

LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: UN ANÁLISIS DE CASO 1990-2008*

Gabriel Misas Arango**

RESUMEN

La universidad latinoamericana se desenvuelve en medio de grandes tensiones y contradicciones que surgen de la implementación, por una parte del Consenso de Washington, y por otra, de las demandas de recursos financieros de la Universidad para llevar a cabo sus tareas misionales. También surgen grandes tensiones al interior del campo universitario entre los partidarios de unas prácticas colegiadas de gestión, propias de las universidades decimonónicas, y las necesidades de gestión racional de instituciones de gran complejidad organizacional como son las grandes universidades latinoamericanas al inicio del siglo XXI. El presente artículo aborda estas problemáticas y analiza sus repercusiones.

Palabras claves: Educación, Universidad, Economía, Estado

THE FINANCING OF HIGHER EDUCATION IN LATIN AMERICA: A CASE ANALYSIS 1990-2008

SUMMARY

The Latin American university develops itself among big tensions and contradictions arising from the implementation of the Consensus of Washington and the demands of financial resources for the University to carry on its missionary duty as well. Great tensions between the followers of some managerial collegiate practices, proper of the nineteenth century universities, and the needs for a rational management of institutions of high organizational complexity, such as the large Latin American universities at the onset of the XXI century, also arise. This article discusses these problems and analyzes their repercussions.

Key words: Education, University, Economy, State

[61]

* Este texto forma parte de los resultados de la investigación Autonomía y legitimidad de la Educación Superior en América Latina, un estudio comparado, realizado por integrantes de cinco facultades (Ciencias Humanas; Derecho, Ciencias Políticas y Sociales; Ciencias Económicas; Ciencias) y un Instituto Interfacultades de la Universidad Nacional de Colombia (IEPRI). Esta investigación fue financiada por la Universidad Nacional de Colombia y COLCIENCIAS (2008-2010, Cod.1101-452-21135)

** Profesor Titular, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)

ANTECEDENTES

La crisis del modelo fordista de acumulación en los países centrales, que se hace manifiesta a mediados de la década de los años 70 del siglo anterior, dio lugar, entre otras, a la construcción de un nuevo referencial, matriz teórica-ideológica, acerca de lo que es una “buena política económica”. Dentro del nuevo canon se destacan, para nuestros propósitos, tres elementos: i) la reducción del gasto público dentro del PIB; ii) la salida del Estado de la provisión de ciertos bienes y servicios en beneficios de proveedores privados (privatización de la provisión de servicios públicos domiciliarios, salud, pensiones, etc.) y iii) nuevas formas de evaluación de la gerencia pública.

Políticas que fueron puestas en marcha primero en los países centrales, particularmente en Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, y posteriormente generalizadas -bajo el nombre del Consenso de Washington- al conjunto de países de la periferia, con la excepción de los pocos países que se negaron a adoptarlas o sólo lo hicieron marginalmente. El campo de la educación superior, dado que su financiación en Europa, Estados Unidos y América Latina provienen su mayoría de fondos públicos, ha sido uno de los más fuertemente afectados por la puesta en marcha del nuevo referencial.

[62] Las características no fordistas del campo de la educación, particularmente de la educación superior, hacen aún más restrictivo el nuevo referencial. En este campo, a diferencia de lo que acontece en el campo de la industria manufacturera o en la provisión de servicios públicos domiciliarios (electricidad, agua, telefonía...), la introducción de innovaciones tecnológicas no sustituyen factores de baja productividad por otros de alta productividad sino que se adicionan a los existentes generando mayores costos en la prestación del servicio educativo. Mientras en una planta de producción de automóviles es posible sustituir decenas de operarios de la línea de pintura por robots que lleven a cabo esa tarea, reduciendo los costos de producción de los vehículos -aumento de la productividad- en la formación universitaria la introducción de computadores y tecnologías de la información no sustituyen el papel jugado por los profesores, se adicionan al trabajo realizado por ellos, aumentando así el costo de prestación del servicio, reduciendo, en términos contables, la productividad total de los factores. Adicionalmente, mientras en el mundo fordista es posible acelerar las cadencias -a través de innovaciones tecnológicas- para producir en menos tiempo un vehículo o una tonelada de acero, el tiempo de formación de un doctor en economía o en física no sólo no es posible acortarlo sino que, en las últimas décadas, el plazo de formación se ha incrementado por razones internas al campo.

De otra parte las demandas de la sociedad y del Estado a la Universidad son cada vez más complejas en materia de investigación y formación. Formaciones más largas y especializadas (doctorados y posdoctorado), nuevas carreras e igualmente formaciones más cortas, dando lugar a importantes deseconomías de variedad. La investigación, particularmente la denominada *Big Science*, exige cada vez más recursos tanto en equipamiento, cada vez más especializado y costoso, como en personal altamente calificado.

En síntesis, la Universidad siglo XXI requiere, para cumplir sus tareas misionales, cada vez más recursos y el Estado, su principal fuente de financiamiento, está cada vez menos dispuesto a proporcionarle dichos recursos sin contrapartida. La nueva gerencia pública, anclada en el campo de la economía, con una lógica distinta e incluso contraria la lógica de acción del campo universitario, le exige a la Universidad cumplimiento de compromisos, evaluados en términos de indicadores, contruidos con lógicas extrañas al campo de la educación, que a menudo riñen

con el quehacer universitario, dando lugar a grandes tensiones al interior del campo universitario entre los distintos agentes que lo conforman (directivas como profesores, estudiantes,...) y entre la universidad y las agencias del Estado.

La universidad latinoamericana se desenvuelve en medio de grandes tensiones y contradicciones que surgen de la implementación, por parte de los gobiernos del Consenso de Washington, y de otra de las demandas de recursos financieros de la Universidad para llevar a cabo sus tareas misionales, pero también surgen grandes tensiones al interior mismo del campo universitario entre los partidarios de unas prácticas colegiadas de gestión, propias de las universidades decimonónicas, y las necesidades de gestión racional de instituciones de gran complejidad organizacional como son las grandes universidades latinoamericanas al inicio del siglo XXI.

La universidad latinoamericana sin ser, en sentido estricto, una universidad de masas, si ha dejado de ser una universidad de élites. Una parte importante de sus alumnos actuales (Colombia, Brasil, Chile, México, Perú,...) provienen de entornos con bajos niveles de escolarización, alumnos carentes de ese subsidio cultural heredado del que habla P. Bourdieu, lo que le exige a la Universidad dedicar cada vez mayores recursos a formar ese zócalo cultural entre sus estudiantes. Igualmente, las exigencias cada vez mayores que demandan una academia de calidad entran, a menudo, en grandes tensiones con una parte apreciable del campo estudiantil que no está en capacidad, por causa de su formación inicial, o que carece de interés o de medios para llevar a cabo el esfuerzo que requiere, que demanda, proseguir una formación de calidad. Problema más agudo en la medida que, en la mayoría de los países de la región, el “éxito” profesional, consecución de trabajo, lograr una remuneración adecuada, etc. depende más de los capitales sociales y políticos que ellos y sus familias puedan movilizar que del capital escolar adquirido.

Las tensiones que vive la universidad en América Latina, en la actualidad, entre directivas, profesores y estudiantes, están centradas en las respuestas que da la universidad a las demandas de su entorno. Bien sea del Estado y/o de los agentes que conforman la sociedad civil. Cualquiera que sea la respuesta que la Universidad de, tiene asegurado el rechazo bien sea de agentes internos o de agentes externos. Ni los unos ni los otros aceptan que el campo de la educación tiene su lógica propia, independiente de la existente en los otros campos. La universidad se mueve en una zona gris ni de autonomía plena frente al Estado o a la sociedad civil ni de subsunción al campo político o económico. Ni adaptación plena a la sociedad o al Estado, que le haría perder sus características esenciales, ni rechazo total al entorno que le haría perder pertinencia y relevancia y la condenaría al ostracismo social y político, como ya sucedió en la universidad medieval, en los albores del capitalismo, que inmersa en disputas teológicas estaba de espaldas a las nuevas realidades que surgían con la expansión del comercio, la creación de nuevas instituciones y el cambio técnico.

1. EL BANCO MUNDIAL Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR

1.1 Periodización de su acción:

Tres periodos o fases podemos encontrar en el discurso del Banco sobre educación superior: i) 1970-1995; ii) 1996-2000 y iii) 2000-2010.

