

Cerdas Vega, Gerardo. **La reforma de la educación superior universitaria en América Latina: una aproximación crítica desde el pensamiento freireano.** *En publicación: Paulo Freire. Contribuciones para la pedagogía. Moacir Godotti, Margarita Victoria Gomez, Jason Mafra, Anderson Fernandes de Alencar (compiladores).* CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Enero 2008. ISBN 978-987-1183-81-4

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/freire/29Cerdas.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>
biblioteca@clacso.edu.ar

Gerardo Cerdas Vega*

**LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN
SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN AMÉRICA LATINA
UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA
DESDE EL PENSAMIENTO FREIREANO**

INTRODUCCIÓN

La educación superior universitaria en América Latina ha experimentado también las consecuencias de la ortodoxia neoliberal, que desde los años ochenta ha dominado los campos de la política y la economía en todos nuestros países. Dadas las dimensiones y objetivos del presente artículo, no se hará una revisión detallada de los procesos de reformas estructurales implementadas en la región en las últimas dos décadas y media, inspirados en el ideario del Consenso de Washington, sino que efectuaremos una aproximación crítica al proceso de reformas al que ha sido llevada la educación superior universitaria (y de esta manera también las universidades públicas en toda la región), otorgando particular énfasis a la concepción de dichas reformas, impulsadas e impuestas por organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹.

* Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma (UNA), Costa Rica. Actualmente trabaja como coordinador centroamericano de la organización El Grito de los Excluidos/as.

1 Coincidimos con Atilio Boron cuando señala que, en lugar de *reformas*, estamos en presencia de lo que en la tradición política occidental se conoce mejor como *contrarreforma*.

La reforma de la educación superior ha afectado a todos los países de América Latina y el Caribe, siendo un correlato de la reforma del Estado y de mercado impuesta a la región durante el mismo período. En los últimos años, además, el auge de los Tratados de Libre Comercio y las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios en el seno de la OMC marca pautas alarmantes para la educación superior universitaria.

En consonancia con las preocupaciones anteriores, el presente artículo tiene la siguiente estructura: en primer lugar, plantearemos algunas consideraciones teóricas y éticas que orientan nuestro análisis. Seguidamente, pasaremos a ver con mayor detalle la posición del Banco Mundial y el BID sobre la reforma de la educación superior universitaria. Posteriormente, de forma breve, analizaremos la relación entre la reforma del Estado, el libre comercio y la reforma de la educación superior universitaria. Luego, nos acercaremos al estudio de la reforma de la educación superior en el caso de Costa Rica, un pequeño país centroamericano que desde los años noventa ha experimentado la aplicación de políticas públicas de corte neoliberal en todos los ámbitos de su vida institucional y productiva; esto nos permitirá ilustrar con un caso concreto los alcances actuales de la reforma de la educación superior universitaria. Cerraremos el artículo con una breve reflexión de la problemática a la luz del pensamiento freireano.

ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y ÉTICAS

Siguiendo en ello a Marx, partimos de considerar que existe una conexión entre la producción intelectual de una época determinada y el desarrollo de sus fuerzas productivas; es decir, una correlación entre el desarrollo intelectual y el desarrollo material de la sociedad. No obstante, dicha correlación no es fácil de aprehender, en tanto aparece mediada por criterios ideológicos que la disfrazan o atenúan. En palabras de Marx:

Para estudiar la conexión entre la producción intelectual y la material se ha de concebir esta última en su forma histórica determinada y no como categoría general [...] Si la producción material no se entiende en su forma histórica específica, es imposible aprehender las características de la producción

mas, debido al carácter regresivo de las transformaciones en curso (Boron, 2006), es decir, ante "la pérdida de prioridad del bien público universitario en las políticas públicas y el consiguiente desfinanciamiento y la descapitalización de las universidades públicas", en palabras de Boaventura de Sousa Santos (2005: 28). No obstante, utilizaremos el vocablo *reforma* para evitar confusiones terminológicas innecesarias.

intelectual correspondiente o la acción recíproca entre ambas (Marx citado en Bottomore y Rubel, 1968: 103).

En efecto, es en relación con esa *forma histórica determinada* de la producción material como debe ser analizada la reforma de la educación superior universitaria. Sólo partiendo de este punto podremos estudiar la relación entre la reforma de la educación superior universitaria y el desarrollo de las fuerzas productivas durante los últimos dos decenios y medio, en el contexto internacional que supone la globalización. Como señalan Marx y Engels (1979: 38), “no es la conciencia del hombre lo que determina su ser, sino al contrario, su ser social lo que determina su conciencia”.

El hecho de que la relación entre la forma histórica determinada de la producción material y la producción intelectual esté mediada ideológicamente tiende a ocultar la importancia central del primero de los términos. Pero no podemos comprender a una sociedad determinada por las ideas que esa sociedad se hace de sí misma, sino prestando atención a la forma en que tales ideas se relacionan con la producción y reproducción concretas de dicha sociedad.

