se propone reducir las competencias del Claustro, órgano pseudodemocrático con representación estudiantil, y se propone que "sus competencias deberían ser fundamentalmente de asesoramiento, propuesta y control". Como "órgano máximo de gobierno de la universidad" en España se propone la Junta de Gobierno, de la que "formarían parte, además del Rector, el Presidente del Consejo Social y el Gerente". Además se apunta a un número reducido de miembros.

Vemos así como se reduce la poca democracia existente en la universidad, se aparta a los estudiantes a papeles *florero*, y se da carta blanca a los intereses del sector privado para que entren a tomar decisiones políticas; todo esto en un contexto en el que también han tomado el control de decidir los criterios de calidad.

³¹ Banco Mundial, 1997, 1996, 1994.

³² Eisemon, T. Y Holm-Nielsen, L. 1995.

³³ Kerbo, Harold, R. (1998)

Las reformas y los planes de ajuste estructural en los países periféricos

Sin entrar a intentar caracterizar la naturaleza de la crisis de la economía mundial, pero dando por hecho su carácter estructural, en este apartado nos centraremos en el análisis del papel que las reformas en la educación juegan dentro de las respuestas que pretenden afrontar dicha crisis.

Dichas respuestas, respondiendo a la misma lógica, se materializan de formas aparentemente distintas. En concreto, para las economías periféricas la forma adoptada es la de los planes de ajuste estructural, diseñados por el FMI y el BM, e impuestos por estas mismas instituciones, representantes de los intereses de los gobiernos del centro. La imposición de las medidas de los planes de ajuste se hace efectiva mediante una cláusula de condicionalidad, que impone al gobierno del país periférico el cumplimiento de ciertos requisitos para recibir créditos.

La condicionalidad se refiere a la obligación, impuesta por el Fondo a los países miembros que desean recurrir a sus recursos, y adoptar las políticas de ajuste económico (...). El vínculo entre el financiamiento y el ajuste está en el centro de la condicionalidad (Boletín del FMI, 14 de junio de 1982 y 15 de marzo de 1982)³⁴

Hay que señalar que los planes de ajuste no se limitan a ser un conjunto de medidas de política económica inconexas, sino que van dirigidos a la implantación en las economías periféricas de un modelo de desarrollo concreto. Sin extendernos en este punto, tenemos que explicitar que partimos de la conceptualización de este modelo de desarrollo impuesto como un modelo periférico, extravertido, dependiente y excluyente.

Las políticas de ajuste también se aplican en el norte, aunque toman formas más sutiles que la coerción fondomonetarista de la cláusula de condicionalidad. Ello lo vemos claramente en el Tratado de Maastricht.

Esto nos lleva inevitablemente a colocar a las reformas educativas frente al espejo de las políticas de ajuste, y vemos que una es reflejo de la otra en cuanto a cómo se introducen en cada parte del sistema, y que una es funcional para la ejecución de la otra, en cuanto a su contenido. Así, hemos visto cómo las reformas en la enseñanza superior se imponen a la periferia desde el BM, que diseña y ejecuta las estrategias a seguir, mientras en el centro los mismos postulados son redactados por “prestigiosas e independientes” autoridades académicas, para después implantarse en plazos más extensos que en la periferia, y siempre “voluntariamente”.

Pero no sólo las reformas de la enseñanza superior son un fiel reflejo de las políticas de ajuste en cuanto a su aplicación, no, sino que las primeras son plenamente funcionales a las últimas, se adaptan como un guante a éstas. Esta complementariedad o funcionalidad entre estas dos estrategias de distinto nivel, se hace efectiva en dos planos: por un lado, las reformas educativas son funcionales para la aplicación de los programas de ajuste. Y por otro, las reformas, y más especialmente el modelo de sistema educativo que se persigue, es funcional para la imposición del modelo de desarrollo implícito en estos planes. De momento, vamos a centrarnos en el primero de los dos aspectos, haciendo algunas reflexiones, de forma menos sistemática, respecto al segundo al final del trabajo.

Para empezar, vemos cómo el plan del ajuste es el responsable de la reducción del gasto público que provoca las limitaciones presupuestarias que sirven de excusa a esta reforma. Así, en otra variante más, vemos cómo son los propios planes de ajuste los que se sitúan en el origen de estas reformas, y no sólo en su desarrollo. Y es que el gasto público debe bajar para favorecer la competitividad y atraer capitales extranjeros, aspectos ambos que se logran con una inflación controlada, que se obtiene gracias a la contracción de demanda pública. Con los precios así, estables y bajos, la inversión extranjera se verá atraída para tirar de la economía, según esta lógica neoliberal. En este rocambolesco camino se han quedado miles de inversiones sociales, como la Educación Superior, cedida poco a poco al control privado, que impone su lógica de la rentabilidad (¿serán rentables ocho personas en una clase de filosofía?) y el beneficio, arrancándose a los estudiantes directamente o a través de instituciones de crédito. Todo ello vedará aún más el acceso a la Universidad de las clases menos pudientes, y se solucionará así para el BM aquel problema tan grave de la masificación. Esta relación entre las exigencias de los planes de ajuste y la aplicación de las reformas es quizás la expresión más explícita de la funcionalidad de las segundas con respecto a los primeros. Sin embargo, no es la única ni, probablemente, la más importante.

³⁴ Tomado de Arrizabalo (1995)

Las medidas que se imponen en el marco de los planes de ajuste fondomonetarista tratan de responder a la crisis mediante tres mecanismos: la ampliación de los espacios de acumulación y ganancia a costa del sector público (privatizaciones), la ruptura de los marcos regulatorios nacionales (apertura y desregulación externa), y el ensanchamiento de los márgenes de ganancia en aquellos sectores donde ya operaba el capital privado (vía recortes sociales, desregulación laboral, etc.)³⁵. Estas medidas se aplican en todo el mundo, sintiéndose el golpe mucho más en las economías periféricas. Veamos de qué modo las novedades introducidas con las reformas facilitan su aplicación.

En cuanto a la **privatización**, la educación superior no es ajena a la búsqueda de nuevos espacios de ganancia privada. Vemos así como proliferan instituciones privadas de enseñanza superior, con el apoyo financiero del Estado y del BM, y también es significativo el auge que han tomado las instituciones de crédito a estudiantes. No debemos olvidar que la descarada entrada de lo privado en la Universidad no se limita a crear nuevos espacios ajenos a los ya conquistados como públicos, sino que también se entra aquí principalmente externalizando servicios que fueron una vez públicos y que ahora se gestionan por empresas privadas, tales como los servicios de reprografía, la cafetería, servicios de limpieza, etc. Por último, es bueno recordar el carácter privado de una Universidad que, aún financiada por dinero público en parte, está al servicio de grandes empresas que la toman como departamento de I+D.

Además, el desentendimiento del Estado de asuntos que históricamente han sido de su responsabilidad, como consecuencia de luchas sociales y políticas importantes, supone un cambio de mentalidad con respecto a la concepción de lo que hasta ahora se habían considerado derechos fundamentales. Así, procesos que son objetivamente regresivos en relación a conquistas de estos derechos, se ven con normalidad, abriendo el camino para que otros espacios con las mismas características al de la educación superior también se vayan abriendo a la entrada del capital privado sin la resistencia social que cabría esperar (educación secundaria y primaria, sanidad, infraestructuras básicas, etc.).