En el primer periodo el Banco elabora tres documentos que contienen el núcleo duro de sus recomendaciones: a. Políticas sobre el sector de la educación (1974); b. Primary Schooling and Economic Development (1980) y c. El financiamiento de la educación superior en los países en desarrollo. Opciones de políticas.

[63]

1.2 La visión africana de la pobreza del Banco Mundial

Al tener una visión “africana” de los países en desarrollo no lograban aprehender, en sus propuestas, la profunda diferenciación y estratificación que habrían producido en las naciones latinoamericanas más de 70 años de desarrollo capitalista. La Universidad había dejado de ser un lujo sólo accesible a *les heritiers* y se habían convertido, en los países grandes de la región, en instituciones que formaban los cuadros técnicos y de dirección del aparato productivo y del Estado, producía bienes simbólicos de carácter público y, en cierta medida, seguían constituyendo la conciencia crítica de esas naciones. A la cual accedían no sólo los herederos sino también las capas medias urbanas e, incluso (en menor proporción) los hijos del proletariado vinculado al sector moderno de la economía.

Para América Latina nunca tuvo lugar que la rentabilidad social y privada de la educación primaria fuera mayor que en la educación superior. Nunca hubo razones, ni teóricas ni sustentadas empíricamente, para que el Banco “decretara” que los países del mundo en desarrollo no asignaran, de fondos públicos, ni un sólo dólar a la educación superior. Tesis que se mantuvo, contra toda evidencia empírica y contra la opinión experta, incluso del propio Banco¹.

Sobresalen dos temáticas: i) la no asignación de fondos públicos a la educación superior y ii) la calidad de la educación primaria no es importante para “lograr reducciones en las tasas de fertilidad y aumentos en la productividad agrícola”.

Dos elementos, que como veremos más adelante, que condicionaron a los *policy-makers* y tuvieron una profunda influencia en el derrotero de la educación de los países del tercer mundo en las siguientes tres décadas. Políticas que dieron como resultado:

- i. La expansión de la matrícula primero en educación primaria y luego en secundaria sin ninguna preocupación por la calidad de la educación dispensada. De esta política surgen políticas locales de doble jornada, simplificaciones curriculares (enseñar ¿lo pertinente?), habilitación docente de personal proveniente de otras profesiones u oficios, hacinamiento de alumnos. Incluso, el Banco llegó a producir documentos en los que se señalaba –ver Carnoy et. alía- que estas medidas tenían pocos efectos sobre los rendimientos escolares. Para el Banco era igual tener maestros preparados o poco preparados, pocos o muchos niños por maestro.
- ii. Achicamiento de la educación superior pública. Aún los países más comprometidos con las orientaciones del Banco en materia educativa, como Colombia o Chile, no aceptaron cortar abruptamente los fondos destinados a la educación superior pública debido a los problemas políticos que tal medida pudiera provocar. Sin embargo, optaron por reducir la tasa de crecimiento de los fondos públicos destinados a la educación superior, lo que impidió que la ampliación de cupos en el sistema superior público pudiera absorber la creciente demanda. Lo que condujo en todos los países de América Latina, salvo Cuba y Uruguay, a una tasa acelerada del crecimiento de la matrícula en instituciones privadas de educación superior. En los años 90, el Banco estableció como norma, en sus negociaciones con los países, que el gasto público en educación superior no podía superar el 20% del gasto total público en educación. Parámetro, como se ve en la gráfica No 1, que los países han cumplido rigurosamente.

¹ Ejemplo los trabajos de Carnoy y Hadad.

iii. La cifra de 20% es arbitraria. En ningún documento público del Banco se hace una presentación de cómo se llegó a este resultado. Tiene el mismo estatus que las tasas internas de retorno de Psacharoupulos. Afirmaciones sin ningún respaldo ni teórico ni fáctico, pero de graves consecuencias para millones de personas.

“La evidencia sugiere que los retornos económicos y sociales en la escuela primaria en gran cantidad en los países en desarrollo, en la actualidad, (1980, GM) son mayores que otras formas de inversión en educación” (1980; 19) Para añadir a renglón seguido “... aparece que cambios en actitudes y conductas se logran aún en contextos de sistemas escolares de muy baja calidad” (1980, 20)

Son afirmaciones gratuitas sin ningún fundamento teórico o empírico. Como lo ha señalado José Luis Coraggio (1995) “... estamos recibiendo una asesoría para reformar nuestros sistemas educativos que está basada en una teoría cuestionable y, aún más, las investigaciones que orienta han producido evidencia no concluyente, si es que no refutadora, de las mismas hipótesis que guían dicha asesoría” (Pág. 21).

Las políticas educativas del Banco, lideradas en los 70 y 80, por George Psacharoupulos, no concitan unanimidad entre los miembros del staff del Banco y tenía críticos fuertes al interior de la división de educación. Los trabajos de Wadi Hadad y Martin Carnoy², entre otros, son muy críticos al enfoque economicista de la TIR como único indicador para construir la política educativa y proponen aproximaciones multicomprendivas del problema de la educación en los países en desarrollo.

Para mediados de los años ochenta el Banco tenía claro que su visión radical sobre la no asignación de fondos públicos para financiar la educación superior había fracasado y aún los gobiernos más proclives a seguir sus recomendaciones en materia de educación se negaban a poner en marcha políticas en este sentido. El Banco decide un cambio de estrategia, sin abandonar su visión de la TIR y la mayor rentabilidad privada y social de la educación primaria y pública. En 1986 un documento, elaborado por Psacharoupulos, el mismo que había impuesto una década antes la idea de no financiar con fondos públicos la educación superior, titulado *El financiamiento de la Educación Superior en los Países en Desarrollo. Opciones de Política*, documento que continúa hoy día, más de dos décadas más tarde, marcando la pauta de la política sobre educación superior que el Banco le “sugieren” a los países en desarrollo.

“En muchos países en desarrollo el gasto público se encauza hacia las escuelas con arreglo a fórmulas uniformes de financiación que se prestan muy poco para promover su utilización eficaz... en este libro se examinan tres opciones amplias relativas a las políticas que podrían poner remedio a los problemas anteriormente descritos... el conjunto incluye tres elementos: i) recuperación de los costos públicos de la educación superior y reasignación del gasto público en educación a favor de los niveles que ofrezcan mayores beneficios sociales, ii) creación de un mercado de préstamos para educación, conjuntamente con el otorgamiento de becas selectivas, especialmente en el nivel superior, iii) descentralización de la administración de la educación pública y fomento de la expansión de las escuelas privadas y de las financiadas por las comunidades” (Banco Mundial, 1986: 1/2).

² Wadi D. Hadad, Martin Carnoy et alía. “Education and development. Evidence for new priorities”. Discussion Paper, No 95, 1990.

En el documento en mención se propone un plan en tres etapas para implementar la nueva política de financiación de la educación superior:

Primera etapa:

- i. Reducción de los subsidios para gastos de subsistencia en la educación superior.
- ii. Introducción de un nivel reducido de recuperación de costos en la educación superior, acompañado de exenciones para los estudiantes de bajos ingresos.
- iii. Suavización de las restricciones legales al financiamiento de instituciones de educación superior privadas.

Esta etapa se ha cumplido en gran parte de los países de América Latina: se ha incrementado la participación de la matrícula de las instituciones privadas dentro del total de la educación superior; los servicios de bienestar a los estudiantes, residencias, comedores y servicios médicos, se han reducido y en algunos casos han sido eliminados, como sucedió en la Universidad Nacional de Colombia, y fueron remplazados por préstamos para sostenimiento destinado a los estudiantes de menores recursos. Lo cual hace más difícil el acceso a los estudiantes de los deciles de más bajos ingresos, particularmente los provenientes de las zonas rurales y los pequeños poblados que deben desplazarse hacia las capitales provinciales o a la capital de la nación para proseguir sus estudios de educación superior.

