

Los organismos internacionales y la mercantilización de los estudios universitarios

Marcela Pronko

EL DEBATE SOBRE LA GRATUIDAD de los estudios universitarios en la Argentina incorporó, desde las últimas décadas del siglo XX, las posiciones contenidas en las orientaciones de políticas que los organismos internacionales comenzaron a elaborar para los países de la periferia del capitalismo. Particularmente el Banco Mundial, que desde la década de 1980 asumió un papel principal en el campo internacional de la educación, tuvo una actuación destacada en la definición de cómo debía realizarse la reforma de la educación superior como parte del proceso más general de reforma del Estado. Este proceso incluía, desde la perspectiva del Banco, la mercantilización de los estudios universitarios y, consecuentemente, el fin de la gratuidad.

Este artículo examina, a partir del análisis de los documentos de políticas, las concepciones, argumentos y estrategias desarrollados por los organismos internacionales para promover, a lo largo de las últimas cuatro décadas, el fin de la gratuidad de los estudios en las universidades y su incidencia en el debate argentino.

Los organismos internacionales en el campo internacional de la educación

Los organismos internacionales, particularmente el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), tomaron relevancia académica y política principalmente a partir de la década de 1980, cuando la crisis de la deuda externa explotó en América Latina y arrastró la economía de sus países a lo que luego muchos llamarían “la década perdida”. La actuación de estos organismos estaba fuertemente asociada a los regímenes empresariales-militares que asolaron la región desde las décadas precedentes y a los fuertes procesos de endeudamiento que sostuvieron, durante largo tiempo, la ilusión del “círculo virtuoso de la deuda pública” como base para la “modernización” y el “desarrollo” (Toussaint, 2007). A partir de la crisis del petróleo, en la década de 1970, y principalmente de la política monetaria impulsada en 1979 unilateralmente por los Estados Unidos, el “círculo virtuoso” se tornó “vicioso”, lo que provocó que América Latina se transformara en una de las regiones más desiguales del mundo. Este proceso se configuró, tal como afirma Harvey (2008), como una “restauración del poder de clase” de la burguesía y constituyó un componente esencial del proceso de neoliberalización de la región.

La actuación de esos organismos internacionales en este proceso fue interpretada muchas veces como imposición de políticas por medio de condicionalidades económicas a los países en estado de crisis. Esta visión imprime un sesgo de unilateralidad y dominación de afuera hacia adentro que opaca el papel desempeñado por los “socios locales”, que comparten la forma de ver el mundo de aquellos organismos, y que representan intereses concretos dentro y fuera de las fronteras na-

cionales. Si el BM y el FMI fueron claramente identificados como responsables por las debacles económicas, políticas y sociales de nuestros países a lo largo de las últimas cuatro décadas, no siempre resulta tan obvia la co-responsabilidad del conjunto de fuerzas sociales que acogieron, avalaron, adaptaron, amplificaron, difundieron y aplicaron más o menos creativamente las recetas de políticas elaboradas por los primeros.

En rigor, la mayor parte de los organismos internacionales que hoy conocemos fue creada al finalizar la Segunda Guerra Mundial, como parte del diseño de un nuevo orden internacional que, bajo la hegemonía estadounidense, definiría una nueva organización geopolítica del mundo, signada por la Guerra Fría. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) se constituyó en un complejo sistema de organizaciones de coordinación global, con el fin declarado de promover la paz, la inclusión, el bienestar y la estabilidad. Numerosos organismos especializados se desarrollaron en su seno, uno de ellos con mandato específico para tratar las cuestiones relativas a la educación: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Al mismo tiempo, los acuerdos de Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos, 1944) dieron origen a los organismos financieros internacionales, el FMI y el BM, dedicados primero a la reconstrucción europea y posteriormente a la expansión y consolidación capitalista en el llamado Tercer Mundo.

La actuación más específica de estos organismos para la región latinoamericana comenzó a destacarse en la década de 1960, con la difusión de las teorías del desarrollo y la implementación de estrategias bilaterales y multilaterales de cooperación y asistencia internacional para alcanzarlas.

Para el sistema Naciones Unidas, la década de 1960 fue llamada, justamente, la década del desarrollo,* uno de cuyos componentes centrales era la educación, por lo que la actuación de la Unesco, como agencia especializada, despuntó y se consolidó por esos años. Pero también los “mellizos de Bretton Woods” (Pereira, 2010), el BM y el FMI, redirigieron su actuación para la periferia del capitalismo. No por casualidad fue también en esa década que el BM comenzó a financiar proyectos educativos con la finalidad de apoyar la expansión de la calificación de la fuerza de trabajo necesaria para el proyecto “modernizador” en curso, a través de la difusión de la enseñanza técnica y profesional o de la diversificación de la enseñanza media, bajo la perspectiva del “capital humano” (Mundy, 2007; Pronko, 2016).

