

# Transformación de la banca y los organismos de cooperación internacionales.

## Financiamiento de la educación pública superior”

Iris Guevara González

El objetivo del presente trabajo es mostrar como el financiamiento de la educación pública superior en México, a partir de la década de los ochenta, ha estado subordinada a las políticas macroeconómicas neoliberales para las cuales la disminución del gasto educativo y en específico el gasto en educación pública superior, forman parte de las políticas de disciplina fiscal y responden a las transformaciones de la política económica nacional, la cual ha privilegiado el control de la inflación y de las variables macroeconómicas, a las políticas de desarrollo nacional. Es en este contexto que el Banco Mundial se ha convertido en la institución encargada de globalizar la política educativa dominante condicionando el financiamiento educativo a la aplicación de políticas neoliberales.

### Introducción

Hasta antes de las reformas neoliberales el Estado mexicano estaba a cargo de la educación. Con la liberación del comercio, se dio también la liberación del sector servicios, liberación que afectó a la educación. Para poder comercializar la educación se hicieron cambios constitucionales previos a la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), en los cuales la educación superior ya no es responsabilidad del Estado mexicano.

Los bancos públicos en México nunca apoyaron a la educación directamente, pero lo hacía el Estado. Desde inicios de los ochenta el Banco Mundial (BM), encargado de apoyar las políticas sociales, ha influido en la definición de políticas de financiamiento educativo. De acuerdo a esta institución el Estado debe apoyar la educación básica y media, y privatizar la educación superior. Las instituciones públicas de tercer nivel deben tener autonomía financiera y el Estado sólo debe apoyar a aquellas que demuestren un buen desempeño. El gobierno puede convertirse en aval, ante los bancos privados, de los estudiantes de escasos recursos que demuestren tener facultades para cursar una carrera universitaria, los demás alumnos deberán pagar su educación.

\* Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

El Estado entonces debe disminuir el gasto en educación superior y crear condiciones favorables a la inversión privada en este nivel. El Estado, de acuerdo a esta concepción, puede complementar la intervención privada pero no interferir con ésta.

### **El Banco Mundial y las políticas neoliberales**

Desde inicios de los años ochenta el BM ha influido en las políticas educativas de las naciones menos desarrolladas, condicionando los préstamos educativos a la adopción de programas de ajuste estructural.

El contenido de las políticas inducidas por el BM ha contribuido a situar la ideología neoliberal en el centro del modelo hegemónico de desarrollo, con una mínima participación del Estado en las políticas educativas y el predominio de los mecanismos de mercado.

El crecimiento de la deuda externa, a inicios de los ochenta, incrementada por el alza de los tipos de interés y la elevada inflación dejó a la economía mexicana sin otra alternativa que la de aceptar las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM para acceder a nuevos créditos. Los cuales sólo fueron otorgados a cambio del compromiso de estabilizar la economía y llevar a cabo las reformas estructurales. Mediante las cuales se pretendía, a grandes rasgos: 1) la estabilidad macroeconómica a través del control de la inflación y la disminución del déficit fiscal; 2) la apertura económica mediante la liberación de comercio y la libre circulación de capitales, y 3) la privatización y desregulación.

Bajo este nuevo modelo de desarrollo el Estado ha limitado su actuación a crear condiciones para impulsar la economía de mercado.

El resultado de éstas políticas ha sido devastador, especialmente en la década de los ochenta en la cual disminuyó la actividad económica, se incrementó el desempleo, cayó la renta nacional, aumentó la pobreza y la desigualdad social y se recortaron los servicios sociales.

Con la privatización de las empresas estatales, incluidas las estratégicas, se disminuyó, en el corto plazo, el déficit público, pero a mediano y largo plazo se redujeron los ingresos fiscales aumentando la dependencia del sector privado. Mediante las reformas fiscales disminuyeron los impuestos al capital y aumentó la presión fiscal sobre la clase media y los trabajadores. A la vez que con la desregulación del mercado laboral se dio una caída de los salarios reales y se incrementaron los despidos.

Por si esto no fuera suficiente los países pobres se han convertido en exportadores netos de capitales a los países ricos. El pago de los intereses de

la deuda ha sido, desde la década de los ochenta superior a las entradas de capital.