[66] El cobro de aranceles para la educación de pregrado se ha generalizado en la región con excepción de Argentina, Brasil y algunas universidades mexicanas UNAM y UAN. En la UNAM al inicio de los años 2000 se presentó una huelga, de casi un año de duración, por el incremento módico de los derechos de inscripción. Movimiento que dividió a la academia mexicana. Una parte apreciable de los académicos mexicanos veían, la radicalidad de los estudiantes y del grupo de profesores que lo apoyaban, como insensato -con tal epíteto calificó un distinguido intelectual mexicano, la acción de los estudiantes- el movimiento huelguístico en razón a que el incremento en los aranceles era modesto y no era razón suficiente para poner en juego la estabilidad de la UNAM. Sin embargo, los gestores del movimiento tenían claro que el incremento, modesto, de los aranceles era el primer paso de una estrategia de largo plazo para llevar a cabo cobros -y aranceles- por el valor de los costos educativos y el reemplazo de las becas por préstamos a tasas de mercado. Bastaba leer los documentos del Banco Mundial para comprender la dinámica de las políticas en materia de educación que se implementarían hacia el futuro. Adicionalmente, economistas neoliberales mexicanos, cercanos al PAN, presentaron una propuesta sobre educación superior en la cual acogían las recomendaciones del banco y le adicionaban dos elementos: separar las preparatorias que hacían parte de la UNAM y fragmentar esta última en unidades máximo de 10.000 estudiantes.

Etapas segunda y tercera:

- i. Aumento de la recuperación de costos de la educación superior e introducción de la recuperación de costos en las escuelas secundarias.
- ii. Instauración de la autofinanciación en el funcionamiento de los programas de préstamos educativos. Sin el subsidio en las tasas de interés.

Del conjunto de medidas propuestas por el Banco Mundial, para el financiamiento de la educación superior pública, analizaremos dos de ellas, por el impacto que tendrían sobre las grandes universidades públicas de América latina.

i) Recuperación de costos de la educación superior vía aranceles:

la educación superior genera grandes externalidades en el largo plazo, particularmente las que tienen formaciones de posgrado y están volcadas a la investigación, tanto teórica como aplicada, y son productores de bienes públicos de carácter simbólico, por lo cual la división de los gastos totales en que incurre una universidad por el número de estudiantes no es una medida adecuada ni para determinar el costo de la formación del estudiante y, por ende, para determinar el arancel que deberían pagar los estudiantes; ni para medir el grado de eficiencia en la utilización de los recursos como se ha tratado de hacer a lo largo de la última década en América Latina para desacreditar las universidades de mayor tradición y que mayores externalidades generan en beneficio de pequeñas instituciones de formación post secundaria. El gasto total por estudiante puede ser, más bien, un proxy del grado de complejidad de la institución.

El Banco en su propósito de “recomendar” políticas para recuperar los costos de la educación superior, y ante la imposibilidad de cobrar aranceles en función del full cost, insta a los gobiernos y a las sustituciones de educación superior, en sus trabajos más recientes, a desarrollar metodologías para calcular los costos de los diferentes programas que ofrecen. Sin embargo, la tarea no es fácil. Las universidades de mayor complejidad, en sus tareas de formación avanzada, en el mantenimiento vivo de los saberes en las diferentes disciplinas, en su articulación al sistema mundial de producción científica y la producción de bienes públicos de carácter simbólico, realizan cuantiosos gastos en el mantenimiento de bibliotecas que cuentan millones de volúmenes, en la adquisición de bases de datos, en la adquisición y mantenimiento de costosos equipos de laboratorio y de computación, en el mantenimiento de museos y colecciones de arte, etc. Gastos que sólo marginalmente entran en la formación de los estudiantes de pregrado y, en consecuencia, no podrían entrar en los costos de formación y, por lo tanto, no podrían ser recuperados vía aranceles.

[67]

Adicionalmente, dado que la “función de producción” de la educación superior, para hablar en términos caros al Banco, es intensiva en mano de obra calificada, los salarios, particularmente del cuerpo docente, se convierten en el primer renglón de los gastos de las universidades. La asignación de la carga laboral de los profesores a las diferentes actividades realizadas por la Universidad, docencia, investigación, extensión o administración universitaria, van a influir de forma decisiva en el costo de la prestación de cada uno de los servicios. La asignación de la carga laboral para efectos del cálculo de costos no es un asunto trivial, dadas las inter/retro acciones que se presentan entre los diferentes servicios ofrecidos por la Universidad. Así, por ejemplo, un profesor que tiene gran experiencia en un tópico dado, fruto de su trabajo de investigación, es llamado a realizar una consultoría sobre ese tema ¿cómo se distribuye su trabajo entre consultoría e investigación? De ahí el alto grado de arbitrariedad que conlleva la asignación de la carga laboral, con fines contables, de los profesores entre las diferentes labores.

En el campo de la economía la utilización de la metodología de la contabilidad analítica son cada vez más cuestionados cuando se trata de calcular los costos de producción de productos específicos en procesos productivos de gran complejidad, como en la industria petroquímica, en los cuales los subproductos de un proceso se convierten en los insumos principales de otro. El “costo” de producción de estos últimos va a depender del “precio” que se le dije a los subproductos. Precio completamente arbitrario. La contabilidad analítica utiliza frecuentemente la asignación de “overhead” para distribuir costos que no puede imputar directamente a la producción de un bien o servicio. En el campo de la educación superior suceden fenómenos similares debido a las externalidades que se generan en los procesos misionales de la Universidad, a la información

incompleta que presentan los procesos de investigación y formación y a que la asignación de recursos, entre las diversas unidades, se hace mediante la jerarquía y no mediante los mecanismos de mercado. Sería algo inusitado que el departamento de economía de una prestigiosa universidad contratara ciertos servicios educativos con una tercera institución para que le proveyera, por ejemplo, los cursos de métodos cuantitativos (econometría avanzada, estadística o series de tiempo) o los cursos de historia de la literatura que requieren sus estudiantes y que no utilizaran los que ofrece su propia universidad aduciendo que en el mercado los podría obtener a un menor precio.

Incluso, en las universidades privadas estadounidenses que conforman la *Ivy Lique*, que cobran aranceles de más de US\$ 35.000 anuales, como Harvard, Chicago o Standford, sólo obtienen, vía aranceles, entre un cuarto y un quinto de sus gastos totales. En el caso de Harvard el monto percibido por los aranceles es de la misma magnitud de los gastos que la Universidad le retorna a los estudiantes vía becas, Jobs, pagos por monitorias o asistencia a los profesores. Ninguna universidad de calidad puede establecer aranceles que le permitan obtener ingresos iguales a los gastos totales en que incurre la institución para llevar a cabo sus tareas misionales. Los aranceles, en el mejor de los casos, cubren los costos directos de los procesos de enseñanza de pregrado.

El documento del Banco señala “cabe aquí hacer una advertencia. La introducción del cobro de derechos en la educación superior podría obligar a alguno de los alumnos más pobres a poner término a sus estudios. Pero la posible pérdida de equidad en la educación superior debe sopesarse frente al aumento general de la equidad que se obtendría como resultado del aumento sustancial de la cobertura de la educación primaria.” (Banco Mundial, 1986:28)

[68]

La universidad pública latinoamericana para finales de los años 80, el siglo XX, había dejado de ser, hacía décadas, la Universidad de *les heritiers* y se había convertido, en los países grandes de la región, en una universidad con un gran volumen de estudiantes, tasas brutas de escolaridad mayores de 15% e incluso en algunos países como Argentina cercanas a 50%, a la cual accedían, en lo fundamental, capas medias e hijos, en menor proporción, de los proletarios vinculados al sector moderno de la economía. Capas medias empobrecidas por los programas de ajuste estructural emprendidos, en todos los países de la región, a instancias del Banco Mundial y el FMI, con motivo de la crisis de la deuda del inicio de los años 80. Crisis que conllevó reducciones importantes de los aportes fiscales a educación y salud y un mayor servicio de la deuda externa. El cobro de aranceles, como lo pregonaban los documentos del Banco, hubiera significado no la salida de “algunos de los alumnos más pobres”, como eufemísticamente lo denomina el Banco, sino el colapso de la Universidad pública como consecuencia del retiro masivo de estudiantes. Ya de por sí golpeadas por la eliminación, en muchos de los países de la región, de los subsidios a “los gastos de subsistencia de la educación superior”, término que utiliza el banco para referirse a las residencias y comedores universitarios y demás actividades (médicas, culturales y deportivas) que conforman el bienestar universitario.

El banco al no reconocer la mayor rentabilidad privada y social de la educación superior sobre la educación primaria en América latina en los años 60 y 70, que se expresa en la movilidad ascendente de las capas más escolarizadas, independientes de su origen social, como lo demostraron claramente los sociólogos que trabajaron sobre la modernidad en la región, Gino Germani, Torcuato Di Tella, Cayo Prado... etc., pretende que negar el acceso a la universidad a los más pobres “mejora la equidad general” al aumentar la cobertura de la escuela primaria. La afirmación del Banco es una falacia de composición sin ningún sustento empírico ni fáctico, pero con graves consecuencias para la equidad y la movilidad social.

