

## *Globalización, neoliberalismo y educación superior*

*Carlos A. Torres*  
*Daniel Schugurensky*  
University of California, Los Angeles

### INTRODUCCIÓN

Durante las dos últimas décadas del siglo veinte, la mayoría de los sistemas de educación superior han experimentado diversos procesos de reestructuración. Con el trasfondo de la globalización económica, la debacle del bloque socialista y el desmantelamiento del estado benefactor, se consolidó la hegemonía de los regímenes neoliberales y la dinámica del mercado. Las instituciones de educación superior no han sido ajenas a este proceso. Por el contrario, se han visto forzadas –en gran medida debido a las drásticas modificaciones en los regímenes financieros y a la imposición de nuevos mecanismos de control estatal- a reconsiderar sus misiones, sus prioridades académicas y sus estructuras organizativas. La noción de educación superior como derecho ciudadano y como inversión social, consensuada durante varias décadas, está siendo seriamente revisada. Los debates sobre equidad, accesibilidad, o la contribución de la educación superior a la transformación social, aunque todavía persisten, han sido eclipsados por discusiones sobre excelencia, eficiencia y tasas de retorno.

Este artículo está organizado en dos partes. La primera describe el contexto del cambio universitario, particularmente en lo que atañe a los procesos de globalización y a la institucionalización de las ideologías neoliberales. La segunda describe lo que a nuestro entender constituyen las principales características de la reestructuración universitaria. Si bien por razones de espacio el artículo se concentra en la dimensión internacional de la reestructuración universitaria, es importante señalar que las presiones que surgen de una economía crecientemente globalizada son cotidianamente negociadas (resistidas y promovidas) en forma diferente en cada formación nacional, y aún en cada casa de estudios.

## EL CONTEXTO DEL CAMBIO UNIVERSITARIO: GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y AJUSTE ESTRUCTURAL

La reestructuración universitaria de los noventa presenta rasgos similares en una variedad de países con trayectorias históricas disímiles y regímenes sociales, políticos y económicos diversos. Dicha convergencia es difícil de explicar exclusivamente utilizando análisis institucionales de los sistemas de educación superior, o por estudios de carácter nacional sobre las interacciones entre la educación superior y otros actores sociales (principalmente el Estado). Aunque éstos son elementos importantes a considerar, cualquier análisis de la actual reestructuración universitaria –sea a nivel institucional, nacional o regional– no puede ignorar la emergencia de un nuevo orden económico internacional, que incluye una serie de procesos interrelacionados. Entre ellos se destacan la acentuación de las dinámicas globalizadoras y la consolidación del capitalismo internacional.

Durante los sesenta y los ochenta, se abrió un nuevo proceso de reorganización de la división internacional del trabajo y del capital. La hegemonía estadounidense comenzó a declinar, incluso después de llevar a la Unión Soviética a la bancarrota como resultado de la carrera armamentista, al tiempo que Japón y Alemania emergían como poderosos competidores económicos. La internacionalización de la producción y el intercambio comercial alcanzaron dimensiones inusitadas, y los tigres asiáticos (especialmente Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur), se convierten en modelos de desarrollo para una gran cantidad de países dependientes con aspiraciones de mejorar su posición en el sistema mundial.

Al mismo tiempo que las compañías multinacionales adoptaban estrategias globales de producción y creaban un mundo económica y políticamente más interdependiente, surgieron fuertes presiones para reducir el valor de la mano de obra y para abandonar las políticas keynesianas. En este nuevo contexto de reorganización industrial, con altos niveles de desempleo y bajo nivel de afiliación sindical, la relación entre capital y trabajo adquiere nuevas formas. Las nuevas ortodoxias económicas, pregonando las ventajas del monetarismo, la economía de mercado y el efecto derrame, lograron impregnar tanto al mundo capitalista como al de los ex países socialistas.