Así, los programas de ajuste estructural que en teoría deberían impulsar el desarrollo económico de los países pobres e insertarlos en la economía global, han contribuido a la reproducción ampliada del subdesarrollo, generando el incremento de la deuda externa y recortes en los gastos sociales.

### Ajuste estructural y educación

Los programas de ajuste estructural afectaron el desempeño educativo, situación que se evidencia a través de diversos indicadores educativos entre los que destacan: los altibajos del gasto público destinado a educación como porcentaje del PIB; la reducción del gasto per cápita en educación, acentuado por el incremento demográfico de la población en edad de estudiar; la disminución de la tasa de escolarización en algunos niveles; el deterioro de la calidad educativa; el incremento de las tasas de deserción y de ausentismo escolar; el aumento de la brecha educativa y tecnológica al interior de los países y entre los países pobres y ricos, etcétera.

En la década de los ochenta vemos que hay un viraje de la **planeación educativa** hacia un tipo de educación más cercana a las **necesidades del mercado**, cercanía que permite a las instituciones el acceso al financiamiento. De modo que los programas de ajuste estructural reducen la autonomía nacional, la capacidad del Estado de desarrollar políticas públicas que respondan a las necesidades de la sociedad. Esta situación se profundiza en la década de los noventa con el aumento del financiamiento comercial, que coincide con la disminución de la ayuda internacional para el desarrollo y la creciente importancia del BM como la principal institución de financiamiento educativo.

Como ya señalamos, la disminución del gasto educativo afectó la calidad de la educación. La reducción salarial obligó a los profesores a buscar otros trabajos para completar su salario. La caída presupuestal también impactó la construcción y el mantenimiento de las escuelas. Y en muchos casos se incrementó el número de alumnos por grupo.

La **teoría del capital humano** es la guía de la inversión educativa del BM, éste considera que el Estado sólo debe financiar la educación básica. Sustentando esta concepción en el cálculo que proporcionan las tasas de rendimiento de la inversión educativa.

Esta política otorga al banco credibilidad en dos aspectos: en primer lugar, se trata de una política sustentada en argumentos técnicamente irrefutables y enmarcados en el paradigma dominante de la economía de la educación; en segundo lugar, priorizar la enseñanza básica hacía aparecer al banco como una institución ocupada en la lucha contra la pobreza y la desigualdad de oportunidades educativas".(Bonal, 2003, 3)

En cuanto a los otros niveles educativos el BM recomienda aumentar la participación de los usuarios en el financiamiento educativo, en especial para la educación superior. El argumento de la equidad ha permitido al banco defender políticas de privatización de la educación superior. Ya que como señala el BM los alumnos que llegan a este nivel educativo pertenecen a los grupos sociales de ingresos medios y altos.

La asignación de más fondos públicos por estudiante de enseñanza superior que por estudiante primario es ineficiente en la mayoría de los países porque la rentabilidad social de la enseñanza superior es generalmente menor que la de la enseñanza primaria, por lo menos en los países que no han logrado la matrícula universal en el nivel primario y secundario. Además es inequitativo: los estudiantes que logran acceso a la enseñanza superior reciben un subsidio absoluto mayor que los estudiantes de los niveles inferiores y una cantidad desproporcionada de estudiantes de enseñanza superior proviene de familias más ricas. Sin embargo, la educación superior pública es gratuita, o casi gratuita, para los estudiantes de la mayoría de los países" (BM, 1996, 71).

El gasto público por alumno en la educación superior ha disminuido con respecto al de educación básica, restringiendo la posibilidad de acceso a la enseñanza superior, y como consecuencia de esta política se ha incrementado la desigualdad educativa. Por lo que la educación va dejando de ser un factor de movilidad social.

La privatización de la educación superior ha sido inducida y aplaudida por el BM y el FMI. El banco ha difundido la idea de la superioridad de la educación privada con respecto a la pública.