En el caso de la reforma de la educación superior universitaria, algunos de los contenidos ideológicos que la sustentan son: la inevitabilidad de la globalización neoliberal; que la reforma orientada al mercado es la mejor manera de garantizar el acceso a la educación y la equidad del sistema en su conjunto; que la participación del sector privado en la venta de servicios educativos aumenta la eficiencia del sistema ante la ineficiencia y burocratización de las universidades públicas, entre otros. Dichos argumentos se utilizan para justificar la reforma y al mismo tiempo ocultan cómo aquella se relaciona con el desarrollo actual de las fuerzas productivas en América Latina, con los actores concretos que participan en el proceso y con la actual dinámica de la acumulación de capital. Señala Freire (2006: 28):

La capacidad de ablandarnos que tiene la ideología nos hace a veces aceptar mansamente que la globalización de la economía es una invención de ella misma o de un destino que no podemos evitar; una cuasi entidad metafísica y no un movimiento del desenvolvimiento económico sometido, como toda producción capitalista, a una cierta orientación política dictada por los intereses de los que detentan el poder.

Efectivamente, la reforma de la educación superior universitaria no es un proceso neutral, aséptico; su concepción misma nace de la consideración de que las universidades deben cumplir un papel subsidiario del desarrollo económico capitalista, por un lado, y de que la educación superior universitaria debe convertirse a su vez en un espacio para la

valorización del capital. Esta cuestión la ha señalado acertadamente Boaventura de Sousa Santos, para quien las universidades públicas no sólo han debido ponerse en función del mercado, sino producir ellas mismas con una lógica mercantil, trastocando de forma agresiva toda su estructura organizativa e introduciendo una contradicción cada vez mayor entre su papel histórico como productoras de cultura y pensamiento crítico, por un lado, y como generadoras de patrones culturales y conocimientos instrumentales para coadyuvar al desarrollo capitalista, por otro (Santos, 2005: 23).

Al convertirse la educación universitaria en un campo de valorización del capital, pierde consistencia la concepción de la educación superior universitaria como un derecho, y la del estudiante como un sujeto político; ganan con ello fuerza las nociones de compra-venta de servicios y la del estudiante como un cliente del sistema educativo. El énfasis se coloca en el acceso del individuo a una formación orientada de forma exclusiva a satisfacer las necesidades del mercado de trabajo, que es la forma de vincular a la educación superior, de forma subordinada, a la acumulación de capital. Y, asimismo, se refuerza el valor ideológico de la competitividad como norma de relacionamiento entre los seres humanos.

De la obra de Paulo Freire se desprende una concepción de la actividad educativa que va a contrapelo de las ideas en boga, muy especialmente de las que predominan en los organismos financieros internacionales; en efecto, Freire brega por una educación liberadora y formadora de pensamiento crítico, muy lejana de aquella instrumentalidad de mercado que prevalece en nuestros días, orientada a formar técnicos incapaces de preguntarse por qué el mundo es lo que es y qué otra cosa podría ser; en otras palabras, incapaces de comprender aquella afirmación freireana de que *el mundo no es, el mundo está siendo*, que apela a la historicidad de la vida social.

Así, desde el legado de Freire se nos plantea la necesidad de explicitar algunas consideraciones éticas que nos sirvan de punto de referencia frente a la reforma de la educación superior universitaria. En primer lugar, que la educación debe servir para la construcción de sociedades liberadas de la opresión y la dominación de una clase sobre todas las demás, por lo que debe apuntar al desarrollo de la autonomía de los individuos y al establecimiento de relaciones solidarias y humanas entre ellos y ellas. En dicha tarea, la pedagogía crítica es de una pertinencia innegable, en la medida en que provee herramientas para decodificar la naturaleza histórica de la opresión social. En segundo lugar, que una educación así concebida no puede basarse solamente en la transmisión de saberes técnicos sobre un trasfondo ideológico de competitividad individual, sino en la construcción de un nuevo *ethos* colectivo basado en la cooperación, en el que el saber técnico no está separado de los otros saberes (las humani-

dades, las ciencias, las artes) ni de sus consecuencias sociales. En suma, una educación para la emancipación y no para la dominación.

LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: BANCO MUNDIAL Y BID

Los organismos financieros internacionales constituyen la vanguardia y la cara institucional visible de la globalización neoliberal; su injerencia en asuntos de política pública no es nueva y de hecho es el núcleo de su existencia y su razón instrumental de ser. Por ello, han modelado la reforma del Estado, la apertura comercial y muchos otros componentes de la vida social de nuestros países, de conformidad con los intereses del capital transnacional y las elites del poder. En el ámbito de la educación superior, instituciones como el Banco Mundial y el BID tienen un largo historial de intervenciones disfrazadas de ayuda al desarrollo.

Para el Banco Mundial, la educación superior debe ocuparse de la formación de los dirigentes y las capacidades técnicas requeridas por el crecimiento económico, pero a la vez señala que el sistema de educación superior universitaria pública financiado con ingresos fiscales produce efectos adversos en la distribución de ingresos en la sociedad. Resalta así la necesidad de llevar a cabo reformas según el siguiente esquema:

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 del papel 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 (Banco Mundial, 1995: VIII).

Este lenguaje explícito, paradójicamente, oculta cuestiones y promueve políticas públicas concretas, ya que el Banco Mundial tiene una forma muy particular de entender la “calidad” y la “equidad”. Así, por un lado, afirma:

En realidad, 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 (Banco Mundial, 1995: 3).