Con la **apertura externa**, vemos que el maná de la inversión extranjera se traslada también a una universidad que reclama financiación privada, y qué mejor que una multinacional, siempre ansiosa de disponer de los últimos conocimientos, para invertir en la barata Universidad a fin de sacar adelante investigaciones ventajosas. Y la competitividad llega así a unas universidades que pugnan por financiarse, y comienza una carrera de bajar costes y exigencias para atraer al necesario capital. Además de los centros universitarios propiamente dichos, todos los nuevos espacios que se abren a la entrada del capital privado (los servicios externalizados, las nuevas instituciones de crédito para estudiantes, etc.) son negocios en potencia para el sector extranjero. Sólo depende de la rentabilidad que estos negocios sean capaz de ofrecer. No es necesario comentar los peligros que entraña que estos servicios (y más aún los centros universitarios) tengan que funcionar con el criterio de conseguir una rentabilidad suficiente.

La **desregulación** también afecta a la universidad. Fijándonos en primer lugar en la desregulación del mercado de trabajo, es claro que ya se ha llevado a cabo allá donde se han externalizado servicios y los empleos públicos, fijos y mejor remunerados, han dado paso a empleos privados temporales o a tiempo parcial. Pero la precariedad no sólo afecta al personal de administración y servicios, sino que avanza inexorablemente hacia el profesorado, sector donde ya se ha implantado la temporalidad y pretende endurecerse en base a los controles de calidad ya mencionados. Sólo mencionar que si dada la situación actual de las universidades, un control de calidad docente es seguramente uno de los cambios necesarios más evidentes, lo que aquí destacamos es el tipo de control de calidad (una calidad definida según los criterios que ya hemos visto) se usará para decidir la renovación o contratación de los profesores.

Otro de los mecanismos principales mediante el cual se pretende reestablecer las condiciones de rentabilidad para la valorización del capital, es la **reducción del valor de la fuerza de trabajo**, estos es, de los salarios. Las reformas también son muy operativas para conseguir este objetivo. Cuando hablamos del salario, además de lo que se considera salario directo, hay que tener en cuenta otros componentes salariales como el salario indirecto y el diferido. Dentro del salario indirecto, se encuentran los servicios de los que el Estado provee a la población. Así por ejemplo, el que un trabajador cuente con un sistema de enseñanza gratuito para sus hijos, se considera salario indirecto. El aumento del peso de los costes de la educación superior que los estudiantes y/o sus familias tienen que financiar, es, por tanto, una reducción del salario indirecto que antes recibían.

³⁵ Xabier Arrizabalo (1.995)

La educación superior en América Latina

El estudio de los profundos cambios que se están dando en el sistema de educación superior latinoamericano es especialmente interesante, ya que esta región constituye un caso paradigmático.

Por un lado, porque las reformas responden perfectamente al modelo que se propone o impone desde los organismos internacionales. Este modelo, que según hemos visto se está aplicando con distinta forma e intensidad en las distintas partes del mundo, en América Latina se materializa de la forma más radical, tanto por el contenido de los cambios acometidos como por la rapidez en su implantación.

El acercamiento a esta región también permite ver claramente cómo las reformas se enmarcan dentro de una determinada estrategia más amplia: es un caso muy ilustrativo del modelo de desarrollo impuesto principalmente por el BM (cuya máxima y más clara expresión son los planes de ajuste impuestos y los proyectos diseñados y financiados por ellos) y las transformaciones económicas y políticas a él asociado.

Además, si la implantación de las reformas en otras partes del mundo toma una forma más difusa, debido a lo consolidado de los sistemas universitarios tradicionales y a la resistencia que sectores de la sociedad podemos todavía hacer, América Latina es un claro ejemplo de zona periférica donde las "recomendaciones" de los organismos internacionales se tornan sin disimulos en explícitas imposiciones. Esto es debido a la condicionalidad de los créditos que estos organismos les conceden y de los que los países latinoamericanos en teoría dependen, a la poca autonomía política que los gobiernos tienen para tomar decisiones que contradigan los dictados impuestos desde las organizaciones controladas por el centro del sistema, y al poco peso (aunque, afortunadamente, esta última condición cada vez se pone más en entredicho) que los grupos sociales más desfavorecidos tienen a la hora de influir en las reformas que se emprenden. Por todo ello, el análisis de cuáles han sido los cambios de los sistemas educativos latinoamericanos en los últimos años es muy ilustrativo de la forma concreta en que se imponen y se materializan las reformas en los países periféricos, y de cuáles son las implicaciones, para la población y para las posibilidades de desarrollo de los países, de estas reformas.

El BM y la Educación en América Latina

Para empezar, hay que partir explicando el repentino interés que hace diez años el BM comenzó a sentir sobre la situación en América Latina de la educación en general, y de la educación superior en particular. Dentro de que los fondos destinados a educación en esta región han aumentado considerablemente, tanto en términos absolutos como en proporción de los fondos totales del BM destinados a proyectos en la región, en términos porcentuales la mayor tasa de crecimiento ha sido la de los créditos dados a proyectos relacionados con la educación superior³⁶. La educación es considerada un tema fundamental debido a su conexión con el crecimiento económico. En el Informe "East Asian Miracle" (1.991) el BM estudia las diferencias estructurales que explican los diferenciales en las tasas de crecimiento económico. El estudio concluyó que un 40% de estas diferencias se explicaban por las diferencias en los sistemas educativos. La relación causal que establecen es la siguiente: los sistemas educativos repercuten en la productividad futura del trabajo, y ésta condiciona en gran medida el crecimiento económico del país. Por ejemplo, la productividad del trabajo en Colombia es menos de la mitad de la estadounidense, y el 30% de esta diferencia se atribuye a las deficiencias del sistema educativo colombiano³⁷. Mientras tanto Costa Rica, el primer país latinoamericano que impuso la escolarización obligatoria en el nivel primario (en 1.869), y cuyos esfuerzos en el desarrollo del sistema educativo destacan dentro de la región, es un ejemplo de país que ha sido capaz de atraer a gran cantidad de empresas extranjeras.

La cadena causal mediante la cual pretenden incidir en el desarrollo que por tanto clara: la educación tiene que ser transformada según el criterio de conseguir un aumento en la productividad del trabajo, así se contribuye a un mayor crecimiento económico y de esta forma, de modo inmediato, se alcanza un nivel superior de desarrollo. Ya profundizaremos más adelante en las implicaciones de esta enfoque, por ahora sólo señalar que estableciendo como vínculo exclusivo educación-productividad del trabajo se están olvidando otras dimensiones muy importantes, y de hecho se están limitando a relacionar conceptos como el de educación y el de desarrollo según un planteamiento tan sesgado y estrecho como el de la teoría del capital humano. También mencionar que, al señalar la entrada de empresas extranjeras como un indicador de crecimiento económico, se evidencia la poca atención puesta en la naturaleza

³⁶ Banco Mundial (1.999) "Educational Change in LAC"

³⁷ Robert Hall y Charles Jones, "The productivity of nations" (1.996)

cualitativa de este crecimiento. En cuanto al paso directo del crecimiento económico al desarrollo, creemos que se comenta por sí sólo.