En los países que han aplicado las recomendaciones del Banco y cobran aranceles que permitan recuperar los gastos educativos como Chile, los estudiantes más pobres, que no estén dentro de los 27.500 mejores puntajes en la prueba de Selección Universitaria, no pueden acceder a las universidades del CRUCH, las mejores universidades de Chile, y sólo pueden acceder, por costo, a las instituciones tecnológicas. La política de Chile de financiar la educación superior de los 27.500 mejores puntajes en las pruebas de selección universitaria, independiente de su origen socio-económico, y al mismo tiempo reducir el gasto por alumno en la educación secundaria y primaria pública profundiza la inequidad cada vez más. Los alumnos salidos de las clases populares son cada vez menos en el paquete de elegidos para ser financiada su educación superior por parte del Estado. El sistema público de educación media, por carencia de recursos, está en incapacidad de otorgar el subsidio cultural de la que carecen los hijos de familias con entornos menos escolarizados.

Las políticas “sugeridas” por el Banco profundiza aún más la inequidad. Las élites concentrarían no sólo el capital económico y el capital político sino también los capitales simbólicos del conocimiento. La brecha entre clases se profundizaría aún más. La crítica que se ha hecho en América latina a las élites es precisamente la alta concentración de las distintas formas de capital que está en sus manos, que no permite el acceso de nuevos actores a las cimas poder. Situación que la apertura del acceso a la educación superior en los años 60 y 70 permitió revertir parcialmente. La aplicación de las políticas “sugeridas” por el Banco significaría una involución social, como se ha vivido efectivamente en Chile.

Para mediados de los años noventa el Banco cambia de registro en su enfoque sobre la educación superior y concentra su análisis en criticar la organización y la eficiencia de las universidades públicas en los países en desarrollo, sin olvidar, por supuesto, sus enfoques anteriores sobre cobro de aranceles y la menor rentabilidad de la educación superior frente a la educación primaria. Tres documentos se destacan: 1) La Educación Superior en América Latina (1994) redactado por Donald Winkler y ii) La Enseñanza Superior. Lecciones Derivadas de la Experiencia (1995) y iii) Opciones para Reformar el Financiamiento de la Enseñanza Superior (1998) redactado por Jalil Salmi.

El documento La Enseñanza Superior. Lecciones Derivadas de la Experiencia (1995) es clave para aprehender la posición del Banco sobre la educación superior en los países en desarrollo. Su agenda de reformas comprende: “a) fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas; b) proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiación, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados; c) redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior; d) adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad” (1995:4). Para añadir a continuación “al proporcionar financiación para mejoramiento de la calidad de instituciones tanto públicas como privadas basándose en la calidad de las propuestas, se atiende el objetivo de largo plazo de establecer condiciones de igualdad para todas las instituciones de enseñanza superior sean públicas o privadas” (13).

El Banco, desde mediados de los años 70, venía sosteniendo que no debería financiarse la educación superior con fondos públicos y que las instituciones públicas de educación superior deberían cobrar aranceles que permitieran recobrar los gastos incurridos. En el documento de 1995 el Banco da un giro radical y propone financiar las instituciones privadas al mismo tiempo que insiste en la necesidad que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiación (mayores aranceles, venta de servicios,...) y racionalicen sus gastos (eliminación de los subsidios a las actividades de bienestar,...) y adopten esquemas de gestión propios de la organización industrial. En su afán de privatizar la matrícula de la educación superior en los países en desarrollo el Banco

[69]

no tiene inconveniente en dejar de lado el postulado central sobre el cual se había construido su política educativa: todos los recursos a la educación primaria y básica.

El Banco desde mediados de los años 90 le apuesta al “establecimiento de instituciones con programas y metas diferentes” (1995: 97). Introduce así de manera subrepticia, la idea de educación post secundaria y le otorga al Estado nuevos roles en ese campo y propone que la acción pública se concentre en lo fundamental o únicamente, según el contexto, en instituciones de carácter técnico y tecnológico. Por supuesto toda sociedad requiere instituciones de formación para el trabajo al igual que educación universitaria. En una sociedad democrática e incluyente el acceso a la educación superior o a la formación para el trabajo son derechos de todos los ciudadanos quienes pueden acceder dependiendo de sus actitudes y preferencias. No hay equidad cuando únicamente las capas de mayor ingreso pueden acceder a la educación superior de calidad en razón a los elevados aranceles que hay que pagar. No sólo no es equitativo sino también no democrático.

Esta propuesta ha tomado diferentes formas dependiendo del contexto. Así en Colombia, con un préstamo del Banco Mundial se estableció el programa ACCES de crédito educativo para financiar el pago de aranceles, por parte de los deciles de menor ingreso, para estudiar en instituciones técnicas y tecnológicas privadas programas de formación para el trabajo, sin tener en cuenta ni la calidad de los programas ofrecidos ni la calidad de la institución que los ofrece. Se crearon, en algunas instituciones, programas específicos para captar esta demanda y beneficiarse del crédito externo. Igualmente, el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) creó 170.000 plazas de formación técnica y tecnológica³ y sus directivas pretenden que se le otorgue a la institución el carácter de universidad técnica y se estimule a universidades de provincia a abrir sedes en pequeñas poblaciones para ofrecer programas de carácter universitario, sin contar con los recursos académicos y físicos necesarios para proporcionar una formación de calidad.

[70]

Descentralización de la educación superior y diversificación o diferenciación de las instituciones, las dos nuevas banderas del Banco Mundial en materia de educación superior, han permitido, como en el caso de la educación primaria en los años 70 y 80, aumentar la cobertura pero a costa de serios problemas de calidad. Y a diferencia de la educación primaria en los países africanos, que sirvió de modelo al Banco, donde los egresados retornaban a las labores domésticas, en el caso de las mujeres, y los hombres al trabajo agrícola en la parcela familiar, los egresados actuales de las formaciones técnicas y tecnológicas con los de formación profesional, salidos de las nuevas instituciones deben competir, en un mercado laboral muy competitivo, con los egresados de las instituciones de mayor tradición y con programas de mayor calidad.

Tensiones y contradicciones al interior de los textos del Banco Mundial:

El Banco afirma que en la educación superior “las tasas de rentabilidad social estimadas en 10% o más en muchos países en desarrollo también indican que las inversiones en este nivel de la educación contribuyen a aumentar la productividad laboral y a producir un crecimiento económico a largo plazo, elementos que son fundamentales para el alivio de la pobreza.” (1995:1). De lo anterior se desprende que la educación superior es autosostenible fiscalmente en el largo plazo, si esto es así no se explica la insistencia del Banco en reducir la financiación de la educación superior pública.

³ Programas de formación que tienen un tercio de los créditos que se les exige a las instituciones privadas que otorgan títulos similares.

En el mismo informe, cuatro páginas más adelante, se señala “en realidad se puede aducir que la enseñanza superior no debería tener mayor derecho a utilizar los recursos fiscales disponibles para la educación en muchos países en desarrollo, en especial los que aún no han logrado acceso, equidad y calidad adecuada en los niveles primarios y secundarios”. Para añadir a renglón seguido “... que las tasas de rentabilidad social de las inversiones en la educación primaria y secundaria por lo general superan las de la enseñanza superior, y que las inversiones en el nivel básico también pueden mejorar la equidad puesto que tienden a reducir las desigualdades de ingresos... además la realidad fiscal en la mayoría de los países en desarrollo indican que los mejoramientos de calidad y el aumento de las matrículas en la enseñanza post secundaria pueden lograrse con poco o ningún aumento del gasto público.”

Este párrafo anterior es paradigmático. Pocas veces en un texto de un organismo internacional se había logrado condensar tantas contradicciones y desatinos en un solo párrafo. Veamos algunos de ellos.

- i) en la introducción del texto señalan correctamente la elevada rentabilidad social, 10% o más, de la educación superior, el aumento de la productividad a largo plazo y la capacidad de producir crecimiento económico más alto a largo plazo, elementos fundamentales, reconoce el Banco, para aliviar la pobreza para más adelante señalar que, en la mayor parte de los países en desarrollo, no se deberían utilizar recursos fiscales para financiar la educación superior.
- ii) Cerrar el acceso a la educación superior a las capas más pobres al demandar el cobro de aranceles que permitan recuperar los costos de la educación al mismo tiempo que se reconoce “las imperfecciones en los mercados de capital que limitan la capacidad de las personas para obtener préstamos adecuados para educación” (10), frenando de paso la movilidad social y pensar que eso genera más equidad es un despropósito total.