En el campo internacional de la educación, la relación entre la Unesco y el BM –que en la década de 1960 parecía obedecer a una cierta división de tareas– fue tornándose más conflictiva en la década siguiente. Según Heyneman (2007), el hecho de que los Estados Unidos canalizaran progresivamente recursos para la asistencia a la educación hacía el BM precipitó el conflicto, que alcanzó su ápice en 1984, con la retirada de este país de la Unesco. La asfíxia presupuestaria creada por este proceso, junto con la presión política de los países del Norte, condujeron a una restructuración de sus objetivos y acciones, en consonancia con el protagonismo creciente del BM en este campo.** Al mismo tiempo,

* La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como parte del sistema Naciones Unidas, tuvo un papel fundamental en la articulación y difusión de las ideologías de la modernización y el desarrollo en la región.

** Para una comprensión más detallada de este conflicto, véase Pronko, 2016.

otras organizaciones comenzaron a asumir cierta relevancia: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), moldearon su actuación en el campo educativo por las demandas de sus donantes principales, particularmente algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La propia OCDE fue consolidándose a partir de la década de 1970 como referencia en algunas iniciativas específicas del campo educacional.

Para entonces, el proceso de neoliberalización se encontraba en pleno desarrollo, tanto en los países centrales como en la periferia del capitalismo, y la nueva agenda mundial redefinía los rumbos de las orientaciones estratégicas de los organismos internacionales para la educación. En este nuevo contexto, la estrategia de “asalto a la pobreza” se reconfiguraba sobre la base de los imperativos de reforma del Estado y de la apertura de las economías periféricas al mercado mundial (Pronko, 2016). Así, la promoción de la educación básica ganaba nuevos contornos, transformándose posteriormente en la estrategia de “Educación para Todos” suscripta en la Conferencia de Jontiem, realizada en 1990 por iniciativa de la Unicef, con adhesión y patrocinio del BM y de la Unesco, además de la colaboración del PNUD.

En esta nueva estrategia, “educación para todos” no significaba, sin embargo, universalización igualitaria de la educación básica, sino ofertas diferenciadas de educación escolar, con foco en las poblaciones pobres. La extensión del acceso a alguna forma de educación básica se basaba en cálculos de rentabilidad que apuntaban un interesante retorno –en términos de desarrollo económico y paz social– a las inversiones realizadas en este segmento que, por lo tanto, deberían ser priorizadas. En ese sentido, si por un lado la

extensión de la educación básica, como estrategia de contención social y refuerzo a la seguridad, debería constituir el eje de actuación gubernamental, el financiamiento público a la educación superior, por otro, debería restringirse en pro de la eficiencia y de la eficacia del gasto público. Esa directiva de política, promovida por el BM en la década de 1990, llevaría a la reconfiguración del campo de la educación superior, transformada ahora en educación “terciaria”, espacio por excelencia para la constitución de “cuasi-mercados”,* mediante la difusión de una nueva forma de gestión: las asociaciones público-privadas en educación (Pronko, 2016).

Reforma del Estado y reforma de la educación superior

La salida negociada por gobiernos, instituciones de crédito y acreedores a la crisis de la deuda de la década de 1980 se tradujo, particularmente en América Latina, en las llamadas políticas de “austeridad” y de “ajuste estructural”, desarrolladas en las realidades de estos países como procesos más o menos amplios de reforma del Estado. Estos procesos significaron

una transformación severa de los objetivos y las funciones del sector público y de la organización político-insti-

* De manera muy esquemática, entendemos “cuasi-mercados” como la combinación entre financiamiento público y algún tipo de regulación estatal, por un lado, y la introducción de una lógica de funcionamiento propia de los mercados, con énfasis en mecanismos competitivos, por el otro.

tucional del Estado: liberalización del comercio exterior, libre circulación de capitales y fomento a la inversión externa, eliminación o reducción de las barreras proteccionistas y cualquier otro instrumento de regulación estatal de la actividad económica y financiera, alineación de los precios internos con los internacionales –con excepción del precio de la fuerza de trabajo local: los salarios–, devaluación de la moneda nacional, promoción de las exportaciones (principalmente las de origen primario), reducción drástica del déficit del sector público, eliminación o reducción significativa de los subsidios al consumo y en general el gasto público, reorientación de la política social hacia atención primaria en salud y educación básica, focalizándola en los sectores considerados de pobreza extrema (Vilas, 2016: 90).