Pero volviendo al enfoque del que parte el BM, veamos cuáles son las deficiencias que señalan de los sistemas educativos latinoamericanos. Considerando a América Latina con respecto a otras partes de Europa y Asia (a las que el Banco Mundial identifica como sus competidores, como confesando el hecho de que el crecimiento económico es una cuestión por la que hay que competir, que siempre se crece con relación a otro y que el crecimiento de uno es siempre en detrimento del de otros), América Latina se mantiene en niveles muy por debajo. A pesar de que ha habido importantes logros en cuanto a la escolarización a nivel primario (el BM asegura que el 85% de los niños acceden a la escuela primaria, afirmación cuanto menos optimista), sólo un tercio accede a la secundaria, en comparación con el 78% que lo hacen en Portugal, y el 90% de España y Corea. En cuanto a la Universidad, es donde menor ha sido el crecimiento de las tasas de acceso durante los últimos quince años en América Latina: mientras en el Sur de Europa el porcentaje de estudiantes que continuaban sus estudios hasta la universidad alcanza niveles comparables a los de los países más desarrollados de la OCDE, en Brasil sólo el 11% de los jóvenes son universitarios, subiendo la proporción hasta un 14% para el caso de México (habrá que ver qué pasa con este porcentaje una vez que se terminen de implementar las reformas emprendidas por el gobierno mexicano).

Desde que el BM concedió el primer crédito destinado específicamente a la educación (ni más ni menos que a Chile en 1.966), han sido numerosas las aportaciones teóricas y financieras que este organismo ha destinado a esta región. Aún así, y dentro de la línea de análisis que hemos señalado, todavía identifican algunos problemas graves que no se han solucionado. Es la identificación de estas deficiencias lo que justifica la formulación de una estrategia más amplia y definida, más allá de la concesión de créditos y la formulación de proyectos concretos, que transforme profundamente el carácter del sector educativo latinoamericano. Es interesante ver cuál es el análisis que hacen de la situación actual, porque es ese análisis lo que justifica las reformas que están impulsando y apoyando. Del análisis oficial³⁸ acerca de la situación actual del sector se desprenden los siguientes logros:

- Se considera muy positivo el resultado obtenido en el aumento de acceso a la escuela primaria en las últimas dos décadas. Sostienen que un 85% de los niños y niñas en edad escolar tienen acceso en este nivel. También sostienen que ha habido sensibles mejoras en la calidad de la educación, y en los mecanismos de evaluación y control de esta calidad.

- También se felicitan por el relevante papel que han conseguido que el sector privado y el sector no lucrativo jueguen en la financiación y en el aprovisionamiento de la educación. Aunque el nivel de participación (tanto en financiación como en la promoción de centros educativos total o mayoritariamente privados) de estos sectores no se considera todavía suficiente, y de hecho este va a seguir siendo uno de los objetivos fundamentales de las reformas, los niveles alcanzados ya son significantes. Si esta tendencia y estos grados de "privatización de la educación" son generalizables a todos los niveles de los sistemas educativos latinoamericanos, en el caso de la educación superior es especialmente acusado: más de un tercio de los estudiantes universitarios latinoamericanos están matriculados en centros privados.

A pesar de estos "grandiosos logros"³⁹, el BM también apunta aspectos que todavía tienen que ser mejorados:

- Los **diferenciales crecientes en la productividad del trabajo** con respecto a los países de la OCDE ocupan un lugar central, como hemos visto, en el enfoque del BM y en la relación que establece entre el desarrollo y la educación.

- El **bajo nivel de la calidad**, que se achaca principalmente a la deficiente cualificación del profesorado y a la falta de sistemas de incentivos personales y por centros. De todas formas, se valora positivamente el hecho de que el porcentaje de profesores universitarios que forma parte del funcionariado público sea sensiblemente superior al de otras regiones del mundo⁴⁰. Esto es, digamos, un logro de las reformas ya emprendidas, logro en el que señalan que hay que seguir avanzando y complementando, introduciendo mecanismos de incentivos allí donde sea imposible dismantelar el sistema público.

- La **desconexión entre los sistemas educativos y el mercado laboral**. En concreto apuntan que los contenidos de los programas no se ajustan a lo que el mercado laboral demandará de los estudiantes en

³⁸ "Educational Change in Latin America and the Caribbean", The WB LAC Social and Human Development (1.999).

³⁹ Ibidem

⁴⁰ Ibidem

el futuro. Esta apreciación es bastante ilustrativa del papel que los sistemas educativos a los que se tienden van a tener en las sociedades. Ya desarrollaremos este aspecto más adelante.

- Todavía un “**insuficiente papel**”⁴¹ del sector privado en la educación superior. Las restricciones presupuestarias de los gobiernos, y la necesidad de abordar las reformas señaladas, son los argumentos que presentan para justificar proyectos orientados a facilitar la entrada del sector privado en la educación superior. Según sus argumentaciones, el sector privado debería fortalecer su papel tanto en la financiación como en la provisión de la educación universitaria. Veamos cuál es ya la situación:

La participación creciente del sector privado

El sector privado cada vez está más implicado en la educación de los países latinoamericanos. Esta creciente implicación se materializa en tres formas: la provisión directa de servicios educativos, la gestión de centros públicos, y el apoyo a programas de reforma educativa concretos.

Dentro del sistema educativo, la educación superior es el nivel donde la participación privada tiene una presencia mayor. Sin embargo la tendencia también está afectando a los niveles educativos cuyo carácter público se consideraba (de forma todavía más evidente que en el nivel universitario) más incuestionable, aquellos niveles en los que los ya de por sí insostenibles argumentos acerca de la naturaleza de bien privado de la educación superior se vuelven del todo inverosímiles: en países como Argentina y Colombia, casi el 20% de los estudiantes de enseñanza primaria y más del 20% de los de secundaria están matriculados en centros privados.⁴²

El incremento en la tasa de estudiantes universitarios matriculados en centros privados ha sido en América Latina mayor que en ninguna otra parte del mundo. Con la excepción de Argentina (que ya partía de un nivel muy importante), Bolivia, Cuba y Uruguay, la proporción de estudiantes matriculados en estos centros se ha doblado en los últimos quince años. Este crecimiento ha sido especialmente acusado en países como República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Venezuela. En 1.998, los países en que una mayor proporción de universitarios estaban matriculados en centros privados eran República Dominicana (73%), El Salvador (71%), Colombia (65%), y Brasil y Chile (63%). También hay que tener en cuenta que en algunos países, como Chile, la educación universitaria privada recibe una parte importante de fondos públicos.