La descentralización educativa, apoyada por el BM también ha favorecido el proceso de privatización. De acuerdo al banco la autonomía genera responsabilidades, y por lo tanto obliga a las escuelas a responder a la comunidad, por lo que el modelo a seguir es el de la escuela privada. Actualmente es claro que muchas de las reformas dirigidas a la descentralización de los sis-

temas de enseñanza no han mejorado el nivel educativo y si han permitido un mayor control sobre el trabajo docente y un alivio de la responsabilidad financiera y de gestión para los gobiernos centrales. Así como el incremento de las desigualdades entre escuelas y regiones. Si realmente se quisiera mejorar la educación, la descentralización requeriría del apoyo financiero y técnico del gobierno central a los estados y a los municipios.

El proceso de globalización de las políticas educativas impulsadas por el BM ha generalizado los sistemas de evaluación, con la intención de homogeneizar y comparar la educación que se imparte en los distintos países del mundo. El banco parte del supuesto de que se puede medir, “objetivamente”, la calidad educativa, y que ésta guarda una estrecha relación con la productividad y la competitividad.

Lo que el BM no señala es que detrás de la evaluación existen una serie de objetivos políticos, tales como: establecer diferencias entre la escuela pública y la privada para presionar al personal docente, a las escuelas y a los alumnos. En la actualidad, los exámenes que se aplican internacionalmente se han convertido en un mecanismo de reasignación de recursos y una gran negocio para las empresas que los realizan, como el Ceneval en México. Sin embargo, países como México que han destinado cuantiosos recursos a la evaluación se ubican en los últimos lugares en cuanto a calidad educativa de acuerdo a evaluaciones internacionales.

La disminución del gasto educativo ha afectado a los profesores en: su nivel salarial, en el deterioro de sus condiciones de trabajo y en el aumento de los sistemas de supervisión.

### **Efectos indirectos de las reformas estructurales sobre la educación**

El deterioro de las condiciones socioeconómicas producto de las reformas estructurales también afectó el desempeño de la educación.

La liberación de los mercados de bienes y servicios y la eliminación de barreras comerciales han tenido consecuencias importantes en el comportamiento de la oferta y la demanda educativa. El Estado, con su limitado margen de maniobra, ha intentado generar condiciones para atraer capitales mediante el bajo nivel salarial de los trabajadores mexicanos y la desregulación de los mercados laborales y ha dejado de apoyar la educación superior, la ciencia y la tecnología (base del desarrollo reciente de naciones como Corea o Taiwán).

La caída de los salarios reales ha disminuido los beneficios de los niveles educativos inferiores y ha presionado la demanda educativa hacia los niveles superiores, en el caso mexicano este proceso se ve claramente a partir de la década de los noventa. Por otra parte la transformación productiva que se ha dado con el proceso de globalización, exige trabajadores altamente calificados, pero la expansión del sistema educativo se ve frenada por la política fiscal restrictiva y por la convicción de impulsar la enseñanza básica en detrimento de la educación superior.

La expansión de la educación privada en el nivel superior ha beneficiado a los grupos sociales que tienen capacidad de pago en detrimento de la mayor parte de la empobrecida población. En México la población de más altos ingresos es la que más ha incrementado su gasto en educación superior (INEGI, 1984-2006). Sin embargo, la incapacidad de la economía mexicana de generar empleos bien remunerados ha incrementado la pérdida de los trabajadores más capacitados que emigran a los países que demandan gente preparada (brain drain). Con lo cual se ha roto el círculo virtuoso desarrollo económico-desarrollo educativo, que se dio en México desde el fin de la revolución mexicana hasta inicios de la década de los ochenta.

La caída de la renta familiar limita el acceso y la permanencia de los estudiantes que provienen de familias de bajos ingresos. Con la reestructuración económica la economía se contrajo y aumentó el desempleo, motivo por el cual muchos jóvenes y niños pertenecientes a las familias más pobres tuvieron que abandonar la escuela para contribuir al ingreso familiar. Paralelamente se incrementaron los costos de algunos bienes necesarios para la educación (libros, útiles escolares, uniformes, transporte) que tradicionalmente pagaban las familias. No obstante esta situación el BM recomienda una mayor participación de las familias en el financiamiento educativo.

Las políticas de ajuste estructural promovidas por el FMI y el BM cambiaron las pautas de la demanda educativa entre la clase media, la inversión educativa adquirió un papel central. Ya que la polarización salarial entre los distintos niveles de calificación acentúa el diferencial de rendimiento de la inversión educativa.