En consonancia con los principios que orientaron la reforma del Estado, el Banco Mundial reorientó su estrategia educacional con el fin de “mejorar la eficacia de la asistencia” prestada, definiendo su actuación a partir de la producción de una serie de documentos generales y específicos con sus recomendaciones para la reforma de la Educación Superior.* El documento “La enseñanza superior. Las lecciones

* A inicios de la década de 1990 el BM promovió la elaboración de una serie de informes sobre diferentes niveles y modalidades educativas para reorientar su intervención en el área. Así, en 1992 se publicaron los documentos de políticas sobre “Educación primaria y Educación técnica y formación profesional”. A ellos le siguió, en 1994, el documento sobre “La enseñanza superior”, traducido al castellano en 1995, con el subtítulo “Las lecciones derivadas de la experiencia”.

derivadas de la experiencia” (1995), condensó su nueva estrategia,* en la que definió

cuatro orientaciones principales para la reforma: el fomento de más tipos de instituciones públicas y privadas; el suministro de incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento; la redefinición de la función del Estado, prestando atención especial a la autonomía y responsabilidad institucional, y la adopción de políticas que hagan hincapié en la calidad y la equidad (BM, 1995: viii).

El punto de partida para la definición de estas nuevas prioridades fue, según el BM, el reconocimiento de la profunda crisis que asolaba a la enseñanza superior a nivel mundial, producto combinado de las crecientes restricciones fiscales y las también crecientes demandas de facilidades para el acceso a este nivel de educación. Este doble proceso habría generado, contradictoriamente, dos fenómenos interligados: el rápido crecimiento del sector y un pronunciado descenso de su calidad, a lo que debía sumarse el uso muchas veces ineficiente de los recursos disponibles.

En un contexto de recursos escasos, la educación superior no debería considerarse una prioridad para los gobier-

* Aunque la estrategia sintetizada por el documento pueda considerarse como nueva, muchas de las medidas propuestas no lo son tanto. Vior y Cerruti alertan que “en el Informe sobre el Desarrollo Mundial publicado en 1980, poco antes del estallido de la crisis de la deuda en América Latina, el organismo sugería encontrar maneras más económicas de financiar los sistemas educativos [...] la oferta del nivel primario podría ser expandida si la educación superior se financiaba con el pago de aranceles por parte de los estudiantes” (Vior y Cerruti, 2016: 154).

nos, aún reconociendo su importancia para el desarrollo. Según el documento:

se puede aducir que la enseñanza superior no debiera 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 adecuados en los niveles primario y secundario. Esto se debe a la prioridad que los países asignan al logro de la escolarización total; a 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 a que las inversiones en el nivel básico también pueden mejorar la equidad puesto que tienden a reducir las desigualdades de ingresos. Es necesario que cada país considere cuidadosamente el equilibrio adecuado en la asignación de recursos entre los tres subsectores de la educación, atendiendo a las tasas de rentabilidad social relativas de cada nivel [...]. Además, la realidad fiscal en la mayoría de los países en desarrollo indica que los mejoramientos de la calidad y el aumento de las matrículas en la enseñanza postsecundaria pueden lograrse con poco o ningún aumento del gasto público (BM, 1995: 4).

En este sentido, las estrategias generales de la reforma deberían centrarse en la diversificación: diversificación de instituciones y de formatos de educación superior, permitiendo la creación y expansión de instituciones privadas, o sea, de mercados o cuasi-mercados de formación, y diversificación de las fuentes de financiamiento de la enseñanza superior pública, incorporando mecanismos diversos de captación de recursos que incluyeran, por ejemplo, “la participación de los estu-

diantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados” (BM, 1995: 4).

La diversificación de instituciones y formatos de educación superior, como reconocimiento de la complejidad y la diversidad creciente de los “sistemas de enseñanza superior modernos” implicaba la recomendación de políticas genéricas para “todas las instituciones postsecundarias académicas que forman personal profesional de nivel medio y superior en programas que otorguen títulos, diplomas y certificados” (BM, 1995: ix). Esta definición, centrada en el papel formador de las instituciones, opacaba las especificidades de las universidades de larga tradición en América Latina, particularmente sus funciones de investigación y extensión, para abrir camino a formatos flexibles de educación privada. Esta orientación redundaría, años más tarde, en la definición por parte del BM de este segmento de la formación, ya no como educación superior sino como “educación terciaria”.