Además de por la provisión directa, otra vía por la que el sector privado ha encontrado un hueco para rentabilizar su uso en el ámbito de la educación superior, es el negocio que supone la concesión de créditos a los estudiantes. Ya vimos que una de las reformas propuestas era la introducción de créditos que posibilitaran el que los estudiantes financiarán una parte mayor del coste de sus estudios. América Latina ha sido pionera en la introducción de estos mecanismos de créditos para estudiantes universitarios, y por consiguiente en la formación de instituciones privadas que financian y se lucran gracias a la concesión de estos créditos. Ejemplos de estas nuevas instituciones son FUNDAPEC en República Dominicana, ICETEX en Colombia, y ICEES en México.

Estos nuevos espacios que se abren para el capital, explican en gran medida el sobredimensionamiento que el sector financiero está experimentando en estos países⁴³. Mientras que la contribución del sector financiero al PNB es de una media del 1,2% en los países de la OCDE, esta cifra es bastante más elevada para la mayoría de los países latinoamericanos. En Chile la participación del sector financiero se estima en un 2,6%, y en Perú del 2%. No hace falta, a la vista de las crisis financieras de los últimos años (cuyas consecuencias en términos macroeconómicos parecen haberse ya saneado, pero cuyos costes productivos y sociales son incalculables), las implicaciones que una dimensión tan desproporcionada del sector financiero puede tener (de hecho casi siempre suele terminar teniendo), sobre todo en economías periféricas caracterizadas por su alto grado de vulnerabilidad y dependencia externa.

⁴¹ Ibidem.

⁴² World Development Report, BM (1.998)

⁴³ A Effects of structural adjusted programmed on education and training≅, (1.995)

El caso chileno

Sin duda el caso chileno, presenta importantes singularidades en cuanto al momento y la aplicación de las reformas universitarias. Esto se explica porque el especial contexto que vivió la sociedad chilena, la dictadura militar, hizo posible la aplicación de estas medidas de forma rápida y profunda. Por eso es interesante ver cómo se han plasmado allí las reformas, porque al no ser posible ninguna resistencia política o social, lo han hecho de una forma “modélica”. Se puede decir que las reformas que de un modo teórico diseñó el BM, se han hecho allí realidad en la forma más pura posible. También es paradigmático el modelo neoliberal (de nuevo un modelo casi de libro) en el que estas reformas se impusieron. Empezaremos analizando (brevemente) cuál ha sido la evolución de la economía chilena durante los últimos años.

Es imposible no empezar esta trayectoria con el punto de ruptura que supuso el golpe de Estado de 1.973. Bajo la forma de una dictadura, es sin duda cómo las exigencias del capital privado para restaurar sus condiciones de rentabilidad, pueden imponerse con más claridad. Así, los ejes en los que hemos visto que se basan las medidas de los planes de ajuste tomaron en Chile, sin posibilidad de respuesta social alguna, su forma más radical. En concreto, durante estos años la economía chilena sufre una “radical contrarreforma” basada principalmente: en la privatización de empresas y servicios públicos; una importante desreglamentación de la actividad económica, particularmente de las relaciones laborales; y una rápida e indiscriminada apertura comercial y financiera al capital extranjero. Se puede decir que es un período de “ajuste permanente”. Como resultado de estos procesos el nivel de transnacionalización de la economía chilena alcanzó cotas importantísimas. Además, esta transnacionalización se asentó sobre la destrucción de la estructura industrial nacional, originando una inserción externa de carácter (de nuevo) primario exportadora, basada en una competitividad que se sustenta en los bajos costes laborales y en la depredación de los recursos naturales del país. Estos años, han sido utilizados por algunos teóricos como modelo de aplicación ortodoxa de las políticas neoliberales con excelentes resultados. A este respecto, y sin entrar a comentar las implicaciones de defender un modelo cuyo ejemplo “más puro” se ha tenido que dar bajo un régimen dictatorial, caben hacer importantes matizaciones en cuanto al “éxito” de la experiencia chilena. Por un lado, cualquier calificativo cercano al de “exitoso” queda absolutamente deslegitimado teniendo en cuenta el grave deterioro en las condiciones de vida y de trabajo que sufrió la mayoría de la población chilena: incluso según datos oficiales (por otro lado cuestionables), los salarios fueron como media un 18,7% inferiores a los de 1.970, y el desempleo medio de un 16,7%, cifra que casi triplica al promedio histórico⁴⁴. Además, si sólo atendemos a los datos de crecimiento económico, tampoco se puede sostener que el período fuera tan brillante: hubo dos crisis de magnitud importante, con una caída de la producción del 12,9% en 1.975 y otra del 14,1% en 1.982.

En lo que respecta a los últimos años, el parcial desmantelamiento del régimen dictatorial no ha supuesto cambios significativos en los ejes de la política económica chilena. El “ajuste permanente” sigue siendo el centro de las medidas adoptadas, y el tipo de inserción exterior tampoco ha variado sustancialmente. En los últimos nueve años el cuadro macroeconómico chileno había disfrutado de una notable estabilidad, habiéndose además registrado un ritmo sostenido en el crecimiento de la producción. Sin embargo, la persistencia de los rasgos estructurales propios de una economía periférica, así como las debilidades y contradicciones de la política económica, originaron que finalmente, y como resultado del alto grado de vulnerabilidad de la economía chilena, ésta entrara en una profunda crisis.

Tras este breve y más bien ilustrativo recorrido por la evolución de la economía, vamos a ver cómo, en este contexto, se ha ido reformando el sistema educativo universitario chileno.

En los últimos años de la década de 1.970, el gobierno militar chileno recortó drásticamente el gasto público por estudiante universitario. Este recorte, supuso la inauguración de una serie de medidas orientadas a transformar la financiación y la estructura de la universidad chilena. Estas medidas acabarían, entre otras cosas, con la tradición chilena de proveer de enseñanza superior pública y gratuita a todos los estudiantes con cualificación suficiente para acceder a ella. En los primeros ochenta, el gobierno militar emprendió nuevas medidas. Es muy ilustrativo ver cómo, medidas que ahora se están implantando en el resto de la región y de todo el mundo, se adoptaron en Chile de forma drástica y temprana, sin dudarse como consecuencia de la ausencia de necesidad del gobierno dictatorial chileno de buscar consenso o cuanto menos, aprobación tácita, de la sociedad. Las medidas que se aplican estos años son las siguientes: se introducen normativas que regulan la diversificación y estratificación del sistema universitario en distintos niveles: universidades, institutos profesionales y centros de preparación técnica; Se impone la obligación a todas las instituciones públicas de educación superior (que contaban con relativa autonomía) de imponer tasas a los estudiantes; Se limita la “autonomía política” que hasta entonces tenían las instituciones