En tanto que, por otro, agrega:

El fomento de establecimientos privados puede contribuir a satisfacer la creciente demanda social de educación postse-

cundaria y hacer que los sistemas del nivel terciario sean más sensibles a las necesidades cambiantes del mercado laboral (Banco Mundial, 1995: 5).

Por su parte, el BID, en un documento del año 1997 denominado “La educación superior en América Latina y el Caribe: documento de estrategia”, define una serie de criterios acerca de lo que debe ser la reforma de la educación superior, así como la reforma que el Banco está dispuesto a apoyar, con lo que introduce una condicionalidad determinante en su participación en el proceso. Para comenzar, nos dice:

La propia modernización e integración de América Latina en una economía y sociedad cada vez más globalizada depende en grado considerable de la educación superior [...] pero este desarrollo exige la reorientación y la reasignación de normas y recursos, proceso que el BID está en situación de promover colaborando con los responsables de la reforma en cada país (BID, 1997: 2).

En estas pocas líneas, no sólo se acepta como criterio de verdad que la globalización es el parámetro de la acción a seguir, sino que se establece que el Banco actuará apoyando reformas que vayan en esa dirección.

Para el Banco, sus préstamos se orientarán únicamente hacia aquellos componentes de la reforma que tengan “sensatez económica”, es decir, que se ajusten al ideario neoliberal. Además, considera a los estudiantes como “clientes” del sistema universitario y por lo tanto deposita en ellos una parte importante de la responsabilidad por el pago de los servicios a los que tienen acceso. Por ello, promueve esquemas de autofinanciamiento por parte de los mismos estudiantes para justificar la retirada estatal en el financiamiento de la educación, ya que “los sueldos más elevados por lo común constituyen recompensas adecuadas a la inversión individual y, por lo tanto, incentivos adecuados para matricularse” (BID, 1997: 24). En esta afirmación subyace la idea de que si el estudiante obtendrá, una vez cursados sus estudios, unos ingresos más altos de los que hubiera obtenido sin ellos, entonces la educación es una inversión que debe ser vista en términos de su rentabilidad concreta (pero nada se dice, por ejemplo, de los cientos de graduados que no encuentran trabajo una vez que salen a *integrarse* al mercado laboral). El BID ha promovido la implantación de estos esquemas de autofinanciamiento de los estudios, reduciendo así la equidad y creando además nuevos actores financieros en el ámbito de los créditos personales para la educación. Además, ha impuesto a las instituciones de enseñanza superior la obligación de buscar recursos propios mediante ventas, contratos y prestación de servicios, poniéndolas a actuar bajo una lógica de intercambio mercantil (BID, 1997).

Pero quizá uno de los aspectos más significativos de la reforma de la educación superior que dicha institución está impulsando es la forma en que el mercado pasa a ser el elemento ordenador de la actividad universitaria². Por ello, hemos insistido antes en que debe comprenderse la forma concreta de producción material (y las relaciones de poder que en ella subyacen) para entender el papel asignado a la producción intelectual (que las universidades realizan en gran medida) en nuestras sociedades contemporáneas.

Señala el Banco en el documento mencionado:

El principal mecanismo de control que requiere la formación para las profesiones es el mercado. El mercado debe determinar en gran medida las necesidades en términos de número y plan de estudio [...] No es necesario que el mercado de graduados sea completamente privado, y tampoco se debe desconocer la importante utilidad social que va más allá de las medidas puramente de mercado, pero la formación profesional debe, en general, ser impulsada por la demanda económica y no tanto por la social o política. Después de todo, el propósito principal es responder a la demanda específica del mercado, no a la presión de los estudiantes que desean obtener diplomas de educación superior (BID, 1997: 16).

La crudeza de estas declaraciones podría eximirnos de cualquier comentario; no obstante, debemos decir que, en primer lugar, se destaca la omnipotencia concedida al mercado como parámetro articulador de la vida social, incluyendo la actividad universitaria, que sería apenas una función de aquel. El mercado, esa abstracción que denomina-disfraza a actores económicos concretos en una relación de opresión, se impone a toda la sociedad y determina los saberes válidos, quiénes tienen derecho a acceder a tales saberes y cuál será el mecanismo de asignación de recursos.

En segundo lugar, esta concepción destroza cualquier aspiración a la autonomía individual y colectiva, y refuerza de forma violenta la heteronomía: no son las personas quienes eligen libremente aquello que desean estudiar, en función de sus aspiraciones y su propio proyecto de vida, ni se tienen en cuenta criterios sociales y culturales; la utilidad económica y la *demanda del mercado* son los parámetros que deciden la función social de la universidad y delimitan las opciones de las personas.

² Resulta más que esclarecedor lo apuntado por Germano (2001: 232) en referencia al caso de Chile: "En esta perspectiva, el mismo capital transnacional, representado por empresas como Epson, Manpower, Crown y Cano, tienen participación en la red de institutos profesionales y en los centros de formación técnica".