[71]

El enfoque teórico del Banco en materia de educación, y de educación superior en particular, se sustenta en la teoría de capital humano, desarrollada en su fase inicial por T. Schultz y J. Becker, que pretende establecer una relación directa y unívoca entre el nivel de escolaridad de los individuos y sus ingresos, independiente de cualquier otro tipo de mediaciones. Teoría de un marcado reduccionismo economicista que no permite aprehender las complejidades del campo de la educación superior. Como lo señala José Luis Caraggio “... el modo de economicista en que se usa la teoría neoclásica para derivar recomendaciones contribuye a introyectar e institucionalizar los valores del mercado capitalista en la esfera de la cultura, algo que va más allá de hacer un cálculo económico para comparar los costos y beneficios de diversas alternativas generadas desde lo social y lo político.” (1995: 19)

La asimilación del campo de la educación al campo de la economía y tratar de aprehenderlo a partir del modelo microeconómico de la teoría estándar (neoclásica) no puede sino producir malas interpretaciones y equívocos debido a que los dos campos estructuran a partir de dos lógicas distintas. El primero en torno a la verdad y el segundo en torno a la utilidad. Incluso, en el plano estrictamente económico, del campo educativo, la generación de grandes externalidades que tienen lugar en los procesos educativos y de investigación, propio del mundo de las universidades⁴, y la magnitud de las asimetrías de información que se presentan entre los que saben (profesores) y

⁴ Reconocidas por los miembros del Staff del Banco en sus documentos desde mediados de los años 80.

los que sabrán (estudiantes) hace que los mecanismos de mercado no den lugar a una asignación óptima de recursos.

Desde el punto de vista metodológico el discurso universalista del Banco, en todos los campos, proponiendo “recetas” válidas para todos los países en desarrollo, independiente de tiempo y lugar, no puede conducir sino políticas equivocadas en la mayor parte de los países. Cada vez es mayor el consenso entre economistas académicos y los formuladores de políticas (policy makers) de que no existe una vía única al desarrollo, que las políticas que son exitosas en un país no necesariamente lo son en otros países y que una política exitosa en un momento determinado puede dejar de serlo cuando suele aplicarse en periodos posteriores.

[72] La construcción de un “ideal-tipo” de universidad pública del tercer mundo como instituciones donde “la asignación de recursos es ineficiente, donde la proporción de estudiantes en relación al plantel facultativo, administradores y empleados es bajo, la carga de enseñanza baja en relación con los estándares internacionales y como resultado del hacinamiento, falta de personal adecuado, deterioro de los edificios, bibliotecas obsoletas e insuficiencia de equipos científicos y pedagógicos ha tenido lugar un deterioro de la calidad de la docencia y la investigación” (párrafo construido a partir de Banco Mundial, Donald Winkler, 1994:XI-XII y Banco Mundial, Jalil Salmi, 1998:3-5) no da cuenta en realidad de ninguna universidad particular y es una caricatura de las universidades públicas más representativas de los países en desarrollo. Salvo en países con estados fallidos, como la República Democrática del Congo (ex Congo Belga), Eritrea, Sierra Leona o Haití, donde la destrucción de los aparatos del Estado ha afectado igualmente las universidades, no es posible hablar del “deterioro de la investigación y de la docencia” como tendencia generalizada en todos los países en desarrollo. Por el contrario, países como India, Pakistán o Brasil presentan, para sólo referirnos a unos pocos, elevadas tasas de crecimiento en la producción de artículos científicos publicados en revistas indexadas, (International Citation Index) (ICI) a lo largo de la última década, producidos en su mayoría en sus universidades.

Otra de las características de los trabajos del Banco, particularmente en el campo de la educación, es su carácter preformativo. A partir de enumerar, en los documentos, decenas de casos “exitoso” sin que nunca se sepa cómo se estableció el éxito de los casos y bajo qué circunstancias se logró, se erigen como modelo de las acciones que se deben seguir. Casos como la supresión de los subsidios a los comedores universitarios en Boswana -Samil Halmi- o los logros de la enseñanza de matemáticas en un modelo escolar en Zimbawe o la reducción del ausentismo escolar, en una comarca del alto Perú, como consecuencia de la descentralización administrativa pululan en los textos del Banco. Ante la carencia de argumentaciones sólidas para defender las políticas “recomendadas” por el Banco se recurre a la retórica de los ejemplos descontextualizados.

En otros casos los deseos de los funcionarios y los propósitos de las reformas se toman como realidad. Así, por ejemplo, en Salmi (1998), se lee: “en muchos países del mundo, vemos que la relación entre el gobierno y las instituciones de educación superior se vuelve cada vez más indirecta,... en lugar de que el Estado continúe siendo el principal proveedor de educación superior, la responsabilidad más importante del gobierno debería ser la de desarrollar un marco político apropiado para coordinar, acreditar, y ofrecer incentivos a todas las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas” (Banco Mundial, 1998:20). Afirma contra toda evidencia empírica que el Estado ha dejado de ser el principal proveedor de educación superior. Al finalizar el siglo XX el Estado era de lejos, el principal proveedor de educación universitaria en Europa, América del Norte, América Latina e India. No es el caso de Japón, Corea del Sur y Filipinas. La situación real es más variada de lo que pretende el texto.

Igualmente, cuando Salmi señala, en el caso de la Universidad latinoamericana, que se requiere eliminar la rigidez que da el “empleo de por vida” vigente en casi todas las universidades públicas de América Latina” (Ibíd: 25) no es muy precisa la afirmación. Los golpes militares en el cono Sur y Centroamérica produjeron una profunda inestabilidad en la planta profesoral de las universidades públicas de la región. Cientos de profesores fueron despedidos, obligados a exiliarse, detenidos y muchos fueron asesinados. La nueva gerencia pública y las reformas inducidas por el Banco han cambiado, en las universidades públicas más prestigiosas de la región, las reglas de contratación de la nueva generación de docentes y su permanencia en la Universidad. Un punto central en los nuevos sistemas de evaluación de la productividad académica es el número de artículos publicados en revistas indexadas. La estabilidad del cuerpo académico de la Universidad de por sí no es una desventaja; por el contrario, es una seguridad para que el cuerpo académico emprenda programas de investigación de ciclo largo y el desarrollo de nuevos programas de formación, tanto de pregrado como de posgrado. *La tenencia* es en la práctica un empleo a vida y es un mecanismo vigente en la academia americana y altamente valorado. Una vez obtenida la tenencia es muy difícil que un profesor cambie de universidad. La movilidad únicamente se presenta en aquellos que ocupan las cimas de su respectivo campo.

El “empleo de por vida” se convierte en un grave problema para las universidades cuando la selección de los futuros docentes no es rigurosa, cuando en su contratación priman factores extra académicos y cuando no existen mecanismos rigurosos para ascender en el escalafón docente y un *ethos*, en el cuerpo profesoral, que rechace socialmente aquellos que no cumplan adecuadamente sus funciones como docentes. En términos generales, estas salvaguardias están presentes en las universidades públicas de mayor prestigio como son las del objeto de la investigación. Por supuesto, al igual que en Estados Unidos, con profesores que han logrado La Tenencia, tras evaluaciones rigurosas, hay una minoría, que por diferentes razones, dejan de ser académicamente productivos y existen, en casi todos los países, dificultades de orden legal y administrativo para su desvinculación. No obstante estas situaciones excepcionales no pueden conducir a políticas que comprometan la estabilidad del cuerpo profesoral. Como se dice coloquialmente, la cura sería peor que la enfermedad.

[73]

Después de estudiar diferentes documentos del Banco Mundial sobre educación superior, elaborados a lo largo de casi tres décadas, señalando los cambios y retrocesos presentados en el tiempo, sus contradicciones, sus supuestos equivocados nos podemos interrogar, siguiendo a José Luis Coraggio (1995), ¿si las propuestas del Banco Mundial para la educación superior son el resultado de problemas de concepción o tienen un sentido oculto? Pregunta que ha atormentado a una generación de investigadores del campo educativo en diferentes partes del mundo. En las páginas anteriores señalamos algunos de los errores de concepción que marcan el trabajo del Banco en el campo de la educación superior y parafraseando a Bourdieu podemos señalar que la mediocridad en el trabajo investigativo ayuda a las fuerzas del poder a convertir la educación superior en una mercancía y desarrollar un mercado potencial que al inicio del siglo XXI puede ser el doble del existente en la industria automotriz.