Por otro lado, la diversificación de las fuentes de financiamiento de la educación superior pública atendía, según la perspectiva del Banco, a criterios de eficiencia y equidad. Argumentos como el alto costo por estudiante de las instituciones públicas en relación con las privadas y del carácter regresivo del gasto que las primeras representaban justificaban políticas de “participación en los gastos” de los estudiantes y sus familias, lo que representaba una clara posición contraria no solo a la garantía de gratuidad de los estudios sino también a las políticas de asistencia estudiantil, consideradas demasiado “generosas”. En palabras del documento:

Se puede fortalecer la base financiera de la enseñanza pública de nivel superior mediante una mayor participación de los estudiantes en el financiamiento de sus estudios, los

que pueden prever ingresos considerablemente mayores en el curso de sus vidas como resultado de haber recibido enseñanza superior y que a menudo provienen de familias con recursos suficientes para contribuir a los costos de su educación. *La participación en los gastos puede lograrse mediante derechos de matrícula y la eliminación de subsidios de los costos no relacionados con la instrucción.* Los gobiernos pueden permitir que las instituciones públicas establezcan sus propios derechos de matrícula sin intervenir, aunque ellos tienen una importante función que desempeñar al facilitar información objetiva a los presuntos estudiantes acerca de la calidad de las instituciones. Los países pueden también reducir e incluso eliminar el subsidio para los gastos no relacionados con la instrucción, tales como la vivienda y la alimentación (BM, 1995: 7, destacado nuestro).

Además de la participación de los estudiantes en los gastos, el Banco Mundial sugería otras medidas de movilización de financiamiento privado para las instituciones públicas, como las contribuciones filantrópicas de graduados y empresas a través de fondos fiduciarios según el modelo estadounidense, y la venta de servicios diversos. Por otro lado, el cobro de aranceles representaba, en la perspectiva del BM, una medida no solo de diversificación del financiamiento de las instituciones públicas sino también de eficiencia del funcionamiento institucional,* que además podía generar beneficios marginales perceptibles en la calidad de la educación.

* “La participación de los estudiantes en los gastos crea también incentivos importantes para que seleccionen sus programas de estudio cuidadosamente y reduzcan al mínimo el tiempo que pasan en la universidad” (BM, 1995: 49).

Sin embargo, el BM reconocía que la introducción de un sistema de aranceles para los estudios superiores en las instituciones públicas podría profundizar la inequidad, vedando el ingreso a estudiantes “meritorios” provenientes de los sectores más pobres. Para evitarlo, se recomendaba la creación de un programa compensatorio de becas estudiantiles y, principalmente, uno de préstamos estudiantiles que permitiera el acceso de estos estudiantes a instituciones tanto públicas como privadas, maximizando la “libertad de elegir” en función de los intereses individuales y la calidad de la formación ofertada. En ese sentido, el mencionado documento afirma:

La participación en los gastos no puede aplicarse equitativamente sin que funcione un programa de *préstamos estudiantiles* que ayude a los que necesitan obtener préstamos para su educación. Es necesario un programa de becas que garantice el apoyo financiero necesario a los estudiantes pobres y académicamente calificados que no pueden absorber los gastos directos ni indirectos (ingresos no percibidos) de la enseñanza superior (BM, 1995: 8, destacado nuestro).

El Banco Mundial consideraba que esta medida, además de favorecer la equidad, podía constituir un incentivo para el desarrollo de la calidad institucional, como forma indirecta de competición entre las instituciones por la “captura” del recurso.*

* Las recomendaciones del Banco Mundial van más allá. Afirma el documento: “La forma en que se administran los programas de financiamiento es importante. Los programas de asistencia financiera para los estudiantes

De esa forma, el BM define, ya en esa época, las orientaciones que pasará a tener en cuenta para la concesión de préstamos relacionados con la educación superior durante las décadas siguientes:

El apoyo del Banco a la enseñanza postsecundaria por lo general tiene lugar en un marco de políticas acordado con puntos de referencia susceptibles de supervisar. Si bien la composición del conjunto de reformas de política varía según la región y el nivel de ingresos, lo que refleja la situación socioeconómica y política específica de cada país, en la mayoría de los casos incluye una combinación de medidas tendientes a: 1) controlar el acceso a la educación superior a cargo del Estado en función de criterios de selección eficientes y equitativos; 2) fomentar el establecimiento de instituciones con programas y objetivos diferentes; 3) crear un ambiente positivo para las instituciones privadas;