En tercer lugar, la afirmación de que “No es necesario que el mercado de graduados sea completamente privado” presagia cosas nefastas para la educación pública. De hecho, en toda América Latina desde los años ochenta viene creciendo la mercantilización de la educación superior mediante el fomento de las universidades privadas, lo que permite que el Banco y los gobiernos hablen ahora de un *mercado de graduados*, con lo cual se somete la educación a la lógica mezquina de la oferta y la demanda. Ahora, ¿será que se piensa en una contracción todavía mayor de la matrícula en las universidades públicas, cuando ya en países como Brasil y Costa Rica la matrícula de las universidades privadas supera a la de las públicas? (Germano, 2001; Cerdas Vega, 2005). De ser así, la eliminación de las universidades públicas –por aterradora que parezca la perspectiva– entraría ya en el orden de lo probable en el corto plazo, dado el debilitamiento que han experimentado las universidades públicas en las dos últimas décadas.

REFORMA DEL ESTADO, LIBRE COMERCIO Y REFORMA EDUCATIVA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En toda América Latina, la reforma del Estado ha conllevado la transformación profunda de la institucionalidad y la legalidad anteriores al neoliberalismo, para adecuarlas a las nuevas necesidades de acumulación capitalista. En este contexto, las instituciones de seguridad y promoción social son las que han sufrido un mayor golpe, y dentro de ellas las universidades públicas. La seguridad y la promoción social provistas por el Estado han sido consideradas, en términos generales, como contrarias al desarrollo de los mercados abiertos, puesto que *inmovilizan* o *capturan* a la masa de potenciales *clientes* de servicios como salud, vivienda y educación.

De forma paralela a la reforma del Estado se impuso la reforma del aparato productivo, basada en la imposición de la apertura de los mercados, el aumento de las importaciones de bienes agrícolas tradicionales, el aumento de la exportación de bienes agrícolas no tradicionales y la atracción de la inversión extranjera directa en la industria y la agroindustria, favoreciendo con ello una inserción en el mercado mundial caracterizada por la subordinación a las necesidades de producción, comercialización y consumo de las grandes potencias capitalistas. Durante la década del noventa, América Latina vivió una radicalización de todas estas políticas en los ámbitos institucional y productivo.

Es precisamente durante esa década que las negociaciones inspiradas en el libre comercio comienzan a ganar fuerza en la política de comercio exterior de nuestros países. El primer tratado que se negoció y entró en vigor fue el de América del Norte en 1994; ese

mismo año fue lanzada el Área de Libre Comercio de las Américas en la Cumbre de las Américas; en 1995 nació la OMC y profundizó el fenómeno; durante el período 2003-2006, Estados Unidos ha negociado varios Tratados de Libre Comercio subregionales dentro del continente: con el bloque América Central-República Dominicana, con Panamá y con los países andinos. Y todos ellos incluyen un capítulo de servicios omnicompreensivo, que afecta también a la educación pública (Cerdas Vega, 2005).

La mercantilización de la educación preconizada por los TLC y por la OMC es una amenaza para los sistemas públicos de educación, bajo las reglas del libre comercio. Incluso las disposiciones públicas que permiten a las universidades conceder becas o exonerar a los estudiantes del pago parcial de la matrícula pueden ser consideradas como “competencia desleal” por parte de las transnacionales de la educación. En el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se ha dado en años recientes una fuerte polémica entre las universidades públicas y privadas por el acceso a financiamiento estatal.

En diciembre de 2000, el gobierno del estado de Ontario (Canadá) tomó la decisión de permitir a las universidades privadas ofrecer grados académicos acreditados, idénticos a los otorgados por las instituciones públicas. Poco tiempo después, el gobierno del estado de Alberta hizo lo mismo. Desde entonces, la Federación Canadiense de Estudiantes y gremios magisteriales han advertido que las instituciones privadas, bajo el marco del Capítulo Once del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, podrían demandar a los estados de Ontario y Alberta ante un Tribunal de Arbitraje por *subsidiar* deslealmente a sus *competidores* estatales con fondos públicos, lo que sería visto como una medida anti-mercado. Ello, eventualmente, podría obligar a ambos estados a *elegir* una de dos opciones:

O proveer subsidios a la compañía extranjera en equidad con aquellos provistos a los “competidores” locales, o dejar de pagar subsidios y compensar a la compañía extranjera por el tiempo durante el que lo hizo. Así es como el TLCAN busca “nivelar la cancha” para los inversionistas extranjeros (Canadian Federation of Students, 2006).

Dado este contexto, resultan alarmantes las perspectivas que se abren para la educación superior universitaria pública en América Latina. ¿Qué ocurrirá si se aplican las disposiciones de los Tratados de Libre Comercio a la educación superior? ¿Podrán las universidades públicas resistir la corriente que empuja hacia una pérdida de autonomía y una *funcionalización* de la educación superior respecto del mercado?

LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA EN COSTA RICA

Efectuado el balance anterior, haremos un acercamiento a la reforma de la educación superior universitaria en Costa Rica, con el fin de ilustrar con un caso concreto los avances actuales que muestra la reforma de la educación superior. En dicho país, después de 52 años sin universidad³, se funda en 1940 la Universidad de Costa Rica. La fundación de esta casa de estudios recibió la influencia (como muchos otros centros similares en América Latina) de la reforma universitaria de Córdoba de 1918, en especial de dos de sus premisas fundamentales: la autonomía y el funcionamiento democrático interno de la universidad. Ya en 1949, dicha autonomía adquirió rango constitucional, y a partir de entonces la Universidad de Costa Rica desempeñó un rol importante en el nuevo modelo de desarrollo económico del país, al tiempo que fue desarrollando la concepción de la educación superior como un derecho social (Ruiz, 2001).