⁴⁴ Xabier Arrizabalo (2.000)

universitarias. Paralelamente, se aumenta su autonomía en la gestión y asignación de los fondos presupuestados; Se dan incentivos económicos para la creación de centros universitarios (y de secundaria) privados; Se establece, de forma pionera, un sistema de créditos para los estudiantes; Se dan bonos a los estudiantes de secundaria con mejores calificaciones, que pueden ser canjeados como pago de parte de los derechos de matrícula en cualquier centro universitario, público o privado; Cambian los mecanismos por los cuales se asignaba el presupuesto público a cada centro, adoptando una versión rudimentaria de lo que luego se denominaría “presupuesto por desempeño”. Esta nueva fórmula trataba de incentivar la generación propia de ingresos y el recorte en los gastos; Empiezan a distribuir los fondos destinados a investigación en un “contexto de competitividad”, contexto que incluía a los centros de investigación privados; Y por último, se abole el régimen de empleado público bajo el que hasta entonces eran contratados los profesores universitarios.⁴⁵

A finales de la década, y coincidiendo con la tendencia predominante en todo el mundo, la tasa de estudiantes matriculados en centros universitarios se había duplicado, alcanzando un crecimiento del 27%. Lo que sí es relevante, es que este aumento, casi en su totalidad, fue absorbido por centros privados⁴⁶. Este aumento en el número de estudiantes, junto con el nuevo marco legal, incentivó la proliferación de centros: se pasó de ocho universidades a casi setenta, mientras que los institutos profesionales y los centros técnicos, instituciones anteriormente inexistentes, alcanzaron la cifra de doscientos. En 1.990 el gasto público destinado a educación superior había descendido un 40% en términos reales con relación a finales de los setenta. En términos de gasto por estudiante, el Estado sólo financiaba un 27% del coste. El resto corría a cargo de los pagos de los estudiantes (mediante distintos mecanismos), los ingresos propios de los centros, y los subsidios por proyectos concretos.

El sector privado cobró una importancia en la provisión de educación superior, adelantándose a lo que luego pasaría en la mayoría de los países de la región. Mientras la media de estudiantes universitarios latinoamericanos matriculados en centros privados era de un 39% en 1.990, en Chile esta cifra ya alcanzaba el 53%. Un elemento que explica la rapidez y la magnitud con que el sector privado chileno acudió al sector universitario, además de las condiciones tan favorables que las nuevas reglamentaciones (y desreglamentaciones) le ofrecían, es que este proceso se dio en Chile durante unos años (la década de los ochenta) en los que, al igual que en el resto del mundo, el número de estudiantes que querían acceder a la universidad estaba creciendo muchísimo. La universidad era en esos momentos, digamos, un negocio en auge. Y este es una característica diferenciadora muy importante con respecto a la situación de los países que afrontan las reformas en la década de los noventa.

Los fondos públicos destinados a la educación superior se asignan mediante cuatro mecanismos:

- a) El **Aporte Fiscal Directo**, que sólo lo reciben las veinticinco universidades que ya existían antes de las reformas. Supone el 54% del presupuesto.
- b) El **Aporte Fiscal Indirecto**, que se asigna a los centros en los que se hayan matriculado el año anterior los estudiantes con mejores calificaciones. Absorbe el 12% de la financiación pública.
- c) **Tres Fondos Competitivos**, por los que los centros públicos y privados compiten presentando proyectos de investigación concretos. Se distinguen tres modalidades: ciencia y tecnología, desarrollo institucional y formación del profesorado. Representan el 23% de los fondos.
- d) **Ayudas a estudiantes**, en las que se incluyen, además de las becas, los préstamos que se les conceden a los estudiantes bajo el programa de créditos. Hay que señalar que estos créditos son devueltos por los estudiantes al terminar la carrera, pero son contabilizados como gasto público en el año de la concesión.

Es interesante ver lo que, Eisen Thomas (1.995), uno de los habituales colaboradores de los informes del BM, opina sobre las reformas que se emprendieron en este período:

“Se dieron cambios impresionantes en el sistema educativo universitario chileno. Éstos no pueden ser infravalorados a causa del a menudo brutal gobierno militar que los impulsó. Gobiernos militares en otros países no han sido capaces de implementar reformas mucho menos ambiciosas, a pesar de contar con circunstancias mucho más favorables. Significativamente, las reformas introducidas por el gobierno militar chileno no han sido desmanteladas o debilitadas por el presente gobierno electo”

Hay que destacar que a pesar de que E. Thomas participa en algunos de los documentos oficiales sobre educación que publica el BM, la cita ha sido extraída de un documento de trabajo, donde se aclara explícitamente que esta institución no es responsable de la redacción del texto.

⁴⁵ “Reforming Higher Education” Lee, S. 1.995

⁴⁶ Brunner and Briones, 1.992)

El caso de México

Las reforma neoliberal de la Educación Superior ha tenido que esperar, a diferencia del caso chileno, hasta que se ha llegado a una situación como la actual, donde parece que el vaso se va a desbordar por completo. Y es que desde 1982, año de la crisis de la deuda que México tiene el gusto de inaugurar, y año también de nuevo presidente, Miguel de la Madrid, los dogmas neoliberales se van acomodando en México. Un sistema prebendario como el mexicano, que siempre había jugado con la inteligencia de aumentar/reducir el gasto en cada nuevo mandato, se encuentra que desde 1982 debe someterse al ajuste que exigen sus cobradores, y en él es pieza fundamental controlar el déficit vía reducción del gasto público. Hay que tener en cuenta que se parte de unos niveles de gasto muy escaso, pues desde el lado de los ingresos nos encontramos con el hándicap del casi inexistente sistema fiscal, y sólo se logran ingresos del petróleo y las exportaciones, aspectos ambos tan inestables y dependientes.

Sin embargo, México no se entrega, en un principio, en cuerpo y alma a los dictados neoliberales, pues el PRI es consciente de que Miguel de la Madrid salió elegido con "sólo" el 70% de los votos y que para alzarse con el triunfo de Carlos Salinas se tuvo que emplear a fondo el fraude para dejar en un esperpéntico apagón al adversario Cárdenas. Todo, por tanto, hace ver que el pueblo actúa como siempre, es decir, bajas el gasto y el descontento popular crece, por lo que en el siguiente mandato lo subes. Pero ahora no se puede subir, y así los porcentajes bajan. De este modo, la política de privatizaciones, por ejemplo, se dirige a pequeñas empresas estatales de 1986 a 1988, y de 1989 a 1992 se pierde la timidez saltando a las grandes, como Teléfonos de México. El Banco Mundial afirma sin pudor que estas privatizaciones permitieron al gobierno mexicano pagarle parte de la deuda contraída⁴⁷.

Pero desde 1992 el proceso privatizador sufre un parón, quizá debido a ese temor que mencionábamos. Y así nos encontramos cuando sobreviene la grave crisis de diciembre de 1994, que deja a México de rodillas, y en marzo de 1995 el gobierno aprueba una serie de fuertes medidas de ajuste. A partir de aquí el ajuste es implacable y se extiende a toda la sociedad, y siempre comandado por un BM que el mismo marzo del 95 ya tiene proyectos sobre la mesa para financiar privatizaciones y demás.

Este año 94 es el de la eclosión social, y es que se levanta Chiapas, se asesina a Colosio y Zedillo apenas logra un 50% de los votos. El sistema se tambalea pero el gasto no sube, el ajuste se endurece, se huye hacia delante y México estalla.