administrados por un organismo central y que permiten a los estudiantes transferir su asistencia financiera a cualquier institución que elijan tienen ventajas importantes en comparación con los programas vinculados a una institución determinada: esa asistencia financiera ‘basada en el estudiante’ o ‘portátil’ estimula la competencia entre las instituciones de enseñanza para ofrecer cursos de acuerdo con la demanda de los estudiantes. Se crea así una situación en que las subvenciones estatales aumentan el poder adquisitivo educacional de los estudiantes pobres y los ponen exactamente en la misma situación que los que pagan por sus estudios superiores con sus propios fondos o los de sus familias. Se dan así las mejores señales posibles del mercado a las instituciones de enseñanza. Con arreglo a esos sistemas, el Estado no se encarga de adoptar las decisiones entre las instituciones, sino que proporciona fondos para permitir a los estudiantes pobres que elijan de la misma manera que los que tienen más recursos financieros. El gobierno puede así utilizar las fuerzas del mercado para estimular mejoramientos en la calidad de la educación postsecundaria” (BM, 1995: 56).

4) establecer o aumentar la participación en los gastos y otras medidas de diversificación financiera; 5) proporcionar planes de préstamos y donaciones, y organizar programas de trabajo y estudio para asegurar que todos los estudiantes que reúnan las condiciones tengan la oportunidad de seguir estudios superiores; 6) asignar recursos públicos a las instituciones de enseñanza terciaria de manera transparente y de modo que fortalezcan la calidad y aumenten la eficiencia; y 7) permitir a las instituciones públicas de nivel superior que, en forma autónoma, obtengan y utilicen los recursos y determinen el número de estudiantes admitidos (BM, 1995: 15, destacado nuestro).

Estas orientaciones, con pequeñas adaptaciones y actualizaciones, se mantendrán en los documentos sucesivos dedicados al tema, como el publicado ocho años después, denominado “Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria” (2003). Este documento, que adopta ya en su título la nueva definición de “educación terciaria” en lugar de educación superior, define orientaciones de política destinadas a promover la calidad, la eficiencia y la equidad en este nivel educativo. Para eso, el BM propone establecer un contexto de políticas coherentes, crear un marco regulatorio favorable y ofrecer incentivos financieros adecuados (BM, 2003: 96).

Entre las recomendaciones de este documento, se destacan las referidas al financiamiento de las instituciones públicas de educación superior que, según el BM, deben “crear incentivos” para alcanzar la eficiencia fiscal y promover la equidad.

En el sector público se han diseñado nuevas estrategias de financiación con miras a generar ingresos a partir de

activos institucionales, movilizar recursos adicionales provenientes de los estudiantes y sus familias, y fomentar donaciones de terceros. Numerosos gobiernos también han impulsado la creación de instituciones privadas como un método eficaz para aliviar las presiones del erario y satisfacer una demanda contenida. Los incentivos financieros se pueden aplicar en forma creativa para orientar a las instituciones de educación terciaria de manera más eficaz hacia el cumplimiento de metas de calidad, eficiencia y equidad (BM, 2003: 105).

Las formas creativas de aplicar los incentivos financieros incluyen, por ejemplo, la asignación de recursos según el desempeño institucional, con la construcción de diversos tipos de indicadores que pueden ser adoptados –como el grado de satisfacción de los estudiantes, por ejemplo–. Al mismo tiempo, se recomienda a los gobiernos la creación de fondos competitivos destinados a promover el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas –al estilo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad, FOMECA, implementado en la Argentina– y/o la firma de contratos de desempeño con sus gestores.* Por otro lado, las nuevas estrategias de financiación recuperan la instauración de la práctica de costos compartidos, la venta de bienes y servicios, y las donaciones –presentes en el documento anterior–. De la misma manera, el documento advierte:

* Las instituciones del nivel terciario funcionan en medio de un ambiente que cada día ofrece nuevos retos, en el que compiten por los estudiantes, el profesorado, el financiamiento y los mercados con sus productos (es decir, los egresados y los hallazgos de sus investigaciones) (BM, 2003: 108).

A medida que cada vez más países e instituciones imponen sistemas de costos compartidos –con frecuencia, mediante alzas en los derechos de matrículas y reducción de subsidios para gastos no relacionados con la enseñanza en rubros tales como alimentación, alojamiento y transporte–, el Estado debe desempeñar un papel crucial en garantizar que a ningún estudiante académicamente calificado se le impida estudiar por falta de recursos financieros (BM, 2003: 108).