La reforma universitaria de 1957 –que introdujo una visión humanista de la universidad, los estudios generales y una reforma curricular orientada a responder a las demandas de la nueva dinámica de desarrollo socioeconómico del país–, así como el Tercer Congreso Universitario (1972-1973) –que fortaleció la vida académica y la acción social de la universidad e incrementó la participación política de los estudiantes dentro de la institución–, sirvieron de modelo para la expansión de la educación superior pública durante la década del setenta.

En aquellos años se crearon tres nuevas instituciones de enseñanza superior universitaria: en 1971, el Instituto Tecnológico de Costa Rica; en 1973, la Universidad Nacional Autónoma; y en 1977, la Universidad Estatal a Distancia⁴ (Ruiz, 2001). A partir de los ochenta comienza la explosiva aparición de universidades privadas, que pasaron de 6 entidades en 1986 a 54 en el año 2004. En la actualidad, datos conservadores señalan que el 54% de los estudiantes universitarios cursan estudios en universidades privadas (Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2005: 97), aunque otras fuentes apuntan que el total asciende a un 67% en privadas y sólo un 33% en públicas (Gólcher, 2004: 4). Hoy las universidades privadas gradúan al 61% de los nuevos profesionales universitarios del país (Villegas, 2006).

3 En 1888 se había clausurado la Universidad de Santo Tomás, única del país, sin que se reabriera ningún otro centro semejante durante más de cinco décadas.

4 También en esta década (1976) se creó la primera universidad privada de Costa Rica, la Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA) (Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2005).

En cuanto al financiamiento del sistema de educación superior universitaria pública, ha pasado por distintos momentos: desde 1949, la Universidad de Costa Rica fue financiada con no menos del 10% del presupuesto del Ministerio de Educación Pública, por disposición constitucional; en 1976, existiendo ya tres universidades estatales, se creó el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior, que en 1980 fue elevado a rango constitucional; la crisis de los ochenta afectó de forma severa el financiamiento estatal para la educación superior, que sólo pudo recobrar valores cercanos al real recientemente, en el marco del cuarto convenio de financiamiento estatal para el período 2004-2009, gracias a una nueva fórmula para el cálculo del aporte estatal (Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2005: 97).

Las cuatro universidades públicas del país han pasado por distintas fases desde su respectiva creación. Como señala Ángel Ruiz, cada una de ellas fue creada para atender a necesidades sociales distintas y las cuatro han atravesado diversas crisis internas en las últimas décadas. Desde inicios de los noventa, cuando fueron seriamente cuestionadas por el gobierno de turno⁵, todas han emprendido reformas en sus planes de estudio, fuentes de financiamiento y organización administrativa, entre otros, siendo la Universidad Nacional Autónoma la que más avanzó en la implementación de reformas institucionales (Ruiz, 2001). Al igual que en el resto de América Latina y el Caribe, además, los años ochenta y noventa han visto una masificación creciente de la educación superior universitaria (tanto pública como privada), que en el caso del sistema público ha debido enfrentarse en medio de restricciones presupuestarias significativas (Boron, 2006).

En realidad, esta contracción en los ingresos de las universidades estatales, que se agravó durante los noventa en el marco de las políticas de ajuste estructural, ha incidido negativamente en la calidad de la educación superior pública. Es relevante el hecho de que, a pesar del crecimiento indicado, en términos globales el financiamiento estatal ha experimentado una grave contracción desde 1990, ya que en términos reales la inversión en educación universitaria pasó del 32,1% en ese año al 21% en 2003, del total de la inversión en educación realizada por el país.

Paralelamente a este proceso de contracción del financiamiento estatal, las universidades han comenzado a buscar fuentes de financia-

5 En 1991, bajo el auspicio del Fondo Monetario Internacional y el BID, el entonces ministro de Hacienda atacó a las universidades públicas, señalando la urgente necesidad de introducir modificaciones en el monto y contenidos del financiamiento estatal a dichas instituciones. La propuesta causó polémica y motivó la realización de fuertes movilizaciones docentes y estudiantiles que hicieron al gobierno retirar sus planes de forma temporal y atenuar el contenido de sus críticas.

miento *propias*, como la venta de servicios y la cobranza de aranceles de matrícula. Así por ejemplo, hoy día, el 40% de los ingresos de la Universidad Estatal a Distancia y el 20% de los de la Universidad Nacional Autónoma se obtienen de fuentes distintas del financiamiento estatal, tendencia que va en aumento, ya que el cobro de la matrícula y los créditos universitarios a los estudiantes son una práctica cada vez más extendida. Un ejemplo interesante de ello lo constituye la modalidad de autofinanciamiento de estudios que se utiliza en el Instituto Tecnológico de Costa Rica: el estudiante recibe una parte del costo total de sus estudios bajo la modalidad de préstamo (entre el 60 y el 75%) y otra bajo la modalidad de beca; la parte correspondiente al préstamo deberá ser cancelada por el estudiante “después de graduado/a o retirado/a de la institución, mediante pagos mensuales”. El crédito devenga una tasa de interés fija del 16,5% y comienza a pagarse seis meses después de que el/la estudiante concluye o abandona sus estudios (Instituto Tecnológico de Costa Rica, 2005).