En los países desarrollados, y particularmente en aquellos con sistemas extendidos de bienestar social, las tasas de ganancia disminuyeron cuando el empresariado quedó atrapado entre la puja del sector laboral por subir los salarios y la dinámica de los competidores extranjeros que presionaban para reducir los precios de venta. En esos países la economía experimentó serios problemas y los ingresos del Estado dejaron de ser suficientes para continuar con los crecientes gastos sociales. Simultáneamente, los contribuyentes de las clases medias y altas comenzaron a expresar resentimiento hacia los que supuestamente recibían mayores subsidios del Estado (la burocracia gubernamental, los



beneficiarios de programas de bienestar, instituciones públicas, etc.). Esto condujo a una ruptura del consenso y a un cambio en las relaciones sociales de producción: el Estado se retiró de su papel como árbitro de conflictos sociales y se alineó claramente con el sector capital, poniendo al sector trabajo en posición defensiva.

Para los países en vías de desarrollo la situación no ha sido muy distinta. En general, éstos han experimentado una retracción del Estado cuyas expresiones más evidentes han sido las masivas privatizaciones y los drásticos recortes presupuestarios en el área social. A ello debe sumarse la reorientación de las políticas económicas (la producción, previamente orientada hacia el mercado interno, ahora se orienta hacia el externo), el crecimiento de la deuda externa y la polarización social, con una clase media alta cada vez más conectada al sistema mundial y la creciente pauperización de amplios sectores urbanos y rurales, lo que a su vez ha generado nuevas oleadas migratorias y la proliferación de la economía informal en las grandes urbes.

En estos países, la política social y económica está fuertemente regulada por los programas de ajuste estructural que forman parte de los préstamos recibidos de agencias internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estos programas apuntan a reducir el rol del Estado en la vida nacional, asegurar la estabilidad macroeconómica y reorientar la producción industrial y agrícola hacia la exportación. Por ello, el acceso a los préstamos está condicionado a la ejecución de políticas que contribuyan a la disminución del gasto público, la privatización de las empresas estatales, la eliminación del déficit fiscal, el control inflacionario, la liberalización del intercambio comercial, la flexibilización de las condiciones de trabajo y la subordinación de precios y salarios a las leyes de la oferta y la demanda. La mayoría de los programas de ajuste tienen un énfasis de corto plazo y operan bajo el supuesto de que el problema de la deuda puede ser resuelto a través del equilibrio de la balanza de pagos y del saneamiento fiscal.

Las dinámicas de globalización son particularmente evidentes en la creciente internacionalización de la producción y del comercio. Con respecto a la producción, la integración de economías internacionales ha alcanzado niveles sorprendentes, al punto que es difícil, por ejemplo, determinar el componente nacional de un automóvil producido en una planta de Kentucky. En lo referente al comercio, la globalización se refleja en la capacidad de conectar mercados en forma instantánea, lo cual ha aumentado notablemente el flujo internacional de capitales. Actualmente, seiscientas corporaciones multinacionales controlan el 25% de la economía y el 80% del comercio mundiales. Otro elemento de este proceso es la integración regional de economías nacionales, fenómeno institucionalizado a través de la creación y consolidación de mercados comunes y bloques comerciales. Simultáneamente, el rígido modelo de producción fordista está siendo reemplazado por otro denominado "toyotismo", caracterizado por la alta flexibilidad en el uso de la mano de obra, los stocks, los procesos de trabajo y los mercados. El nuevo paradigma

tecnológico está basado en la disminución de los costos de producción y distribución, por un lado, y una mayor rapidez y eficiencia en la circulación de información y productos de un lugar a otro del planeta, por otro. La combinación de todos estos elementos genera nuevas dinámicas sociales y afecta negativamente los salarios y la seguridad laboral. De hecho, el costo social de los programas de ajuste es aún una cuenta pendiente del neoliberalismo. Los beneficios sociales de estos programas aún no son evidentes, pero el precio está siendo pagado en términos de reducción salarial, deterioro en infraestructura y la calidad de los servicios de educación y salud, desempleo masivo, daño ecológico, reformas fiscales regresivas y polarización social.