Las clases medias tienden a hacer un mayor esfuerzo en el financiamiento educativo en relación a su nivel de ingresos, lo cual favorece la expansión de la educación privada. En algunos países de América Latina se da un fuerte crecimiento de la educación privada en el nivel medio, para garantizar el acceso a la educación superior.

En la educación superior se conserva un sector público de prestigio y una gran cantidad de instituciones privadas fruto del crecimiento de la demanda educativa.

La disminución del gasto en educación pública superior ha incrementado la competencia para acceder a las instituciones públicas de prestigio, competencia viciada por las diferencias de poder adquisitivo de las familias de los estudiantes. Situación contraria a la equidad que el BM dice defender.

El esfuerzo que las clases medias realizan por conservar su estatus las vuelve más reticentes a pagar impuestos por servicios que no van a utilizar, y pretenden que se les reembolse lo que gastan en educación privada.

### ¿Reorientación de la política educativa del Banco Mundial?

A finales de la década de los años noventa era claro que los programas de estabilización macroeconómica y la reestructuración sectorial habían aumentado la pobreza y profundizado las desigualdades.

El descontento en contra de los organismos financieros internacionales se incrementaba, las críticas en contra de estas instituciones no sólo eran externas, como quedó evidenciado desde la revuelta de Seattle en 1999, también había críticas de otras instituciones y de académicos. UNICEF demandaba un “ajuste con rostro humano”, la CEPAL le apostaba al neoestructuralismo. Internamente surgieron planteamientos como el de Stiglitz, que fue director del BM, el cual intentó impulsar el denominado Post Washington Consensus, que tiene las siguientes características:

En primer lugar es crítico con el Washington Consensus y busca una alternativa en la que la intervención del Estado sea mayor en intensidad y extensión. En segundo lugar, rechaza la idea analítica de contraponer el Estado al mercado, argumentando que los dos son complementarios y pueden actuar conjuntamente o el uno contra el otro. En tercer lugar aunque de forma menos explícita, propone una agenda alternativa para el desarrollo económico, intentando establecer un rol adecuado del Estado en un contexto de imperfecciones de mercado. Finalmente el Post Washington Consensus sitúa de nuevo la dimensión social como aspecto central para interpretar y potencialmente corregir las imperfecciones del mercado, a diferencia con el Washington Consensus, cuya forma de mejorar el mundo pasa por hacerlo parecer cada vez más al mercado (Fine, 2001, 139).

A pesar de este nuevo consenso en política educativa el BM considera que el Estado debe sólo actuar respondiendo a las imperfecciones del mercado, por lo tanto no puede plantear una agenda de desarrollo económico ni de desarrollo educativo. Aunque podemos ver un cambio en el discurso educativo del Banco desde finales de los noventa, donde lo social tiene más importancia que en declaraciones previas. Sin embargo, se puede también observar en documentos recientes del BM que los nuevos compromisos educativos no suponen ningún cambio de los principios básicos de la economía de la educación que son la base de la orientación de la política educativa de esta institución. Se mantiene el cálculo de las tasas de rendimiento educativo para establecer prioridades de inversión, se continúa priorizando la enseñanza privada, se margina del presupuesto a la educación superior, en síntesis se mantiene la “racionalidad económica” que orienta la política educativa.

La “nueva” política educativa del BM está estrechamente vinculada con: la lucha contra la pobreza y las estrategias de participación social para el desarrollo. Desde finales de los años noventa el BM consideró la lucha contra la pobreza su principal objetivo. En el 2001 cambió el concepto de pobreza, e incorporó el Índice de Desarrollo Humano que mide el estatus nutricional, el logro educativo y el nivel de salud. Con este índice la pobreza ya no se mide exclusivamente en términos de renta *per cápita*. Sin embargo, la lucha contra la pobreza responde a una estrategia estatal para responder a una imperfección del mercado, como un mecanismo de distribución de riqueza, pero no forma parte de una política de desarrollo.

En el discurso educativo del BM la redistribución sólo aparece para el financiamiento de la educación superior, en donde propone que sean los demandantes los que paguen su formación, para que el Estado pueda financiar la enseñanza básica.