Resulta interesante destacar, en este punto, la estrecha vinculación que existe en la perspectiva sostenida por el Banco entre equidad y meritocracia. Cuando la educación superior deja de ser un derecho (universal por definición), el acceso debe ser regulado, en primer lugar, por el mercado. Pero para evitar la pérdida de talentos y corregir eventuales fallas, cabe al Estado garantizar el acceso de los “académicamente calificados”. Este es el sentido de la implantación de un sistema de becas, incapaz, también por definición, de alcanzar a todos, o de un sistema de créditos estudiantiles, más abarcativo, porque está basado en la doble mercantilización del acceso: el pago de aranceles y el crédito necesario para hacerles frente. Como resultado secundario se observa, en este último caso, la financierización de la política compensatoria: los créditos estudiantiles, con recursos públicos o privados, refuerzan el sistema financiero cada vez más internacionalizado movilizándolo un volumen de recursos nada despreciable, como demuestran algunas experiencias latinoamericanas.* Para completar este panorama, el Banco

* Resulta paradigmático ejemplo el Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES), programa de crédito estudiantil creado por el gobierno brasileño en

también considera la posibilidad de un sistema de *vouchers* para la educación superior, definidos como subsidios para los que quieran estudiar en instituciones privadas, lo que representa otra forma de transferencia de recursos públicos para diversos sectores del mercado.

Partiendo de la premisa según la cual “el costo de la educación terciaria debe ser compartido de una manera más equitativa”, el documento insiste en que los gobiernos, principalmente de los países “en desarrollo”, deberían llevar adelante, “en forma complementaria, programas de becas y préstamos que puedan garantizar el apoyo financiero requerido por los estudiantes de bajos recursos con buen desempeño académico y que no estén en capacidad de absorber los costos de la educación terciaria, tanto los directos como los indirectos, en forma de ganancias perdidas (costo de oportunidad)” (BM, 2003: 109). Si la educación es una mercadería, también pueden ser comprados en el mercado los medios para acceder a ella.

La gratuidad de los estudios universitarios en la Argentina y la actuación del BM

En la Argentina, el Banco Mundial tuvo injerencia específica tanto en la reforma del Estado como en la reforma de la Educación Superior. En relación con la primera, Vilas nos advierte que

2001 que tuvo un espectacular crecimiento a partir de 2010, movilizandocifras astronómicas.

entre 1991 y 1996, el Banco Mundial otorgó al gobierno de Carlos Menem veinticuatro préstamos destinados a diversas dimensiones del ajuste y el achicamiento del aparato estatal, sus recursos y competencias. Funcionarios del Banco Mundial participaron directamente en la formulación de los marcos legales, las actividades de promoción y la transferencia de los activos estatales a empresas y consorcios privados. [...] Con la asistencia del Banco y el FMI, Argentina se convirtió en uno de los mayores emisores de deuda de la década de 1990 (Vilas, 2016: 95).

Al mismo tiempo, el BM pasó a financiar directamente la reforma de la Educación Superior en el país a través de la concesión de un préstamo de 165 millones de dólares cuya implementación se inició en 1995. El mismo estaba destinado a “establecer un ambiente competitivo para el mejoramiento de la educación superior y proveer, a través de un mecanismo transparente de financiamiento, los incentivos apropiados para avances continuos en eficiencia educativa y mejora de la calidad” (BM, 2004: 2, en Etchichury, 2016: 112). Entre las acciones fomentadas por el préstamo, se destacan las relacionadas con el fortalecimiento de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación, sobre todo en lo que respecta a la creación de un sistema de información y asignación presupuestaria, el establecimiento de un sistema de evaluación de la calidad y la creación de un fondo competitivo destinado a proporcionar incentivos a las universidades, que resultó en el FOMECA.*

* Para un análisis más detallado de este préstamo, véase Etchichury, 2016.

Aunque ninguno de estos elementos incidía directamente en el establecimiento de aranceles, el sistema universitario argentino estaba siendo reconfigurado de acuerdo con las perspectivas mercantiles promovidas por el Banco Mundial y asumidas como propias por diversos sectores del ámbito nacional. Autores como Etchichury (2016) y Rubinich (2001) destacan la existencia de un cierto consenso sobre los diagnósticos expresados en los documentos del BM dentro del propio medio académico, lo que allanaba el camino para las medidas propuestas.