Con la adopción de políticas neoliberales, el estado ha ido abdicando de su responsabilidad de administrar recursos públicos para promover la justicia social, y en cambio adopta una fe ciega en el mercado y en el supuesto de que el crecimiento generará un derrame que más temprano que tarde les llegará a los sectores más pobres. Por otro lado, es pertinente mencionar que la globalización no se expresa solamente en la arena económica, sino también en el terreno cultural y político. En la cultura, la globalización tiene una potencialidad democrática a través del acceso masivo a Internet y al correo electrónico, pero al mismo tiempo se observa una tendencia homogeneizante en los valores estéticos y pautas de consumo producto del oligopolio publicitario y el carácter unidireccional de los mensajes. En el área política, se observa la consolidación de instituciones supranacionales cuyo poder para formular políticas y supervisar su implementación es cada vez mayor. Este fenómeno constituye lo que Michael Useem (1984) denomina “capitalismo institucional”. Useem identifica tres etapas en la evolución del capitalismo: familiar, gerencial e institucional. El capitalismo institucional inaugura una nueva etapa en el desarrollo capitalista, generando propuestas globales para las nuevas realidades mundiales. Por ello, Useem no atribuye el desmantelamiento del estado de bienestar a una nebulosa y espontánea insatisfacción popular, sino al producto deliberado de una red organizacional que conecta a la mayoría de las grandes corporaciones y las vincula con representantes gubernamentales y aun con líderes de la oposición. El capitalismo institucional, al crear las bases para el establecimiento de una nutrida y coherente red de representantes del capital a nivel mundial, generó nuevos medios para afirmar la influencia de sus intereses a nivel de los estados nacionales. Así, la capacidad de esta red para promover las políticas públicas necesarias para la nueva lógica de acumulación capitalista ha sido uno de los factores fundamentales en la adopción de una nueva variedad de reformas orientadas hacia el mercado a lo largo y ancho del planeta.

En estas reformas se encuentran las referidas a la educación superior. La similitud de las reformas de educación superior implantadas en diferentes formaciones nacionales puede explicarse como el resultado natural de la búsqueda de soluciones lógicas a problemas comunes. Desde esta perspectiva, las reformas surgen de un proceso de difusión



cultural en el cual las estrategias fluyen de país a país a través de expertos que intercambian las alternativas más apropiadas en congresos, visitas, revistas especializadas, etc. Sin embargo, es importante reconocer que no todas las decisiones surgen de consensos y que no todas las partes involucradas tienen la misma cuota de poder en la toma de decisiones. Por ello, un análisis comparado de la reestructuración universitaria debe tomar en cuenta las variables políticas, las dinámicas de poder en el sistema económico mundial y el papel de ciertas instituciones empresariales y financieras en la definición de políticas sociales y educativas.

El capitalismo institucional tiene diferentes expresiones en los países centrales y periféricos. En los primeros, la reestructuración universitaria es influenciada en gran medida por comisiones formadas por representantes empresariales y gubernamentales. Estas comisiones se reúnen regularmente, financian investigaciones, organizan seminarios, dialogan con autoridades universitarias, publican recomendaciones, etc. En los Estados Unidos, por ejemplo, uno de los agentes más activos en la reestructuración de la educación superior es el “Business-Higher Forum”, creado en 1978 –bajo los auspicios de Reagan– con el propósito de alinear las actividades científicas y tecnológicas de las universidades con las necesidades de las corporaciones económicas (Slaughter 1990). Otro objetivo del Foro ha sido la creación de un consenso ideológico favorable hacia el sector privado, pues tanto Reagan como los líderes empresariales compartían la opinión de que las ideas fomentadas en las universidades tienen una gran influencia en la orientación de los valores y actitudes sociales hacia el sector privado y, por lo tanto, en la conformación de un clima general propicio para el funcionamiento exitoso de las empresas.

En los países periféricos, con industrias altamente dependientes y estados endeudados, no existe la misma capacidad endógena que en los países centrales para formular y consensuar una política universitaria compatible con el nuevo paradigma económico. Por ello, en estos países dicha tarea es desarrollada por una red de agencias internacionales lideradas por el Banco Mundial. Mientras que en los años setenta la mayor parte de la asistencia multilateral a programas de desarrollo oficiales era suministrada por organizaciones de las Naciones Unidas, en la década de los ochenta los desembolsos combinados del Banco Mundial casi han duplicado a los de la ONU y sus distintas agencias, convirtiéndolo en la fuente de cooperación técnica multilateral más importante y aumentando considerablemente su liderazgo mundial en el establecimiento de agencias de educación y desarrollo.

