

EDUCACIÓN Y GLOBALIZACIÓN. EL PROBLEMA EN LOS PAÍSES EMERGENTES

Entrevista a Xavier Bonal

*Dra. Ana María Brígido**

En el mes de noviembre de 2002 nos visitó el Dr. Xavier Bonal, profesor de la Universidad de Barcelona, invitado por la cátedra de Sociología de la Educación de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC, en el marco del Programa Intercampus. Durante su estadía, el profesor Bonal desarrolló diversas actividades académicas y tuvo la gentileza de responder, para la Revista Páginas, una serie de preguntas relativas a la relación entre globalización y educación, un tema al que se ha dedicado de manera particular en los últimos años.

El profesor Bonal nació en Barcelona en 1963. Es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente se desempeña como profesor en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de dicha Universidad, donde dicta, entre otros, los siguientes cursos: Sociología de la Educación, Políticas y Sistemas Educativos, y Problemas Actuales de los Procesos Educativos. También se desempeña como docente de postgrado en la Universidad Pompeu Fabra, en la carrera de Doctorado en Sociología y en la Maestría en Políticas Públicas y Sociales. Como investigador, participa en diversos equipos de investigación nacionales e internacionales.

* La realización de la entrevista estuvo a cargo de la Dra. Ana María Brígido. Profesora Titular Plenaria de la Cátedra Sociología de la Educación. Escuela de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Humanidades. U.N.C. e-mail: brigidoam@onenet.com.ar

En el curso de su corta pero fructífera actividad académica ha publicado una decena de libros, dos ellos muy conocidos en nuestro medio: *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español* (en colaboración con Jorge Calero) y *Sociología de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*. Entre sus publicaciones se cuentan, además, varios capítulos de libros y numerosos artículos en revistas científicas de reconocido prestigio como *Comparative Education Review*, *British Journal of Sociology of Education*, *Revista Mexicana de Sociología*, entre otras.

El diálogo de Páginas con el Dr. Bonal estuvo centrado en algunos de los problemas que se plantean a los sistemas educativos de los países llamados 'emergentes' como consecuencia del proceso de globalización, y el impacto que tiene en la política educativa de estos países la actuación de los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

1. *Difícilmente alguien discuta hoy la vigencia de la ideología neoliberal en las políticas educativas, y hay bastante consenso respecto de las consecuencias que la aplicación de tales políticas tiene en el funcionamiento de nuestros sistemas escolares. Ud. ha señalado las contradicciones propias de la ideología liberal. Nos interesaría que nos aclarara cómo impactan esas contradicciones en el desarrollo de la educación en nuestros países.*

Creo que efectivamente la ideología neoliberal presenta contradicciones importantes que se visibilizan en la aplicación de las políticas educativas, no sólo en los países menos desarrollados, sino también en Europa o EE.UU. La contradicción principal creo que se sitúa en la asignación y distribución de recursos a través de mecanismos de mercado. Ante la ineludible necesidad de ajuste estructural se interpreta que el desarrollo de los sistemas educativos sólo puede tener lugar por medio del sector privado, ya que el gasto público no puede aumentar. Se espera, por lo

tanto, que donde no alcanza el gasto público pueda llegar la oferta de provisión privada. Se puede, de este modo, concentrar los recursos públicos en los sectores más necesitados, principalmente en la enseñanza básica, y aplicar el principio de *que pague quien se beneficie* en los niveles de enseñanza post obligatoria. Sin embargo, la evidencia hasta ahora demuestra que si bien la presencia del sector privado ha conseguido favorecer la expansión de la enseñanza en América Latina, el precio que se ha pagado es el de la desigualdad en el acceso y en el rendimiento educativo de los distintos sectores sociales. Las políticas neoliberales plantean que el crecimiento por sí mismo genera la actividad económica necesaria para conseguir reducir la pobreza e incorporar a los sectores sociales más desfavorecidos. El resultado sin embargo ha sido hasta ahora muy distinto al esperado, aspecto que se proyecta en las desigualdades educativas y en una mayor exclusión de los sectores más pobres. De algún modo, la gran contradicción de las políticas neoliberales es que no sólo no consiguen reducir la pobreza sino que la han aumentado. Ésta sólo parece poder reducirse algo por medio de políticas focalizadas, cada vez más presentes en las agendas de política social de los países menos desarrollados.