Algunos años después, la profundización de la (contra) reforma de la Educación Superior fue considerada imperativa en la negociación y otorgamiento de un conjunto de préstamos de ajuste estructural. Estos nuevos préstamos, otorgados en 1998, fueron caracterizados de la siguiente manera:

Los préstamos propuestos apoyarán los esfuerzos continuos del gobierno de Argentina para transformar su economía y proteger los logros alcanzados hasta el momento. Como uno de los reformadores más exitosos de América Latina, Argentina logró la estabilidad de precios, abrió sus fronteras al comercio, privatizó empresas públicas, reestructuró la administración pública, reformó el sistema de pensiones y comenzó el proceso de restauración de los servicios sociales. Argentina se está enfocando ahora en reformas para la inversión en capital humano, mejora de la regulación, supervisión moderna del mercado financiero y administración pública y gobierno de calidad. [...] *Las operaciones son preventivas, destinadas a mitigar el efecto perjudicial de la actual inestabilidad financiera internacional en la economía y proteger a los grupos*

vulnerables (World Bank, 1998: iii, traducción propia del inglés original, destacado nuestro).

En realidad, se trataba de una acción coordinada entre diferentes instituciones multilaterales, que incluyen el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el FMI, destinada inicialmente a inyectar liquidez en la economía argentina para hacer frente a la recesión producida por la crisis internacional –el llamado efecto Tequila–, al tiempo que se concertaban una serie de políticas tendientes a profundizar la reforma del Estado y la liberalización de la economía. El acuerdo de préstamos, por un valor global aproximado de 2,5 mil millones de dólares, incluía una serie de compromisos del gobierno argentino, establecidos bajo la forma de sub-proyectos con financiamientos específicos, entre los que se detallaba una serie de acciones en el área social. Entre ellas, la acción más importante para el campo educativo estaba relacionada con el financiamiento de las instituciones de educación superior, particularmente la llamada “recuperación de costos”, por vía del establecimiento de aranceles a los estudios universitarios, o sea, el fin de la garantía de gratuidad de los estudios.

Así, en carta de intención encaminada al entonces director del BM, James D. Wolfensohn, el entonces ministro de Economía argentino Roque B. Fernández, afirmaba:

El Gobierno abordará el problema de la recuperación de costos en la educación superior pública, se implementarán incentivos que fomentarán el cobro de aranceles de los estudiantes que pueden pagar, y se establecerán becas para aquellos que no puedan hacerlo (World Bank, 1998, Anexo F: 5, traducción propia del inglés original).

Partiendo de este compromiso, con el objetivo de “mejorar la equidad y eficiencia de la inversión en educación pública”, ya que “la participación de la educación superior en los gastos es alta en relación con la de la educación primaria y secundaria, y en ese nivel la recuperación de los costos es baja”, el acuerdo propone las siguientes medidas:

Formular una política y un plan estratégico sobre el financiamiento de la educación superior. Emitir una resolución de secretaría dirigiendo los fondos discrecionales asignados al MCyE a la introducción de incentivos para el establecimiento de:

- recuperación de costos para programas de posgrado y educación de pregrado;
- programas de becas basados en el mérito para estudiantes de familias de bajos ingresos;
- la presentación de un presupuesto consolidado de cada universidad, incluyendo todas las fuentes de ingresos (World Bank, 1998, Anexo E: 11, traducción propia del inglés original).

Dos años después, los objetivos de estabilización del préstamo se mostrarían insuficientes y la crisis de 2001 paralizaría parcialmente los proyectos incluidos en el mismo. En el caso del programa de “recuperación de costos”, según Etchichury (2016: 114), como se trataba de un préstamo condicionado a políticas, la parte correspondiente a esta acción no fue desembolsada. El autor afirma:

El intento de “recuperar costos” no tiene éxito. Poco más de 25 millones de dólares del préstamo de 1998 se destinan a sostener ese plan, pero –según el Banco– no se lo-

gra llevar a cabo por “cambios en la dinámica política del Gobierno y la crisis económica de Argentina” (ídem).

Después de la crisis de 2001 la actuación del Banco Mundial disminuyó sensiblemente en la Argentina por algunos años, retomando niveles más constantes a partir de la segunda mitad de la década, aunque sin alcanzar el volumen de recursos desembolsados al final de la década de 1990. Ningún otro préstamo específico sobre educación superior fue acordado desde entonces y hasta el día de hoy, aunque algunos componentes de otros acuerdos alcancen a las instituciones universitarias. La llamada “recuperación de costos” en el financiamiento de las instituciones públicas no ha vuelto a ser condición ni tema específico de las negociaciones que el organismo mantiene con la Argentina, lo que no quiere decir que esté afuera de la agenda. En documentos específicos sobre Brasil, por ejemplo, el Banco Mundial ha reafirmado su convicción sobre la ineficiencia del gasto público con las universidades públicas y ha sugerido diversas medidas para diversificar tal financiamiento, entre ellas la fijación de un tope de financiamiento por estudiante (establecido en cálculo comparativo de los gastos por estudiante de las universidades privadas), indicando que una de las vías para ampliar ese recurso limitado podría ser el arancelamiento (BM, 2017).