La contracción de las universidades estatales, a las que interesadamente se acusa de no garantizar la cobertura de las necesidades educativas existentes, ha dejado huecos para que estas casas privadas se instalen prácticamente sin control, pues no fue sino hasta 1999 que se creó una entidad estatal para regularlas, a saber, el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, dependiente del Consejo Nacional de Rectores, que de todas formas funciona bajo el principio de libertad de acreditación (es decir, la universidad privada se acredita sólo si desea hacerlo).

No obstante, en general, la creación de universidades privadas no ha contribuido al aumento de la equidad en el acceso a estudios superiores, como reiteradamente han insistido los promotores de la mercantilización de la educación. Todas las universidades cobran altos aranceles de matrícula y una alta cuota por cada materia cursada, sin prácticamente ningún sistema de becas o asistencia económica para los estudiantes.

Con ello, han coadyuvado a la creación de un *mercado de estudiantes*, atrayendo una nada despreciable cantidad de recursos. Estas universidades definen sus planes de estudio en función de las necesidades del mercado laboral. Sin embargo, ello no incide positivamente ni en la reducción del desempleo ni en el aumento de los ingresos de las personas. Tampoco resuelven los problemas de la demanda académica, y menos aún del desarrollo científico-tecnológico ni de la calidad de la educación (Sol Arriaza, 2005: 32).

A pesar de los datos anteriores, la reforma de la educación superior en el ámbito institucional no figura explícitamente en los documentos a los que hemos tenido acceso. No obstante, en el Plan Nacional de la Educación Universitaria Estatal 2006-2010 se define un listado de

desafíos a los que las universidades estatales deben enfrentarse prioritariamente, para los que el documento propone planes de acción concretos. Estos desafíos se indican en el siguiente recuadro.

DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA ESTATAL

1. Contribuir como centro de pensamiento crítico. Esta función debe ejercerla con rigor científico, responsabilidad intelectual, imparcialidad y apego a principios éticos, ya que constituye el acervo intelectual que el país necesita para reflexionar, comprender y actuar.
2. Generar mayor producción de conocimiento sobre la realidad nacional y propuestas de acciones plurales y pluralistas.
3. Brindar apoyos significativos para la definición de políticas públicas en educación que doten a las personas de capacidades y habilidades que les permitan incorporar mayor conocimiento a sus actividades. El conocimiento es un activo cada vez más importante para el desarrollo.
4. Desarrollar mejores mecanismos para la conducción y orientación sistémica de su vinculación con los sectores productivos, así como para los procesos asociados de seguimiento y la rendición de cuentas. En particular, reforzar criterios explícitos sobre la adecuación de la oferta universitaria, en relación con los requerimientos del desarrollo.
5. Fortalecer su capacidad como formadora de recursos humanos, para cumplir con los más altos estándares de calidad.
6. Contribuir al desarrollo nacional y regional por medio de sus núcleos de investigación científica y tecnológica, en estrecha colaboración con los sectores productivos.
7. Colaborar en el mejoramiento de la calidad de los niveles educativos de primaria y secundaria, con especial énfasis en los programas y en la formación de docentes.
8. Convertir los resultados de la evaluación, como instrumento de gestión, en una herramienta útil para hacer más expedita, eficiente y eficaz la toma de decisiones orientada a garantizar la calidad.
9. Fortalecer su vínculo con las comunidades, a fin de obtener conocimiento directo sobre necesidades sociales que luego puedan

convertirse en temas por atender mediante actividades de investigación y desarrollo.

10. Propiciar el establecimiento de parques tecnológicos e incubadoras de empresas, así como facilitar actividades curriculares que promuevan el acercamiento de las y los estudiantes a las empresas, como un mecanismo para que la investigación universitaria llegue a ellas.
11. Incorporar en los planes de estudio el espíritu emprendedor, de manera que se estimule en las y los estudiantes la creación de sus propias empresas y, por ende, la generación de empleo.
12. Atender los cambios en los perfiles profesionales, lo cual implica ajustes en los planes de estudio y modificaciones en los métodos de enseñanza.

Fuente: Conare (2005).

Esta lista de *desafíos* refleja las prioridades que están orientando el sistema universitario costarricense en su conjunto:

- el 50% de los enunciados (4, 5, 6, 10, 11 y 12) tienen que ver con el apoyo a los sectores productivos, la formación de recursos humanos y el respaldo al sector privado mediante investigación científico-tecnológica;
- tan sólo el 16% de los enunciados (1 y 2) tienen relación con el desarrollo del pensamiento crítico y el conocimiento de la realidad nacional;
- tan sólo el 16% de los enunciados (3 y 7) tienen que ver con el apoyo a las políticas públicas de educación, entre ellas la formación de docentes;
- tan sólo el 8% de los enunciados (8) tienen que ver con el fortalecimiento de la evaluación interna;
- tan sólo el 8% de los enunciados (9) tienen que ver con la vinculación con las comunidades.