2. *La globalización es una realidad y, por definición, ningún país queda al margen de su influencia. ¿Podría decirnos cuáles son, a su criterio, los principales desafíos que plantea el proceso de globalización a los sistemas educativos de los países en vías de desarrollo?*

Es un hecho evidente que la globalización económica, política y cultural influye significativamente en las políticas y sistemas educativos de todo el mundo. Lo que es más difícil es determinar con precisión cómo son esas influencias. Creo que una de las tareas importantes y urgentes de los científicos sociales es la de buscar metodologías que permitan evaluar el impacto de la globalización. Se trata de algo muy complejo porque no pueden establecerse relaciones causa-efecto unidireccionales. La globalización es multidimensional y multifactorial. Y sobre todo, muchas de las influencias tienen lugar de forma más indirecta que directa. Por ejem-

plo, en el caso de la educación, el impacto de la globalización puede manifestarse en una serie de políticas educativas concretas, como la descentralización o la privatización. Pero el impacto sobre los sistemas educativos tiene que ver también con efectos que se derivan de transformaciones en las relaciones económicas a escala global. Por ejemplo, los cambios en la producción que se derivan del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación repercuten sobre las necesidades de formación de la fuerza de trabajo y potencialmente sobre los currícula académicos. Así mismo, la globalización genera nuevas dinámicas en la división internacional del trabajo y en los salarios para los distintos niveles de cualificación, aspecto que puede alterar las lógicas de oferta y demanda educativa. Existen pues dinámicas directas e indirectas que modifican la naturaleza y las funciones de los sistemas educativos. En general creo que el gran desafío que plantea la globalización a los sistemas educativos en los países en vías de desarrollo es el de hacer compatible la calidad con la equidad, el conseguir una formación de capital humano sólida y competitiva y al mismo tiempo trabajar con el objetivo de conseguir reducir las desigualdades sociales por medio de la educación. Y esto no es fácil, como tampoco lo es en los países más desarrollados.

3. *Martín Carnoy sostiene que son los Estados quienes deciden en último término cómo afecta la globalización al sistema educativo nacional y que éstos tienen suficiente margen de maniobra político (y aún financiero) para tomar decisiones en este campo. ¿Cuáles son los motivos por los cuales el Estado no aprovecha ese margen de maniobra para decidir sus propias políticas educativas?*

Estoy de acuerdo con Carnoy y otros autores que sostienen que la globalización no supone el fin del Estado. De hecho, ningún Estado ha cedido la soberanía de la regulación de su sistema educativo a un organismo supranacional. Tampoco en la Unión Europea pasa esto, aunque es sin duda el espacio donde más se visibilizan las tendencias a la convergencia. Carnoy también dice, sin embargo, que aunque la globalización no supone la retirada del Estado sí implica su transformación en sus formas de intervención. Y en esa

transformación está una reducción relativa de sus márgenes de maniobra. No es una reducción formal o legal, pero sí indirecta. Las necesidades de ajuste reducen la capacidad de expandir el gasto público, por ejemplo, y llevan a la búsqueda de formas alternativas de expandir la provisión o de financiar los sistemas de enseñanza, por medio del gasto privado, por ejemplo. Los márgenes de maniobra son por supuesto distintos en función de la situación de cada país en las relaciones de poder económicas y políticas internacionales. Puede que algunos países dependan fuertemente del crédito exterior para disponer de financiación, y en este caso adoptan inevitablemente las condiciones que fijen los organismos internacionales. En otros casos, el margen de negociación o maniobra es mayor. Pero por otra parte también hay que señalar que existe una influencia más ideológica, de modelo "correcto" de política educativa que lleva a que muchos países converjan en sus políticas. Creo que las tendencias a la descentralización educativa en América Latina son un buen ejemplo de esto. En los años 90 se ha asumido que la descentralización era la mejor política educativa para mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos, y todos los países de la región, con pocas excepciones, se han lanzado a descentralizar sus sistemas educativos, con grados de éxito muy desigual.

4. *En los últimos años Ud. se ha dedicado de manera especial a estudiar las políticas de los organismos multilaterales de crédito, especialmente del Banco Mundial, en materia de educación. Nos interesaría que nos presente un panorama general de esas políticas y su impacto en la educación de nuestros países.*

En los últimos 20 años el Banco Mundial ha tenido una gran influencia en el desarrollo de las políticas educativas de los países en desarrollo, especialmente en América Latina y en África. El establecimiento del sistema de préstamos condicionados explica que muchos de los países de estos continentes hayan aceptado las condiciones del BM para acceder a la financiación. Lo interesante es que la agenda educativa del BM encaja perfectamente con el modelo de desarrollo impulsado a principios de los