Estudiar el problema de la financiación de la educación superior, a diferencia de lo que hace el Banco, pasa en primer lugar por comprender la lógica del campo de la educación superior, la forma como se estructura, la dinámica de sus actores. Los costos de la Universidad están determinados por la Universidad que queremos. Una universidad con fuerte presencia de la investigación, básica y aplicada, y con una presencia fuerte de los estudios de posgrado, productora masiva de bienes públicos de carácter simbólico es productora de capital de vía que permite, en el mediano plazo,

el incremento en la productividad total de los factores. Es una universidad costosa. Mientras una universidad profesionalizante de pregrado sin investigación, con poca presencia en la producción de bienes públicos de carácter simbólico, provee muy pocas externalidades, es una universidad menos costosa.

El tipo de universidad que se requiere está profundamente condicionada por el país que se desea construir. Se establece así una inter/retroacción entre universidad y patrón de desarrollo. Instituciones que coevolucionan cada una de ellas conservando sus propias lógicas de acción. Razón por la cual los sistemas universitarios de Corea del Sur, Taiwán o Singapur, países de nueva industrialización de ingreso medio/alto, cuya adhesión a un régimen internacional de comercio se sustenta la exportación de bienes de media y alta tecnología, se diferencian radicalmente de países como Uganda o República Democrática del Congo, países exportadores de bienes primarios sin mayores transformaciones producidas en enclaves por compañías transnacionales sin mayores eslabonamientos con las economías locales. Situaciones que el discurso universalista del Banco en materia de educación superior no puede aprehender y, por supuesto, sus recomendaciones de política no son válidas, por lo general, para ningún sistema universitario en particular.

2. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

2.1 El papel de la tecnocracia

[74] El discurso del Banco, durante casi tres décadas, sobre el inconveniente de financiar la educación superior con fondos públicos y sus recomendaciones de política, que incluyen, entre otros elementos, el cobro de aranceles que permitan recobrar los costos incurridos, préstamos a tasas de mercado para cubrir los aranceles, la eliminación de todo tipo de subsidios a los servicios de bienestar estudiantil (comedores y residencias universitarias,...), el fomento, incluso con fondos públicos, a la creación de instituciones privadas de educación superior, la búsqueda de nuevos ingresos (venta de servicios, filantropía, etc.), ha tenido profunda influencia sobre los miembros de la tecnocracia, particularmente entre los economistas, de los países en desarrollo. (Misas, 2004)

La tecnocracia de los países en desarrollo acogió, en su mayoría, acriticamente las tesis del Banco en materia de educación superior, las cuales sirvieron de fundamento teórico para fundamentar sus políticas locales en esta materia. Las propuestas, en el campo de la financiación de la educación superior pública, iban en consonancia con los postulados del Consenso de Washington que estaban en proceso de implementar en sus respectivos países desde mediados de los años setenta en Argentina y Chile y desde el inicio de los años ochenta, con mayor o menor fuerza, en el resto de los países de la región.

Aunque en la mayoría de los países de la región el Consenso de Washington fue aplicado con gran apego a las exigencias de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo), en materia de educación superior en ninguno de los países de la región, salvo Chile, se aceptó cortar totalmente los fondos públicos destinados al financiamiento de las universidades oficiales. El costo político era demasiado grande, aún para regímenes militares autoritarios como los de Argentina, Brasil y Uruguay, para asumirlo. Incluso, en Chile las medidas radicales de financiación de la educación superior pública fueron tomadas sólo días antes de que Pinochet dejara la presidencia de la República. Sin embargo, en todos los países, en aras del Consenso de Washington, se optó por restringir el crecimiento de los fondos destinados a la educación pública y se facilitó la creación de instituciones privadas de educación superior. El marchitamiento del crecimiento de la universidad pública dio lugar

a modificaciones significativas en la estructura de la matrícula de la educación superior, ha aumentado la participación de las instituciones privadas, participación que se elevó en el 2003 a 47% y ha crecido aún más en el último quinquenio, cuando en 1960 sólo representaba el 16%⁵. Lo que ha significado, entre otras cosas, un esfuerzo muy grande de las familias, particularmente de las familias de menores ingresos, para financiar la educación superior de sus hijos; en un período marcado por la tasa reducida de crecimiento del ingreso per cápita en los países de la región y los procesos de desregulación laboral (flexibilidad y precarización). Aunque la educación superior dejó de ser el dinámico canal de ascenso social, que fue en los años cincuenta y sesenta del siglo XX en América Latina, continúa siendo un mecanismo relativamente eficaz para escapar al desempleo. Las tasas de desempleo de personas con estudios post secundarios, en todos los países, es inferior a la existente para aquellos que no han concluido la escuela secundaria.

2.2 Sus efectos sobre el sistema público de educación superior

Las políticas “sugeridas” por el Banco ha significado para las universidades públicas de la región graves traumatismos para el cumplimiento de sus funciones misionales que se manifiestan en:

- i. Incapacidad de mantener su participación histórica en la matrícula universitaria, participación que descendió de 84% en 1960, antes de que el banco iniciará sus “recomendaciones”, a 53% en 2003 y hoy, 2010, están el orden del 50%, como consecuencia el marchitamiento en la asignación de recursos públicos a la educación superior en América Latina, lo cual impidió aumentar la oferta de cupos, particularmente en el pregrado, al mismo ritmo que crecía la demanda por plazas en la educación superior. En gran medida la expansión de la matrícula universitaria, y por consiguiente el incremento en las tasas de escolarización, se logró mediante la creación de cientos de instituciones privadas destinadas a proveer servicios educativos, mediante el cobro de aranceles, a las capas de menores ingresos⁶ que han egresado de la educación secundaria, la cual se ha generalizado en las últimas décadas en casi todos los países de la región, y que carentes del subsidio cultural, que otorgan a sus hijos las familias con entornos altamente escolarizados, no logran superar las exigentes pruebas de ingreso a las universidades públicas de mayor tradición como la USPE, la UNAM o la UBA⁷. Las mayores tasas de escolaridad se han logrado a costa de la calidad de las formaciones dispensadas. El menor esfuerzo público en la financiación de la educación superior ha generado, de una parte, una onerosa carga sobre las capas más pobres que deben financiar la educación superior de sus hijos y, de otra, un sistema de educación superior profundamente escindido, con un gran polo de instituciones de baja calidad, en donde estudia la mayoría de los estudiantes de las clases populares, profundizando así la exclusión y la desigualdad de oportunidades de las capas más pobres.
- ii. Reducción en todos los países de los subsidios a los servicios de bienestar estudiantil (comedores y residencias universitarias) y de apoyo (becas,... etc.) y su reemplazo, en el mejor de los casos, por préstamos para la subsistencia de los estudiantes a tasas de mercado. Lo que ha dado lugar a que una proporción elevada, en algunos países mayoritaria, de estudiantes que deben combinar el estudio con el trabajo para subsistir.

[75]

⁵ Fuente IESALC

⁶ Ver Carmen García Gradilla “dinámicas de financiamiento de la educación superior en el contexto de la diversidad latinoamericana, a 10 años de la CMES” en:

⁷ aunque en la UBA no existe una prueba de selección para entrar al propedéutico, primer año, las exigencias este primer año son tales que sólo un débil porcentaje de alumnos pasan al segundo año.

- iii. Deterioro de las instalaciones, hacinamiento de estudiantes y profesores. Dificultades para renovar equipos de laboratorio y de cómputo y mantener las bibliotecas y bases de datos.
- iv. Dificultades para atraer jóvenes docentes altamente calificados. Se ha profundizado, en casi todos los países, la fuga de cerebros. Las universidades no están en capacidad de ofrecer las facilidades de equipamiento y apoyo que requiere la investigación avanzada, salvo contadas excepciones como la USPE o la UNAM en ciertas áreas.
- v. Desarrollar nuevos programas de formación y desarrollar nuevas metodologías de enseñanza y capacitar a sus docentes en estas metodologías.
- vi. La búsqueda de nuevas fuentes de recursos financieros, no reprochable per-se, mediante la venta de servicios ha conducido a muchas universidades a dedicar demasiados recursos académicos y de equipamiento (laboratorios, talleres, oficinas,...) a trabajos de consultoría rutinarios en detrimento de la investigación y la formación.
- vii. Las universidades carecen de recursos para llevar a cabo un trabajo de acompañamiento académico y psico-social a los estudiantes en dificultades de adaptación al medio universitario. De ahí que persistan los altos niveles de repitencia y de deserción que hacen poco eficiente a las universidades.