El BM en México

El BM extiende sus redes por todo México, y sus préstamos financian desde carreteras privadas hasta reformas legales que abran el campo financiero al capital extranjero, pasando por ingentes cantidades a familias caciquiles, como los Azcárraga, que reciben US\$ 50 millones para la construcción de 3 hoteles, cuando ya tienen 42.

En el momento actual, es importante conocer las percepciones que el BM tiene/publica de México, porque desde ellas actuará. En una sinopsis realizada por el propio BM en enero del 2000⁴⁸, comienza calificándola como la decimotercera economía mundial, según valores del PIB, para más tarde destacar su crecimiento económico y calificarlo como país de "ingreso mediano alto", además de afirmar que todos los indicadores sociales son positivos. Eso sí, tras decir esto, califica como problema que la pobreza afecte al 28% de la población (cifra mucho más baja que ese 50% que me he encontrado como una de las más conservadoras a las que he tenido acceso).

Buceando entre sus informes, nos topamos con uno de 1998⁴⁹, que marca 5 líneas muy concretas a seguir para el caso de México:

1. Mantener la estabilidad macroeconómica.
2. Reformar "el apuntalamiento por la base legal" del sector financiero.
3. Aumentar la estructura de incentivos en el mercado laboral.
4. Fortalecer el esfuerzo desregulador y las políticas competitivas.
5. Fomentar la inversión privada en la Educación Superior.

Reformas en la educación superior

Una vez situados en el contexto mexicano que ha favorecido la introducción del ajuste, nos centraremos en cómo se materializa en la Educación Superior. Es esta una parcela de la sociedad a la que no se podía entrar sin escrúpulos, como en otras, pues la universidad pública mexicana goza de un prestigio y de una tradición de lucha social que no se podía obviar, y es que la masacre de la Plaza de las Tres Culturas de aquel fatídico 1968 sigue en el inconsciente colectivo.

Así, las reformas no se han introducido directamente como en Chile, donde los militares habían hecho desaparecer toda resistencia civil y, por otro lado, ya hemos visto cómo y por qué no comienza la

⁴⁷ Banco Mundial, 1995.

⁴⁸ Banco Mundial, 2000

⁴⁹ Banco Mundial, informe n° 17392, del 22-5-98

gran ofensiva hasta 1995, justo el mismo año en que otro factor se une: el BM comienza su ofensiva en la Educación Superior.

Todos los factores confluyen y la obra comienza poco a poco. En 1997 el BM radiografía la situación de la enseñanza superior, y sus conclusiones son⁵⁰: una baja tasa de participación en la misma, siendo como es un país en crecimiento que necesita de profesionales cualificados; limitaciones presupuestarias, acentuadas tras la crisis de 1994; insuficiente calidad de los centros; problemas de equidad, agravados por la limitada capacidad de las universidades públicas y el crecimiento de las privadas; falta de responsabilidad con la economía nacional.

Bien, sorprende de esta aproximación a la educación superior mexicana el que se admita que el auge de las instituciones privadas en perjuicio de las públicas ocasione problemas de equidad. Y sorprende porque lo que a continuación se hace es atacar aún más a la ya de por sí insuficiente equidad. Es de destacar asimismo que se acuse a la universidad de falta de responsabilidad con la economía nacional, algo que se encuadra perfectamente con la orientación al mercado que, según ellos, los nuevos tiempos demandan a la universidad.

El gobierno mexicano aprende del BM, y decide aumentar la tasa de estudiantes y la equidad según la receta dada por el organismo internacional. Se buscan de este modo fuentes de ingresos no estatales, y comienzan las actividades empresariales, se introducen tasas en algunas universidades... Aquí se encuentran con la temida y previsible resistencia de los estudiantes de la UNAM, de la que hablaremos más adelante. Por otro lado, se fomentan las instituciones privadas, como explicaba el BM en el punto 5 de su informe de 1998 (¿y la equidad?), y se ponen el objetivo de subir bastante un porcentaje del 25% de presencia privada que consideran muy pobre.

Otro flanco de ataque es el de los créditos. Con ellos se declara que lo que se pretende es garantizar a la clase baja su acceso a la universidad, pero ya nos diréis cómo se favorece a la clase baja endeudándola desde los 18 años. También se pone como justificación el que con la presión de un crédito cuyos intereses no hacen más que subir los estudiantes se esfuerzan más por aprobar. Claro.

El BM se lanza así a un proyecto de US\$ 612 millones para la creación de instituciones de crédito a estudiantes. En concreto participa aquí con US\$ 300 millones, 270 de los cuales se dedicarán al desarrollo del Plan de Crédito a Estudiantes del Sector Privado, y 30 al Instituto de Crédito de la Universidad de Sonora, con el objetivo en este último caso de alejarse de la dependencia del Estado. Esta universidad de Sonora es la misma sobre la que se impusieron las tasas que, según el BM, tan felices hizo a sus estudiantes, que hasta pusieron murales donde veían dónde iban sus fondos.

También debe reseñarse que en cuanto al control de calidad se han adoptado medidas orientadas a recompensar la productividad en la investigación de determinados especialistas.⁵¹

Vemos por tanto que se fomenta la universidad privada, se abre un nuevo espacio al capital y la "ayuda" a lo público busca el que la dependencia del Estado desaparezca...¿cuál será la nueva dependencia?, nos preguntamos.

Resistencia civil

Los estudiantes de la UNAM son los primeros que se han rebelado de forma significativa contra las reformas neoliberales en la Universidad. Ante el anuncio de la implantación de tasas, en abril de 1999 da comienzo una huelga que ha paralizado la mastodóntica UNAM durante casi un año. Los estudiantes se han organizado asambleariamente y al margen de los tres principales partidos mexicanos, y han tomado el nombre de Consejo General de Huelga. En cada facultad se han venido realizando multitudinarias asambleas que guiaban el movimiento sin cabezas visibles y con la determinación de no ceder un ápice ante la apisonadora neoliberal. Toda la propaganda gubernamental se ha puesto en su contra para descalkificar su postura, y finalmente se aceptó negociar, eso sí, en reuniones públicas y retransmitidas por radio.

Las tensiones y la larga duración de la huelga han hecho mella en el movimiento. Las tensiones fueron tanto externas como internas, Entre las externas la presión fue hasta física, con encarcelamientos, palizas y violaciones a estudiantes por parte de las fuerzas de seguridad. Ante esto ha nacido un fuerte movimiento de padres de alumnos. Por otro lado, las presiones internas causaron la escisión entre los llamados moderados, vinculados al PRD que gobierna México DF, y los ultras, que pretendían garantizar el apartidismo de un movimiento cuyo objetivo no es negociar.

Respecto a esta última palabra, *negociar*, han recibido los valiosos consejos del EZLN, engañados en su momento por esa palabra, y ahora a punto de ser exterminados.

Todas estas tensiones han agotado un poco al CGH que, sin embargo, aún respira con fuerza. En unas jornadas internacionales que organizaron en abril del 2000 acudieron más de dos mil estudiantes de todo el mundo para discutir, debatir y aunar esfuerzos en la lucha contra estas reformas neoliberales que dicen buscar la equidad mediante la implantación de tasas y el fomento de las universidades privadas.