Aunque la enorme influencia del Banco Mundial en la definición de políticas públicas se debe en gran parte a su capacidad para movilizar fondos e imponer condiciones, también tiene especial importancia la calidad de los recursos humanos y materiales. La experiencia, talento y capacidad analítica de su personal son factores preponderantes en el liderazgo de esta institución a la hora de fijar prioridades y estrategias. Asimismo, la

capacidad del Banco Mundial para recoger y analizar información proveniente de todos los rincones del planeta, el tamaño de su biblioteca y su eficiencia para diseminar sus documentos a los líderes políticos y académicos de países en vías de desarrollo lo coloca como referencia obligada de los que toman decisiones educativas.

El Banco Mundial, en general, presenta los problemas educativos de los países pobres como efectos de inversiones inadecuadas, falta de planificación, ineficacia institucional, inapropiada asignación de recursos, etc., sin prestar mayor atención a las causas estructurales del subdesarrollo y de la desigualdad social. El lenguaje de la reforma educativa es eminentemente técnico y presenta un escenario donde el conflicto social se reduce a las tensiones entre los “modernizadores” (que intentan aplicar las recomendaciones del Banco) y los “tradicionalistas” que se aferran al pasado.

La creciente influencia de estos organismos internacionales en la definición de políticas educacionales ha despertado cierta preocupación en la comunidad educativa. Una de las principales inquietudes se relaciona con los riesgos derivados de la concentración de poder en unas pocas agencias financieras que puedan fijar unilateralmente agendas educativas a escala mundial. Samoff (1992:67), en un artículo titulado “El complejo intelectual/financiero de la ayuda exterior”, por ejemplo, alerta sobre los peligros que pueden derivarse de la fusión del financiamiento, la investigación y la formulación de políticas en una sola agencia. Entre las posibles consecuencias problemáticas de amalgamar estas tres funciones en una sola institución, Samoff menciona la excesiva influencia sobre el discurso educativo, la limitación de las opciones, la legitimación de proposiciones débiles y tendenciosas, la siembra y fertilización de ciertas modas teóricas y el análisis de los fenómenos educativos desde una perspectiva meramente técnica y administrativa.

## LA REESTRUCTURACIÓN UNIVERSITARIA A FIN DE SIGLO

Una revisión de las recientes reformas universitarias puestas en ejecución en todos los continentes revela tanto el alcance geográfico de la reestructuración como la llamativa convergencia de los discursos y las políticas implementadas. Aunque el ritmo y la dinámica del cambio varía según las condiciones históricas específicas y la formación social de cada país, su dirección sigue un camino análogo.

País tras país, los gobiernos han reducido (en algunos casos drásticamente) los presupuestos destinados a la educación superior, forzando a las instituciones públicas a recurrir cada vez más a fuentes de financiamiento privadas, lo cual incluye desde la venta de investigaciones y servicios a las empresas hasta los aranceles estudiantiles. Al mismo tiempo, muchos gobiernos han logrado introducir en el sistema de educación superior una serie de decretos, leyes y reglamentaciones que alteran las reglas del juego típicas del modelo de estado benefactor, generando cambios fundamentales en todos



los aspectos de la vida académica y de las relaciones interinstitucionales. Por ejemplo, se han diseñado y puesto en práctica sistemas nacionales de evaluación que están estrechamente ligados con asignaciones presupuestarias. En este modelo de “financiamiento condicional”, los sistemas de evaluación se basan en indicadores de eficiencia que en general promueven la competencia interinstitucional y las fusiones departamentales y recompensan la capacidad para generar fondos propios, los modelos gerenciales de gobierno universitario y las vinculaciones de la docencia y la investigación con las necesidades de las empresas.