En las dos secciones anteriores hemos examinado críticamente las recomendaciones del Banco Mundial para financiar la educación superior pública en los países en desarrollo y las formas como ellas han sido adoptadas, en América latina, en el marco de las políticas de ajuste estructural, haciendo hincapié en los efectos que dichas políticas han producido en el campo de la educación superior de la región.

[76]

A continuación estudiaremos las características de la economía del campo de la educación superior y como las recomendaciones del Banco profundizan las tensiones a su interior, entre los diferentes agentes que componen el campo.

3. LA ECONOMÍA DEL CAMPO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La Universidad los países desarrollados sufrió una profunda mutación al inicio de la segunda posguerra cuando la investigación, básica y aplicada, y la formación doctoral irrumpieron con fuerza el mundo académico. El nuevo escenario significó mayores recursos para financiar estas actividades, presentes antes en la Universidad pero en magnitudes sustancialmente más reducidas. A medida que los programas de investigación y las tareas de formación se tornan más complejos se requieren equipos cada vez más sofisticados y costosos y personal con mayores niveles de calificación, todo lo cual demanda mayores recursos financieros para adquirir los equipos y materiales y contratar el personal calificado.

Fenómenos similares vienen ocurriendo en las grandes universidades latinoamericanas, a partir de los años sesenta/setenta cuando se da un gran paso y la investigación de alto nivel y la formación de posgrado entran con fuerza a ser parte del mundo universitario de América latina. Se contratan docentes de tiempo completo con mayores niveles de formación, se invierte en la adquisición de laboratorios y material bibliográfico y la construcción de instalaciones y se amplían los cupos. Todo lo cual dio lugar a un crecimiento exponencial de los gastos sin más fuentes de financiación que los aportes fiscales.

3.1 El carácter no fordista de la educación superior

La explosión de los costos en la educación superior contrasta con la drástica reducción de los costos de producción y mejoras en la calidad en la industria de computadores, lo cual se ha visto reflejado en la sustancial reducción de los precios de estos bienes. Así, por ejemplo, mientras la computadora IBM-310 costaba, al inicio de los años setenta, en torno a los US\$ 5 millones, de la época, hoy un computador, de menos de US\$ 1000 actuales, realiza más operaciones, con mayor velocidad y almacena más bytes de información y lo realiza con costos operativos tendiendo a cero.

La razón de estas diferencias reside en la capacidad que se tiene en la producción manufacturera para reemplazar factores de producción de baja productividad por otros de mayor productividad, mediante la introducción de innovaciones tecnológicas, que permiten la reducción de los costos de producción e incluso mejorar la calidad del producto. Tienen un carácter fordista. En el caso de los computadores un paso decisivo, en el proceso de reducción de costos y mejora la calidad, fue el tránsito de tubos al vacío a circuitos impresos. Por el contrario, en la educación superior la introducción de innovaciones en los procesos de formación e investigación, por ejemplo la introducción de TIC, no reemplazan al profesor investigador sino que se le adicionan elevando, de paso, el costo de la prestación del servicio. La productividad total de los factores se reduce.

La característica principal de la “función de producción” -para hablar en términos del orden económico- es ser intensiva en mano de obra calificada, que no puede ser reemplazada por ninguna innovación tecnológica, como en los procesos fordistas, y, por consiguiente, las innovaciones que se introducen en los procesos de investigación y docencia se adicionan a los factores existentes, facilitando las labores de docente-investigador y permitiendo, bajo ciertas circunstancias, mejorar la calidad del trabajo hecho sin aumentar su “productividad”. A diferencia de las cadenas fordista de producción donde las innovaciones tienen como propósito elevar el ritmo de la cadencia -la velocidad a la cual se desplaza la cadena de producción- la jornada laboral de un docente es muy rígida. Un profesor, de tiempo completo de una universidad cualquiera tiene que trabajar legalmente 40 horas semanales en las cuales deberá: i) mantenerse actualizado en su campo; ii) preparar y dictar sus cursos; iii) llevar a cabo su trabajo investigativo; iv) atender sus estudiantes y v) llevar a cabo labores administrativas de coordinación. Cualquier incremento en el número de horas dedicada a una labor deberá estar acompañada de la reducción correspondiente en las otras labores.

[77]

Dado el peso de los costos laborales del cuerpo docente en el costo de prestación del servicio de educación superior, la mayor o menor dedicación de tiempo a una labor determinada (administrativa, docencia e investigación) influirá de manera decisiva en el costo de la respectiva. Así, por ejemplo, si se le asigna una carga elevada, en horas de trabajo, a la investigación los costos de los programas de formación se reducen de forma apreciable.

Ante la imposibilidad de elevar la productividad laboral del cuerpo docente para reducir costos, como se hace en los sectores fordistas, las administraciones universitarias en América latina han optado por reducir drásticamente el número de profesores de tiempo completo y aumentar el número de profesores de tiempo parcial -vinculación de unas pocas horas semanales para dictar un curso- como mecanismo para reducir los costos de los programas de formación.

Mecanismo que no permite, sin embargo, que se cumplan cabalmente las funciones misionales de la Universidad como son la investigación, la supervisión y acompañamiento de los estudiantes (dirección de trabajos de grado,...) y la permanente actualización del cuerpo docente.

Adicionalmente, las condiciones propias del funcionamiento del campo de la educación superior no permiten obtener ni grandes economías de escala ni de aglomeración y dado el carácter altamente idiosincrático, tanto del capital físico, como del capital simbólico, se presenta una tendencia clara a la sobreinversión en recursos físicos y humanos, todo lo cual conduce incrementar aún más el costo de prestar el servicio educativo. No es un problema que se genere por el inadecuado uso de los recursos, como lo piensa el Banco y los gobiernos, es una característica estructural del campo. “Los factores antes señalados han dado lugar a que el costo de la Universidad sea cada vez más elevado, pero igualmente, las externalidades que produce la Universidad son cada vez más elevadas, lo cual se traduce en que los rendimientos sociales de los procesos de formación son mucho mayores que los rendimientos privados, los beneficios que reciben los egresados de sus programas de formación. La Universidad es productora de capital de vida, capital que permita elevar, a mediano plazo, la productividad del conjunto de la economía y, en este sentido,... crear las condiciones macroeconómicas de su autofinanciamiento” (G. Misas, 2004:72)

3.2 Tensiones entre la diversificación de las fuentes de financiación de la educación superior pública y los fundamentos de la cultura académica.

Dos pilares sustentaron la construcción de la universidad pública lo largo del siglo XX: i) autonomía frente al Estado, que le permitió obtener asignaciones de recursos públicos sin contrapartida y ii) su autonomía frente al mercado. Se creó así una situación muy particular de “... tiempo libre y liberado de las urgencias del mundo que posibilita una relación libre y liberada de esas urgencias y ese mundo.” (Pierre Bourdieu, 1997:9). Ocio creador que permitió la eclosión de los saberes en todos los campos, espacio donde se planteaba problemas por el mero placer de resolverlos y no por presión surgida de la necesidad. Prácticas que, a su turno, reafirmaban los principios de la cultura académica: la verdad sobre la utilidad; la crítica razonada (la problematización); el pensamiento autónomo y la ética del conocimiento.

[78]

Prácticas que entraron en grave tensión cuando, debido a la crisis fiscal del Estado en los años ochenta en los países desarrollados, los dos pilares antes señalados se empezaron a erosionar. Se consolidó un nuevo referencial, matriz teórico ideológica, que definía lo que era aceptable como política pública y que no lo era. La asignación de recursos públicos sin contrapartida cae en las prácticas inaceptables. En adelante los ministerios de finanzas empiezan a señalar metas y a definir indicadores para medir la eficiencia con la cual se utilizan los recursos públicos. Se introduce la lógica de acción propia del campo de la economía al campo de la educación regido por lógicas diferentes. Mientras el primero de ellos se estructura en torno a la eficiencia el segundo lo hace en torno a la verdad. Se ha terminado por subsumir el campo de la educación superior al campo de la economía. El nuevo referencial al restringir los recursos públicos destinados a la Universidad abre al mercado el campo de la educación superior. Las administraciones universitarias empiezan a hablar un nuevo lenguaje: venta de servicios, alianzas estratégicas con actores del mundo mercantil, pertinencia de las investigaciones realizadas y de las formaciones impartidas, etc. que entran en tensión y contradicción con los principios de la cultura académica y de los hábitos de las comunidades académicas.