Las concepciones de educación, universidad y sociedad que el Banco Mundial desarrolla y defiende están fuertemente definidas por el papel que el mercado desempeña en la regulación de la vida social. En la perspectiva del BM la educación es, al mismo tiempo, un mecanismo indispensable para la formación de “capital humano”, una herramienta necesaria de contención social y un importante nicho de mercado. Si en el caso de la formación general la presencia

del Estado aún se revela fundamental, en lo que respecta a la educación superior, la apertura a formas abiertas y encubiertas de privatización asumen contornos diversos y constituyen un horizonte a ser alcanzado (Neves y Pronko, 2008; Pronko, 2016 y 2019).

Los acuerdos recientes entre Argentina y el FMI para el “rescate” de la economía nacional vuelven a colocar sobre la mesa el papel de estos organismos internacionales y sus relaciones con grupos de interés locales en la definición de las políticas nacionales, de sus prioridades y de sus orientaciones. En ese sentido, no solo la garantía de gratuidad de los estudios universitarios sino también el propio carácter público de las universidades continúa estando bajo amenaza.



Bibliografía

- BANCO MUNDIAL, *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington D.C., 1995.
- , *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la Educación Terciaria*, Washington D.C., 2003.
- , *Um ajuste justo. Análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil*, Washington D.C., 2017.
- ETCHICHURY, Horacio Javier, “La tercera década: Ley de Educación Superior y el legado del Banco Mundial”, en *Nómaditas* (Col), n.º 44, abril de 2016, págs. 105–121.

- HARVEY, David, *O neoliberalismo: história e implicações*, San Pablo, Loyola, 2008.
- HEYNEMAN, Stephen, “Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial 1960-2000”, en BONAL, Xavier, TARABINI-CASTELLANI, Aina y VERGER, Antoni (comps.), *Globalización y educación*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 2007, págs. 163-203.
- MUNDY, Karen, “El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial”, en BONAL, Xavier, TARABINI-CASTELLANI, Aina y VERGER, Antoni (comps.), *Globalización y educación*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 2007, págs. 233-253.
- NEVES, Lúcia M.W. y PRONKO, Marcela A., *O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo*, Río de Janeiro, EPSJV, 2008.
- PEREIRA, João Mácio Mendes, *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 2010.
- PRONKO, Marcela A., “El Banco Mundial en el campo internacional de la educación”, en PEREIRA, João Mácio Mendes y PRONKO, Marcela A. (orgs.), *La demolición de derechos. Un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud (1980-2013)*, Luján, EdUNLu - Río de Janeiro, EPSJV, 2016, págs. 117-148.
- , “Modelar el comportamiento y fomentar los aprendizajes: nuevas estrategias del Banco Mundial para la educación en la periferia del capitalismo”, en ROMERO, Silvina, *Hipotecando(nos) el futuro: las estrategias de los organismos internacionales para mantener el consenso*, San Luis, UNSL, Nueva Editorial Universitaria, 2019, págs. 49-65.
- RUBINICH, Lucas, *La conformación de un clima cultural: neoliberalismo y universidad*, Buenos Aires, Libros del Rojas, 2001.
- TOUSSAINT, Eric, *Banco Mundial. El golpe de estado permanente*, Quito, Ediciones ABYA-YALA, 2007.

- VILAS, Carlos M., “El ajuste estructural como reforma del Estado: una vez más sobre el Banco Mundial en América Latina”, en PEREIRA, João Márcio Mendes y PRONKO, Marcela A. (orgs.), *La demolición de derechos. Un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud (1980-2013)*, Luján, EdUNLu-Río de Janeiro, EPSJV, 2016, págs. 83-113.
- VIOR, Susana y CERRUTI, María Betania Oreja, “El Banco Mundial y su incidencia en la definición de políticas educacionales en América Latina (1980-2012)”, en PEREIRA, João Márcio Mendes y PRONKO, Marcela A. (orgs.), *La demolición de derechos. Un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud (1980-2013)*, Luján, EdUNLu-Río de Janeiro, EPSJV, 2016, págs. 149-200.
- WORLD BANK, *Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a proposed Special Structural Adjustment Loan in the amount of \$2.52525 billion and on a proposed Special Repurchase Facility Support Loan in the Amount of \$ 505.05 million to the Argentine Republic*, Washington D.C., 1998, en <http://documents.worldbank.org/curated/en/768721468003893894/pdf/multi-page.pdf>.