Estas prioridades reflejan también la vocación de las universidades en el momento actual; sin embargo, para profundizar en los alcances que tiene y tendrá la reforma de la educación superior universitaria en Costa Rica, habrá que consultar otros documentos y realizar un trabajo de campo que nos permita encontrar la lógica que subyace a la misma, así

como su vinculación con lo que antes hemos denominado *la conexión entre la producción intelectual de una época determinada y el desarrollo de sus fuerzas productivas*.

De todos modos, lo dicho hasta ahora constituye un buen ejemplo de cómo las reformas de la educación superior universitaria orientadas al mercado van ganando terreno, con una combinación de las siguientes políticas: contracción del financiamiento estatal de la educación superior; crecimiento de mecanismos propios de generación de ingresos por parte de las universidades públicas; estímulo al establecimiento de universidades privadas; vinculación de las universidades, tanto públicas como privadas, a las necesidades de acumulación capitalista, en detrimento de una concepción amplia y humanista de la universidad.

LA HERENCIA DE PAULO FREIRE FRENTE A LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

Frente a las implicaciones de la reforma de la educación superior universitaria en América Latina, Paulo Freire tiene cosas que decirnos y que pueden marcar una ruta de comprensión que nos permita avanzar en posiciones y propuestas por una educación superior para la emancipación social, y no para la dominación y la opresión que hoy nos agobian⁶.

En primer lugar, debemos recuperar la idea de que la educación es mucho más que simplemente entrenar al educando en el aprendizaje de destrezas técnicas. El énfasis puesto por la reforma de la educación superior en la instrumentalidad de mercado –es decir, en colocar a la educación superior universitaria (tanto en su aspecto institucional como en el proceso educativo mismo) en función de las necesidades de reproducción del capital– equivale a negar la naturaleza amplia e integral de la educación y denegarles a las personas su carácter de sujetos históricos, sociales y culturales, capaces de crear nuevos conocimientos a partir del aprendizaje y crítica del conocimiento e ideas vigentes.

En palabras de Freire (2006), “enseñar no es transferir conocimiento, sino crear las posibilidades para su propia producción o para su construcción”. Ver en la educación superior universitaria (o en la educación en cualquiera de sus niveles y poblaciones) una simple transferencia de conocimientos para el sostenimiento de la industria, de las actividades mercantiles y de las formas políticas correspondientes implica desconocer el carácter histórico del conocimiento y mutilar la riqueza que del mismo podemos derivar, confinándolo a su dimensión técnica pero de manera acrítica.

⁶ Las ideas y citas de Paulo Freire que sirven de base para estas reflexiones corresponden en su mayoría a su libro *Pedagogía de la autonomía* (Freire, 2006).

Por ello, no podemos encarar la reforma de la educación superior universitaria desde una posición falsamente neutral, ya que, cualquiera que sea nuestra posición –tanto dentro como fuera del sistema educativo–, dicho proceso nos confronta con la ineludible dimensión ética de la actividad humana de enseñar y aprender. Enseñar y aprender no ocurren en el vacío, sino en tiempos y contextos históricos particulares, donde intervienen distintos proyectos y concepciones acerca del papel que la educación ocupa en la vida social.

En el momento y contexto histórico que vivimos, si apostamos por una práctica política y educativa transformadora, no podemos asumir una posición pasiva frente a las tesis que privilegian el lucro, la competitividad y la exclusión por sobre la creación de riqueza social, la solidaridad y la equidad. La educación, nos recuerda Freire, es una forma de intervenir en el mundo, tanto si se asume como mecanismo de reproducción de la ideología dominante como si se entiende como instrumento para la superación de los límites que aquella nos impone. Olvidar u ocultar este último rasgo transformador de la educación supone aceptar como inexorable la dirección actual del proceso de la reforma de la educación superior universitaria. Es pertinente recordar las palabras de Moacir Gadotti cuando afirma: “No se puede entender el pensamiento pedagógico de Paulo Freire separado de un proyecto social y político. Por eso, no se puede ‘ser freireano’ sólo cultivando sus ideas” (Gadotti, 2005: 2).

Como vimos, esta reforma de la educación superior universitaria se asienta sobre presupuestos ideológicos disfrazados de verdad absoluta. Tales presupuestos esconden el carácter real de las transformaciones en curso y convierten a las personas y las instituciones de educación superior universitaria en simples extensiones del funcionamiento de los mercados. No obstante, debemos enfatizar el carácter histórico, social y por lo tanto reversible, susceptible de tomar otras direcciones, que tiene todo tipo de reforma impuesta a la sociedad en cualquier momento de su desarrollo. El futuro es problemático, y no es el resultado de mecanicidad alguna. El futuro no es algo ya sabido, algo que podamos predecir desde el presente; por eso, como nos recuerda Freire (2006), “la desproblematización del futuro, no importa en nombre de qué, es una violenta ruptura con la naturaleza humana social e históricamente constituyéndose”.