Matriz de tensiones entre el nuevo referencial y las prácticas de la cultura académica

| | | |
|---|-----|--|
| Requerimientos de más recursos públicos | Vs. | Crisis fiscal del Estado |
| Asociación con el mundo económico | Vs. | Autonomía |
| La educación superior como mercancía | Vs. | Los principios de la cultura académica |
| La lógica mercantil | Vs. | Lógica académica |

Las tensiones que han surgido, a lo largo de las dos últimas décadas, en América Latina entre estudiantes y profesores con las directivas universitarias giran, en lo fundamental, en torno a las respuestas que dan dichas directivas a las demandas de su entorno. Bien sea el gobierno, el mundo empresarial o las organizaciones sociales.

La asociación con el mundo de la producción para llevar a cabo proyectos de innovación y la venta de servicios (consultoría, educación continuada, asesorías,...) per-se no afectan ni la autonomía ni la legitimidad de la Universidad. Sin embargo, cuando tales prácticas se convierten en una función principal de la Universidad y cuando los recursos que generan financian una parte importante de los gastos de la institución se corre el riesgo de sacrificar la verdad en beneficio de la utilidad, en comprometer la autonomía de pensamiento y el pensamiento crítico (la problematización) en aras de no suscitar el rechazo de potenciales clientes. Hoy se debate, en las principales universidades estadounidenses e inglesas, cuyos departamentos de farmacia y de medicina han sido cooptados -vía contratos de investigación- por la empresa transnacional de medicamentos, si es posible realizar, en estas áreas, investigación independiente, de llevar a cabo una valoración crítica sobre nuevos medicamentos.

3.3 La nueva gerencia pública: managers versus académicos. El problema de los indicadores.

Bajo la nueva gerencia pública -surgida de la aplicación del nuevo referencial- la asignación de recursos fiscales a los diferentes organismos del Estado se realiza en función de metas previamente asignadas, del cumplimiento de dichas metas bajo los parámetros de eficacia y eficiencia. La lógica del orden económico se impone a los diferentes campos de la acción estatal, independiente que la lógica de acción de campos como la investigación científica, la salud, la administración de justicia o la educación superior tengan lógicas distintas y los campos respectivos se estructuren de forma diferente a la forma como lo hace el campo de la economía.

El campo de la educación superior entra en tensión con la incorporación de conceptos propios del campo de la economía como eficiencia, productividad y pertinencia de los saberes enseñados y de los nuevos cimientos productivos. Conceptos que, aun en el campo mismo de la economía, su aplicación es problemática cuando nos alejamos del modelo estándar de equilibrio general.

3.3.1 La construcción de indicadores de desempeño.

La elaboración de indicadores no es un problema trivial. “La construcción científica se caracteriza, como lo señala P. Bourdieu, por la acumulación lenta y difícil de indicadores diferentes para la construcción de su objeto de investigación, para la elaboración de los códigos que permitan dar cuenta de las propiedades pertinentes del objeto de estudio. Por el contrario, para la aproximación técnico-burocrática no hay ninguna preocupación en torno al objeto de estudio. Éste está definido burocráticamente y se trata simplemente de aplicarle a dicho objeto una batería de indicadores de

uso corriente en el mundo tecno-burocrático, sin preocuparse, de una parte, de si estos indicadores permiten dar cuenta, aprehender las propiedades esenciales del objeto estudiado, de la lógica de acción de la organización estudiada...” (Misas, 2004:174).

Los utilizadores de los indicadores, que provienen del mundo tecno-burocrático, no se interrogan sobre la forma como estos fueron construidos, cuál es su lógica y cuáles fueron los objetivos para los cuales fueron construidos y, sobre todo, si se les puede utilizar en campos diferentes, en sus lógicas de acción y en sus formas de estructuración, al que originalmente estaban destinados⁸.

La utilización de este tipo de indicadores, independiente de lo inadecuados para aprehender el campo de la educación superior y de los problemas que puede generar sobre él las políticas educativas basadas en ellos, le han otorgado al mundo tecno-burocrático un enorme poder sobre el campo universitario. La reflexión sobre el campo académico e investigativo, propio de las comunidades académicas y científicas, empieza ser objeto de preocupación creciente por parte del mundo tecno-burocrático que cada vez más impone su visión acerca de lo que debe ser el campo, y cómo deben comportarse los diferentes agentes que lo componen.

3.3.2 La gran tensión: *Scholé* vs. *Accountability*

Dos palabras claves, una en griego (*Scholé*) y otra en inglés, reflejan la gran tensión que vive hoy día el campo universitario.

[80]

Entre académicos y managers, los primeros reivindicando la *Scholé*, ese ocio creador que permitió el florecimiento de los saberes y la consolidación de la universidad moderna. Ese tiempo libre y liberado de las universidades del mundo, como lo señala Bourdieu, que permitió la producción de bienes simbólicos de ciclo largo, que generó *habitus* académicos de plantearse problemas por el sólo placer intelectual de resolverlos, de crear y cuestionar los saberes existentes y, al mismo tiempo, conservar el patrimonio intelectual de la humanidad. La Universidad como lugar en el que coexisten lo nuevo y lo antiguo, donde dialogan Platon y Habermas, Ricardo y Stiglitz y estudiar los desarrollos recientes de la física de altas energías no riñe con trabajar la obra de Galileo. Los managers más preocupados por la eficiencia, por lo demás mal definida y utilizando instrumentos inadecuados, centran su discurso en la “pertinencia” y las relaciones de la universidad con el mundo de la vida mediada por el mercado. Su idea de investigación científica se reduce a la idea de innovación, olvidando que “...el valor social de la ciencia -según Derek de Solla Price- sería más extrínseco que intrínseco: la investigación fundamental valdría no tanto por sus hipotéticos beneficios económicos, sino por la competencia técnico científica colectiva que permite adquirir y difundir al conjunto de la sociedad mediante la educación superior” (citado por JM Levy-Leblond, 1996).

Igualmente, para los manager la pertinencia en la formación radica en enseñar aquellos conocimientos que los estudiantes utilizarán en su profesión u oficio, ignorando que lo fundamental en un egresado que va a tener una vida profesional de tres o cuatro décadas es su capacidad para adaptarse a los cambios en el entorno y adquirir nuevos conocimientos, lo cual sólo puede lograrse si su formación ha estado centrada en los fundamentos de su disciplina o profesión y entrenando para plantear problemas y buscarles soluciones alternativas.

⁸ Un análisis más detallado sobre estos aspectos se encuentran Misas (2004), Pág. 174 ss.

BIBLIOGRAFÍA

- ATTALI, J. (1998). *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*. Stock; Paris.
- BANCO MUNDIAL (1974). *Políticas sobre el sector de la educación*. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (1980). *Primary Shooling and Economic Development*. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (1986). *El financiamiento de la Educación Superior en los Países en Desarrollo. Opciones de Política*. Redactado por George Psacharoupulos. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (1994). *La Educación Superior en América Latina*. Redactado por Donald Winkler. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (1995). *La Enseñanza Superior. Lecciones Derivadas de la Experiencia*. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (1998). *Opciones para Reformar el Financiamiento de la Enseñanza Superior*. Redactado por Jalil Salmi. Washington D.C.
- BOURDIEU P. (1997). *Méditations pascaliennes*. Editions du Seuil, Paris.
- CURRIE, L. (1950). *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión*. Banco de la Republica. Bogotá D.C.
- CORAGGIO, J. L. (1995). *Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción?*. Ponencia presentada en el Seminario "O Banco Mundial e as políticas de educacao no Brasil" Sau Paulo, 28 – 30.
- LÉVY-LEBLOND, J. M. (1996), *La Pierre de Touche. La science á l'épreuve*. Gallimard, coll, folio; Paris.
- MISAS, G. (2004). *La educación superior en Colombia. Análisis y estrategias para su desarrollo*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.
- HADAD, W., CARNOY, M. et alía. (1990) "Education and development. Evidence for new priorities". Discussion Paper, No 95, 1990.
- ZUPPIROLI, L. (2010). *La bulle universitaire. Faut-il poursuivre le rêve américain?* Edition De En Bas; Ginebra.