⁵⁰ Banco Mundial, proyecto MXPE 49895

⁵¹ Elaine El-Khawas

Reflexiones finales

La educación superior y las posibilidades de desarrollo

Ya hemos visto cómo el proceso de las reformas en sí es funcional para la aplicación de los planes de ajuste en las economías periféricas. Pero la relación entre este proceso y las posibilidades de desarrollo de estas sociedades va todavía más allá. Para ver estas implicaciones, tenemos que pensar no sólo en el proceso de reformas, sino también en cuál es el modelo de universidad y de educación superior que se persigue como objetivo, modelo que en algunos casos ya se encuentra ampliamente consolidado.

Del análisis acerca de los problemas que sufre la universidad actual que los precursores de las reformas hacen, se desprende de manera clara e inmediata cuál es la naturaleza de la universidad que pretenden conseguir. Sin volver a este asunto, sí conviene explicitar cuál es la relación que estos teóricos establecen entre la educación y el desarrollo. Esta relación es muy simple: la educación incide en el desarrollo económico de un país mediante el incremento de la productividad media del trabajo. Desde este planteamiento, la educación se valora según su capacidad de redundar en mayor productividad del trabajo. Ése es el criterio fundamental que se considera, y la variable sobre la que se proponen incidir para lograr que la educación contribuya al crecimiento económico, dando por hecho que así también al desarrollo. Es importante tener claro cuál es la relación que a partir de ahí se establece entre educación y desarrollo, y cómo todas las reformas emprendidas van en la dirección de, en última instancia, aumentar la productividad del trabajo, olvidándose de otras dimensiones mediante las cuales la educación repercute en las sociedades y en los posibles modelos de desarrollo a alcanzar, como su efecto sobre la igualdad, la consecución de la democracia real, la capacidad de la sociedad de ser conscientes de su propia situación y de los mecanismos disponibles para transformarla,

Una ilustración bastante buena del modelo de universidad al que se tiende, la da el propio BM cuando declara explícitamente que una de sus prioridades dentro de las reformas que impulsará en América Latina es "mejorar la transición de la escuela al mundo adulto, ajustando los contenidos de los programas para dotar a los jóvenes de los conocimientos y **valores** necesarios para una contribución productiva en el trabajo y en la **sociedad**"⁵² Aquí se hace completamente explícito cómo a través de estos procesos de reformas, lo que se persigue es una subordinación absoluta de los sistemas educativos a lo que el mercado demanda. Mucho más peligroso es este hecho en los países periféricos, donde lo que el mercado demanda, es un modelo de "desarrollo" que lo único que hace es perpetuar el subdesarrollo. La perversidad no reside sólo en el hecho de que los sistemas educativos preparen a las personas para ser funcionales (productivas) dentro de un modelo que les condena al subdesarrollo, sino que además imposibilitan la conceptualización y el estudio de otras posibles modelos de organización de la sociedad, dificultan la posibilidad de repensar las propias alternativas de desarrollo. La mención expresa a la dotación de valores, además de conocimiento, nos parece que es bastante ilustrativa del calado que las reformas tienen en este sentido.

Detrás de cada opción tecnocrática, de la aplicación de cada medida concreta, siempre hay una opción de modelo de desarrollo implícita⁵³. Y este es también el caso de las reformas de la educación superior, que no son más que otra expresión de un proyecto político integral: el modelo de desarrollo que se impone. Es evidente que en un modelo de desarrollo dado, el sistema educativo se dirigirá a formar a la población en los valores y habilidades necesarios para el desarrollo del propio modelo. (Si por ejemplo, una comunidad decidiera organizarse según un modelo de desarrollo basado en valores como la solidaridad, la justicia, la valoración de lo colectivo, la integración con el medio natural, u otros cualesquiera, también se dotaría de un sistema educativo que potenciara y educara en estos valores) En este sentido, las implicaciones que vemos que las reformas tienen para el desarrollo son las que lógicamente se desprenden de la adecuación que suponen del sistema educativo a un modelo de desarrollo capitalista, que en las economías periféricas, se caracteriza por ser dependiente, extravertido y excluyente. Desde este punto de vista podemos considerar que las implicaciones de las reformas para las economías periféricas son desastrosas, en cuanto lo es el modelo a cuya lógica responden. Pero la verdad, es que la crítica no podría ir más allá de reconocer que son parte integrante de un modelo de desarrollo que no nos parece tal.

Sin embargo, nos parece que hay otra dimensión en la relación entre la educación y el desarrollo, y es quizás en esta dimensión donde el efecto de las reformas nos parece que puede ser más peligroso. Aunque los organismos internacionales por supuesto no lo valorarían nunca, ya que supone cuestionar la

⁵²"Educational Change in Latin America and the Caribbean", The WB LAC Social and Human Development (1.999).

⁵³ José Déniz.

inamovilidad del orden que ellos mismos representan, la educación es el mecanismo fundamental que posibilita de transformación social democrática. Las posibilidades de pensarse a sí misma como sociedad en un momento histórico, de concebir, materializar y dirigir modelos de desarrollo alternativos, está en gran medida relacionada con la forma y el contenido de la educación a la que la población tenga acceso. En este aspecto, la naturaleza de la educación superior tiene un papel fundamental. Teniendo esto en cuenta, no podemos valorar un sistema educativo concreto sólo en función de las características del modelo de desarrollo dado al que éste esté orientado. Si partimos de la idea de que las sociedades tendrían que tener siempre la posibilidad de redefinir su modelo de desarrollo, la educación (y quizás la educación superior especialmente) tendrá que ser juzgada según sea o no medio de transmisión del conocimiento de realidades y enfoques teóricos que permitan conceptualizar y articular estrategias de desarrollo alternativas. En definitiva, según capacite a la población de ser consciente de su situación y sujeto activo de su destino. Esto se materializa en la pluralidad teórica, en la coexistencia de enfoques críticos, y en la creación dentro del proceso de aprendizaje institucionalizado de espacios y tiempos no definidos, que queden abiertos para la participación de todas las partes que integren el proceso educativo. Por supuesto que también, y como condición previa a todo esto, el sistema educativo tendrá que ser evaluado según la capacidad ofrecer igualdad real de oportunidades (dotándose de medidas de discriminación positiva si fuese necesario) a la población para integrarse en todos sus niveles (incluida la educación superior).

Valorando las reformas emprendidas en función de lo que supongan de avance o de retroceso desde esta perspectiva, hay que concluir que las implicaciones para el desarrollo son claramente negativas. Si el modelo universitario tradicional estaba muy lejos de ser el motor de la transformación social emancipatoria, por lo menos constituía un pequeño reducto donde el pensamiento crítico y las actividades que no respondían al criterio de la rentabilidad aún subsistían. Sin embargo, el modelo que se persigue implantar en los sistemas de educación superior en todo el mundo, son (muy lejos del paso hacia delante que nuestras universidades, desde la perspectiva que hemos expuesto, necesitan dar), un paso atrás, que profundiza el carácter regresivo y antidemocrático de la educación institucionalizada, de forma difícilmente reversible.