No importa si se hace en nombre de la eficiencia, del lucro, de la ganancia, de la democracia o bien hasta de la justicia y la equidad: predecir de una vez y para siempre cuál es el papel de la educación y de las instituciones de enseñanza, cuáles deben ser los contenidos y las funciones sociales de la educación superior, y qué tipo de sociedad (con sus valores, su ideología y sus relaciones sociales de producción especí-

ficas) es la que debe sancionarse como legítima niega autoritariamente la posibilidad de que los hombres y las mujeres construyan la sociedad y las relaciones sociales con las que sueñan. Los organismos financieros internacionales abogan por una reforma universitaria que refuerza la opresión, atribuye a la universidad la tarea de formar los dirigentes y las capacidades técnicas para la continuidad sistémica del capitalismo, y con ello pretende reducir a un vínculo funcional a la educación superior con respecto a la forma histórica determinada de la producción material y las relaciones de poder que de ella se derivan. Freire, por su parte, nos abre una concepción sociopolítica e histórica de la educación, donde esta última no puede orientarse según el paradigma de la empresa, sino de acuerdo con la necesidad de superar la opresión, entendida como una condición histórica y no como una fatalidad.

Si bien es cierto que en las actuales condiciones la educación superior universitaria juega un papel importante en la reproducción económica de la sociedad y en la orientación de sus patrones culturales dominantes, a lo que debemos aspirar no es a una universidad abstraída de las contradicciones y tendencias generales de la sociedad en la que se inserta, sino a la existencia de los mecanismos y espacios institucionales que favorezcan el desarrollo del pensamiento crítico, liberador, que a su vez puedan contribuir en la construcción de un conocimiento y un *ethos* sociales que superen la opresión histórica sobre la que se han construido nuestras sociedades. Por ello, encarar críticamente las reformas en boga en el ámbito de la educación superior universitaria es una necesidad urgente, un requerimiento ético fundamental, para quienes se encuentran comprometidos con la emancipación social.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial 1995 *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (Washington DC: BM).
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 1997 “La educación superior en América Latina y el Caribe: documento de estrategia”, Washington DC.
- Boron, Atilio 2006 “Reformando las reformas. Transformaciones y crisis en las universidades de América Latina y el Caribe” en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar> acceso 28 de octubre.
- Bottomore, Tom B. y Rubel, M. 1968 *Karl Marx: sociología y filosofía social* (Barcelona: Península).
- Canadian Federation of Students 2006 “Our stance on privatization: Ontario and Alberta set the stage for the market take-over public

- post-secondary education” en <www.cfs-fcee.qc.ca/Issues%20of%20Privitisation.html> acceso 2 de noviembre.
- Cerdas Vega, Gerardo 2005 “El Tratado de Libre Comercio y la Educación Pública: la contradicción entre el enfoque de derechos y el enfoque de mercado” en Trejos París, María E. y Fernández Arias, Mario (eds.) *Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica-República Dominicana: estrategia de tierra arrasada* (San José: EUNED).
- Conare-Consejo Nacional de Rectores 2005 “Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal 2006-2010” en <www.conare.ac.cr/estado_educ/estadoeduc.htm> acceso 26 de octubre de 2006.
- Conare-Consejo Nacional de Rectores 2006 “La nueva visión de la educación superior universitaria estatal” en <<http://opes.conare.ac.cr/pdf/CONARE/vision2004.pdf>> acceso 26 de octubre.
- Freire, Paulo 2006 “Pedagogia da autonomia”, Curso *Paulo Freire y la pedagogía crítica*, Campus Virtual CLACSO, mimeo.
- Gadotti, Moacir 2005 *O paradigma do oprimido* (Los Ángeles: The 11 Annual Pedagogy & Theatre of the Oppressed).
- Germano, José Wellington 2001 “Mercado, universidad, instrumentalidade” en Torres, Carlos Alberto (comp.) *Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI* (Buenos Aires: CLACSO).
- Gólcher, Raquel 2004 “216.000 estudian en las universidades” en *La Nación* (San José) 16 de abril.
- Instituto Tecnológico de Costa Rica 2005 “Programa de financiamiento de estudios” en <www.itcr.ac.cr/servicios/trabajo_social/index.aspx?url=htm/financiamiento.htm> acceso 1 de noviembre de 2006.
- Marx, Karl y Engels, Friedrich 1979 (1932) *La ideología alemana* (México DF: Ediciones de Cultura Popular).
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2005 *1º Informe sobre el Estado de la Educación* (San José: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible).
- Ruiz, Ángel 2001 *La educación superior en Costa Rica: tendencias y retos en un nuevo escenario histórico* (San José: EUCR-Conare).
- Santos, Boaventura de Sousa 2005 *La universidad en el siglo XXI: para una reforma democrática y emancipadora de la universidad* (México DF/

San Pablo/Bogotá/Buenos Aires: Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades).

Sol Arriaza, Ricardo 2005 *Reformas y tendencias de cambio en la educación superior y sus instituciones en Centroamérica* (CSUCA-IESALC).

Villegas, Jairo 2006 “Universidades privadas gradúan al 61% de los profesionales” en <www.nacion.com/ln_ee/2006/octubre/15/pais858054.html> acceso 26 de octubre.