En el modelo emergente, las universidades deben adoptar las pautas del mercado, lo cual implica no sólo volverse más eficientes en el uso de los recursos, sino también operar con la lógica de una compañía que provee servicios a diversos consumidores (estudiantes, industria, comercio, agencias gubernamentales, etc.). Los consumidores, a su vez, tenderán a comprar los servicios de aquellas instituciones que ofrezcan la mejor calidad al menor precio, independientemente de que sean públicas o privadas. Para promover la eficiencia, el modelo ataca el sistema de remuneración basado en isonomía (salarios iguales para categorías similares) y propone un sistema de recompensas basado en el rendimiento individual. Esto se acompañaría de modalidades más flexibles de contratación, promoción y despido, lo cual implicaría que las condiciones salariales y laborales del personal ya no serían reguladas por negociaciones a nivel nacional o provincial y que las universidades podrán contratar una mayor proporción de personal eventual. Por ello, varios gobiernos han apuntado al desmantelamiento del actual sistema de protección a la libertad académica conocido como “tenure”, argumentando que se ha convertido en un arma sindical para imponer una seguridad laboral inexistente en casi todo el resto del mercado laboral.

Con el objeto de promover la adopción de estas pautas entre los miembros de la comunidad académica (particularmente en las universidades públicas), se tiende a aumentar la representación del sector privado (industria, comercio, finanzas) en los órganos de gobierno universitario, o a incorporarlos en caso que no tuvieran participación previa. Esto, sumado a las reducciones presupuestarias y al financiamiento condicional, genera un ambiente que erosiona los esfuerzos de aquellos sectores de la comunidad académica que oponen resistencia al nuevo modelo.

Las posibilidades de dicha resistencia decrecen aún más debido a que las nuevas políticas de educación superior están acompañadas por un discurso que apela a una gran variedad de actores universitarios y extrauniversitarios. Este discurso armoniza pares otrora dicotómicos en una supuesta totalidad coherente, promoviendo simultáneamente la calidad y la equidad, la autonomía y la responsabilidad social, la competencia interinstitucional y la coordinación del sistema, etc. Particularmente eficaz en captar las simpatías del profesorado es la promesa de que el nuevo modelo, al promover la generación de fondos

propios, incrementará el margen de autonomía universitaria con respecto al Estado. Esta promesa tiende a ser aceptada acríticamente, lo cual tiende a asignar poca importancia a dos fenómenos que constituyen la contracara de tal autonomía. Primero, transferir la dependencia financiera del Estado al mercado no necesariamente expande el margen de autonomía, sino que simplemente genera un nuevo tipo de dependencia. Segundo, aunque el nuevo modelo le brinda a las instituciones de educación superior mayor autonomía para tomar decisiones en materia de procesos, el Estado se reserva la autoridad para controlar los productos. En este sistema, conocido como “evaluación a distancia” (Neave y Van Vught 1991) las universidades tienen autonomía para decidir sobre procedimientos internos y los medios de alcanzar las metas prescritas, mientras que los gobiernos se preservan el poder de decidir dichas metas. Metafóricamente, la universidad retiene autonomía para decidir la forma de viajar, pero el gobierno es quien decide al destino del viaje. Así el denominador común de las reformas a la educación superior que están teniendo lugar en una gran variedad de países es la pérdida gradual de la autonomía institucional y el consecuente aumento del poder de los actores externos (principalmente el Estado y el mercado) en la configuración de la misión universitaria y la definición de las prioridades internas. Este proceso puede interpretarse como la transición de un modelo universitario autónomo a uno heterónimo.

## COMENTARIOS FINALES

La globalización de la economía y los nuevos paradigmas tecno-productivos están abriendo la brecha entre la mano de obra no calificada y los denominados “analistas simbólicos” (Reich 1992). La primera categoría incluye a los trabajadores y empleados que desempeñan actividades rutinarias tanto en la producción como en servicios. En general son remunerados por cada hora trabajada, están bajo supervisión constante y no necesitan educación universitaria. De ellos se requiere puntualidad, confiabilidad y amabilidad en el caso de que deban tratar directamente con los consumidores. La segunda categoría incluye a todos aquellos que se dedican a la identificación y solución de problemas y a las actividades estratégicas de mediación (“brokering”). Algunos ejemplos de analistas simbólicos son los científicos e investigadores, ingenieros, consultores financieros e impositivos, abogados especializados, especialistas en desarrollo organizacional, diseñadores de paquetes computacionales, ejecutivos de relaciones públicas, directores y productores de medios de difusión, etc. La mayoría de ellos tiene una educación universitaria y ocasionalmente estudios de posgrado.