Desde finales de los años noventa el BM modificó su discurso, tratando de impulsar una nueva imagen de dialogo. El banco, ha intentado incorporar a organizaciones sociales, a individuos y a ONGs a proyectos de desarrollo. La noción de capital social adquiere importancia para incluir a las comunidades. Con esta iniciativa el BM busca crear consensos y legitimarse.

Sin embargo, el BM no otorga autonomía en el diseño y aplicación de los programas que pretende impulsar. Para los programas educativos mantiene la descentralización educativa y la participación del sector privado y mediante la noción de participación pretende trasladar las responsabilidades del sector público a los individuos. La economía neoclásica sigue siendo el paradigma principal que define la política del BM, aunque con un discurso modificado, aparentemente incluyente.

Considero que conviene reflexionar sobre los límites que tiene este cambio de discurso del BM, que como ya señalamos es producto del malestar y el deterioro socio-económico que generaron las políticas impulsadas por esta institución. Conviene analizar porque el BM mantiene su modelo de desarrollo, a que intereses responde el banco. Por una parte hay que ver su relación con el capital financiero que le permite prestar a los mejores tipos de interés; y por la otra el control que Estados Unidos ejerce sobre el BM, la necesidad que tiene esta institución de responder a las necesidades del capital norteamericano y a los capitales de los países ricos, en especial al capital financiero, que son el soporte de esta institución.

### Conclusiones

A manera de conclusión podemos señalar que las políticas de financiamiento de la educación pública superior, impulsadas por el BM en México a partir de la década de los años ochenta, han limitado las posibilidades de desarrollo nacional y de los jóvenes de escasos recursos, ya que las restricciones presupuestarias han impedido el crecimiento de la oferta pública de educación superior.

La posibilidad de estudiar ya no depende de las capacidades académicas, sino económicas. Como en el trabajo se señala, la expansión de la educación privada en el nivel superior ha beneficiado a los grupos sociales que tienen capacidad de pago en detrimento de la mayor parte de la empobrecida población, se ha profundizado la diferenciación social. Las familias de más altos ingresos son las que más invierte en educación. Sin embargo, la incapacidad de la economía mexicana de generar empleos bien remunerados ha incrementado la pérdida de los trabajadores más capacitados que emigran a los países que demandan gente preparada (brain drain). Con lo cual se ha roto el círculo virtuoso desarrollo económico-desarrollo educativo, que se dio en México desde el fin de la revolución mexicana hasta inicios de la década de los ochenta.

En la globalización los países que han avanzado son aquellos que apoyan la educación superior, la ciencia y la tecnología, requisitos necesarios para acceder a la sociedad del conocimiento e incrementar su competitividad. Ya que actualmente las empresas más exitosas son aquellas que producen mercancías con alto valor agregado. Por lo que se requiere una política de Estado que impulse la educación superior, que permita el acceso de los jóvenes capacitados a la educación superior, que vea a la educación no como un

gasto sino como una inversión, que dará frutos en el mediano y largo plazo. Política contraria a la que se ha venido aplicando desde inicios de los años ochenta, y en la que el Banco Mundial sigue insistiendo, a pesar de los evidentes fracasos cuando se evalúa la educación nacional.

### Bibliografía

- Banco Mundial (1995), *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington D.C., 115 pp.
- Banco Mundial (1996), *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington D.C. 194 pp.
- Banco Mundial y UNESCO (2002), *Higher education in developing countries: peril and promise*, Washington D.C.
- Banco Mundial, (2003), *Cerrando la brecha en educación y tecnología*, Washington D.C.
- Banco Mundial (2003), *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*, Washington D.C.
- Banco Mundial (2007), *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century*, Washington D.C.
- Bonal, Javier (2002), "Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 64, núm. 3, julio-septiembre, México, pp. 3-35.
- Fine B. (2003), *Social capital versus social theory*, Routledge, Londres.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Ingreso Gasto en los Hogares*, 1984, 1989, 1992, 1994, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006.
- IESALC-UNESCO (2006), *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*, Editorial Metrópolis, Caracas Venezuela.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2005), "La OCDE y el Banco Mundial ¿posturas encontradas?" en *Campus Milenio*, año 3, núm 146, México, 22 de septiembre.