Una cultura global

La asimilación cultural es una de las características de la globalización contemporánea, afirma Mohan Rao; para ello pone como ejemplo el que las televisiones y los satélites de comunicación retransmiten noticias e imágenes directamente y en un segundo, sin las mediaciones o filtros locales de otros tiempos. Tal y como sucede en el espacio de la Educación Superior, aquí vemos que gran parte de la información está financiada por la publicidad y el comercio y, en contrapartida, transporta las imágenes que permiten rentabilizar esas actividades.⁵⁴

Este fenómeno es fácil de comprobar viajando a cualquier lugar del mundo al pedir una Coca-cola, o al decir de qué país eres y en seguida enfrascarte en una conversación sobre el Real Madrid y el Barcelona. Las lenguas locales perecen, los Levi's proliferan, la televisión lleva a los vigilantes de la playa a Mozambique, y los músicos locales guardan sus guitarras. La cultura americana se impone, y la meta para las economías está allá donde la estatua de la libertad sorprende por su pequeñez.

La cultura global convive, paradójicamente a primera vista, con el desarrollo de lo local, pero es que, extinguiéndose el Estado y sus políticas públicas, es lo local lo que subsiste, todo ello con una gorra Nike y con el pensamiento único como guía. Al menos eso pretenden estas reformas en la Educación Superior. Que nadie se rebele ante el capital y los ingentes beneficios que expolia.

Todos debemos ver el traje nuevo al emperador, y quien no lo vea será suspendido.

⁵⁴ Mohan Rao, J. (1999). Informe mundial sobre la cultura. UNESCO

CONCLUSIONES

Hemos repasado con lupa cuáles son las reformas en la enseñanza superior que se han materializado en todo el mundo. Partimos del diagnóstico de los problemas que veía el BM, algo que nos permitió entender el significado de sus propuestas, analizadas en detalle. Estas propuestas se han ido aplicando, por los gobiernos y a veces con la colaboración financiera directa del BM, casi a la vez que eran formuladas, y en muchos casos los propios teóricos del BM, como Jalmi Samil en México, han sido quienes elaboraban y controlaban los proyectos.

Aunque intuíamos en un principio que todo respondía a un mismo movimiento, nos hemos sorprendido al observar cómo dando tumbos por el planeta, desde China a la India, siguiendo por el Este de Europa hasta llegar al Oeste, cruzando a África y terminando más allá del charco en el campo de pruebas latinoamericano, muy cerca ya del modelo USA, el mismo esqueleto teórico era plenamente adaptado a cada situación. Y no es la casualidad quien logra esta coincidencia, no, sino que vemos que es el organismo internacional no democrático llamado Banco Mundial quien impulsa o impone estas medidas.

A este respecto, confirmada ya nuestra primera hipótesis, confirmamos la segunda, es decir, la introducción de estas reformas es funcional a la aplicación de los programas de ajuste estructural impulsados por los organismos internacionales. Ya hemos dado vueltas a este punto en un apartado del trabajo, pero observando nuestras investigaciones en su conjunto, podemos concluir una tercera hipótesis que se nos plantea: tras descubrir que las reformas responden a un mecanismo similar a los planes de ajuste, que incluso resulta funcional al mismo y que se puede engarzar como un componente más, ¿serán sus implicaciones tan nefastas para la población como los planes de ajuste?; es una hipótesis que quizás necesite de unos pocos años para confirmarse, pero ya podemos intuir sus graves implicaciones.

Como última pregunta que nos surge una vez cerrado el trabajo está la preocupación de que si esas reformas impondrán el pensamiento único desde esas redes internacionales de control de calidad, con casos como el rumano, y es que no se trata sólo de una estrategia de cambio de gestión que deje entrar al capital al centro del saber, para expoliarlo y venderlo, no, es mucho más, pues quien controla el saber y su difusión accede a controlar las mentes y si, en lugar de dar libertad de leer todo para elegir, se muestra sólo la parcela que interesa, el pensamiento crítico morirá, y lo hará a manos de una estrategia mundial como la descrita. Así, podemos concluir que esta reforma busca la implantación autoritaria del pensamiento único, y que supone un ataque directo al pensamiento libre, algo que todos los dictadores siempre soñaron con lograr, pero que fueron tan torpes que usaron las pistolas para eliminar enemigos, acto que los multiplicaba, cuando lo más fácil y sutil es conquistar las mentes para tu propio bando, tarea que la transparencia del Banco Mundial no duda en perseguir.

Bibliografía

- Arrizabalo, Xabier *Crisis y ajuste en la economía mundial (1.995)*
- Arrizabalo, Xabier *Ajuste y subdesarrollo en la economía mundial actual: el caso chileno (2.000)*
- Banco Mundial, 1.995. *Priorities and Strategies for Education.*
- Banco Mundial, 1995. *Argentina: Higher Education Reform Project.*
- Banco Mundial, 1995.
- Banco Mundial, 1996. *Romania-Reform of Higher Education and Research Project.*
- Banco Mundial, 1997, 1996, 1994.
- Banco Mundial, 1996. *China Higher Education Reform.*
- Banco Mundial, 22-5-98. *Informe nº 17392*
- Banco Mundial, 1997. *Proyecto con ID: MXPE 49895*
- Banco Mundial, 1.998. *Knowledge for Development.*
- Banco Mundial, 1.999. *Educational Change in Latin American and the Caribbean*
- Banco Mundial, 2000.
- Banco Mundial. *Proyecto MXPE 49895.*
- Banco Mundial. The WB LAC Social and Human Development: *Educational Change in Latin America and the Caribbean (1.999).*
- Banco Mundial. *World Development Report, 1.998*
- Brunner and Briones, 1.992
- Conferencia de Rectores de la Universidad Española (CRUE). *Informe Universidad 2000.*
- Déniz, José. *Comentarios de clase*
- Eisemon, T. y Holm-Nielsen, L. *Lessons from WB experience (Banco Mundial, 1.995)*
- El-Khawas, Elaine *El control de calidad en la Educación Superior: avances recientes y dificultades por superar (1998)*
- Experton, William *Argentina: Higher Education Reform (1.998).*
- Gibbons, *Pertinencia de la Educación Superior en el siglo XXI (1.998).*
- Hall, Robert y Jones, Charles. *The productivity of nations (1.996)*
- Johnstone, Bruce: *Financiamiento y gestión de la Enseñanza Superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo (1998).*
- Kerbo, Harold R. *Estratificación social y desigualdad (1998)*
- Lee, S. *Reforming Higher Education (1.995)*
- Mukherjee, Hena (1997)
- Mohan Rao, J. *Informe mundial sobre la cultura 1999 (UNESCO).*
- Salmi, Jamil y Alcalá, Gabriela *Opciones para reformar el financiamiento de la Enseñanza Superior (1998)*
- Sheehan, John: *Reform of higher education finance (Banco Mundial)*
- UNESCO: *Effects of structural adjusted programmed on education and training (Conferencia General de la UNESCO, 1.995)*
- West, Edwin G. *Education with and without the State*