La relevancia del análisis de Reich es que, según él, solamente los analistas simbólicos contribuyen con un alto valor agregado a la economía global. Si este diagnóstico es correcto, y la tendencia actual continúa, la brecha entre países centrales y periféricos



tenderá a ensancharse cada día más. Por ello, debería constituir una preocupación central para las universidades públicas de los países dependientes el diseño de estrategias que promuevan no sólo la formación de profesionales en áreas tradicionales, sino también la generación de análisis simbólicos y un mayor énfasis en las actividades de investigación y desarrollo.

En este contexto, las alternativas a largo plazo para las universidades públicas del llamado tercer mundo dependerán de una compleja constelación de factores. Entre ellos se destacan: a) el papel del Estado, del mercado y de la sociedad civil en un mundo post-keynesiano; b) la competitividad, diversidad y viabilidad de las economías locales en el sistema económico global; c) las nuevas alianzas políticas conformadas para responder a los efectos sociales del ajuste estructural (pobreza, desempleo, marginación, violencia, etc.); y d) el dinamismo y la imaginación de movimientos sociales en las democracias frágiles.

En estos países, los sistemas universitarios se encuentran en una encrucijada histórica. Por un lado, deben amenguar el impacto negativo del modelo heterónimo en el acceso, la equidad y la independencia académica. Por otro, deben modernizar sus estructuras para integrar la economía local a la economía global en las condiciones menos desventajosas.

Quiéranlo o no las universidades públicas de los países periféricos no pueden evitar las contradicciones del capitalismo. Al mismo tiempo, siempre y cuando persistan los regímenes democráticos, las universidades públicas (grandes o pequeñas, masivas o elitistas) seguirán siendo organizaciones dedicadas a la cultura, a la ciencia y a la política. Continuarán proporcionando un espacio para las discusiones, la reflexión, el establecimiento de redes, las maniobras de poder, la formulación de teorías y el análisis empírico. Continuarán promoviendo, con mayor o menor relevancia y eficacia, al desarrollo tecnológico y la creación en las áreas científicas y humanistas. Continuarán siendo habitadas por gente y por ideas. Continuarán situando codo a codo al intelectual confuso y al teórico brillante. El poeta inspirado, el erudito sistemático y el científico imaginativo, todos seguirán recorriendo los mismos pasillos y debatiendo en la aulas junto al estudiante idealista y el cínico, el político oportunista y el tecnócrata pragmático.

Aún en un contexto desfavorable –o justamente por ello– los universitarios que aspiran a construir una sociedad más democrática y justa tienen una gran tarea por delante. Como dijo Marshall Berman, aun en medio de un desafortunado presente, es posible imaginar un futuro abierto. Pese a que las presiones de la globalización y el ajuste estructural parecieran sugerir una cierta sobredeterminación, es importante recordar que ningún proyecto histórico es inevitable. A fin de siglo, la convocatoria de Gramsci por un pesimismo de la inteligencia y un optimismo de la voluntad tiene más vigencia que nunca.

## BIBLIOGRAFÍA

- Neave, Guy and F. Van Vught, eds. *Prometheus Bound. The changing relationship between government and higher education in Western Europe*. Pergamon Press, 1991.
- Puiggrós, Adriana. "World Bank education policy. Market liberalism meets ideological conservatism". *NACLA Report on the Americas* 29, 6 (May-June 1996).
- Reich, Robert. *The Work of Nations*. New York. Vintage Books, 1992.
- Samoff, Joel. "The intellectual/financial complex of foreign aid". *Review of African Political Economy*, 53, (March 1992).
- Slaughter, Sheila. *The higher learning and high technology. Dynamics of higher education policy formation*. Albany. State University of New York Press, 1990.
- Slaughter, Sheila and Larry Leslie. *Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1997.
- Useem, Michael. *The inner circle. Large corporations and the rise of business political activity in the US and UK*. Oxford. Oxford University Press, 1984.