80, basado en la necesidad de ajuste macroeconómico y en las reformas institucionales. El papel del BM ha sido muy relevante desde el punto de vista de la financiación, pero sobre todo desde el punto de vista ideológico. Ha sido capaz de excluir de la agenda educativa propuestas alternativas y presentarse como única institución legítima para desarrollar las políticas. Sus prioridades y estrategias se basan en la teoría del capital humano, y especialmente en decisiones que se derivan del cálculo de las tasas de retorno de la inversión educativa. De ahí se establece por ejemplo la prioridad a la enseñanza básica, la mayor participación del sector privado en la financiación. También otras recomendaciones como la descentralización o los sistemas de evaluación educativa. El modelo ha sido en general pro-mercado, si bien es cierto que a partir de la segunda mitad de los 90 se observan algunos cambios de prioridad, especialmente en favor de las políticas focalizadas para los sectores más pobres y para la educación de las niñas. Los resultados han sido dispares, si bien a partir de diversos indicadores puede hablarse de un fracaso en la década de los 80. La evaluación del impacto de la política del BM es siempre difícil porque no es un impacto directo, sino mediado por el desarrollo de las políticas nacionales. De hecho, este ha sido un argumento utilizado por el propio BM para defenderse de sus fracasos, el atribuir la responsabilidad a la ineficiencia de los gobiernos. Creo que no se puede atribuir la responsabilidad a una sola instancia. En todo caso, el BM es corresponsable de los resultados de las políticas, porque dispone del mecanismo de la condicionalidad. Las políticas focalizadas desarrolladas especialmente en los 90 permiten observar algunas mejoras, aunque también es interesante que incluso en estos casos no son los sectores más pobres los que más se benefician.

5. *¿Qué posibilidades concretas tienen los países llamados emergentes de prescindir de la ayuda financiera de los organismos multilaterales de crédito para desarrollar la educación de sus pueblos y cuáles serían las posibles consecuencias de esa prescindencia?*

Creo que el nivel de dependencia con respecto a los orga-

nismos internacionales ha ido en aumento con el tiempo. El protagonismo del FMI o del BM en la negociación de la financiación al desarrollo ha crecido mientras otras formas de ayuda se han ido reduciendo en las últimas décadas. En realidad, estos organismos se han encontrado con una especie de “monopolio inesperado”, al menos en las dimensiones que tiene actualmente. En el caso de la educación no hay que confundir la proporción financiera sobre el presupuesto educativo nacional que pueden tener los organismos multilaterales de crédito con su capacidad de influir y dirigir la agenda de reformas. En otras palabras, se trata más de una cuestión cualitativa que cuantitativa. Los países pueden necesitar objetivamente la financiación para llevar a cabo reformas significativas de sus sistemas educativos, y pagan un precio por esa financiación que en ocasiones lleva a estrangular las finanzas públicas. Pero el precio sería seguramente mayor si los países decidieran prescindir de la financiación externa e intentarían aplicar una agenda propia de reformas. Primero por la incapacidad real de financiar esas reformas. En segundo lugar porque ningún Estado se plantea hoy desarrollar reformas educativas con elevado protagonismo del Estado en la provisión o financiación del servicio. Si algo tiene de atractivo la agenda de reformas de los organismos multilaterales de crédito es que permiten la ‘retirada’ del Estado de un conjunto de responsabilidades educativas. Ello supone una descarga en el terreno de la responsabilidad política y económica, muy atractiva para los Estados centrales. El caso de la descentralización nos sirve otra vez para observar este proceso. En algunos países la descentralización no ha sido requerida por los territorios subnacionales, sino impuesta por el gobierno central. Nadie quiere autonomía o responsabilidad si las condiciones no son las adecuadas. Creo que las iniciativas nacionales “autónomas” no las vamos a observar en el ámbito de las grandes reformas educativas, sino en experiencias educativas puntuales, como en políticas de focalización educativa o en iniciativas de tipo pedagógico y curricular. Es en

este terreno donde los Estados son y pueden ser más autónomos y alejarse de los modelos uniformes, pero no en las cuestiones de financiación y gestión de la educación.

6. *¿Qué cambios, si los hay, ha experimentado la política del Banco Mundial con relación a la importancia relativa que ha de asignarse a la inversión en los distintos niveles educativos (en enseñanza básica/enseñanza superior)?*

Desde principios de los 80 el BM ha defendido la prioridad de la enseñanza básica. Este argumento es defendible desde diversos razonamientos, pero el BM ha basado su argumentación casi exclusivamente en el argumento de las tasas de retorno. Al considerar que las tasas de retorno de la inversión educativa son mayores en enseñanza básica que en enseñanza superior se puede defender la priorización de la enseñanza básica desde el paradigma de la teoría del capital humano. En un contexto de restricción del gasto público educativo este argumento justifica además que puedan aplicarse políticas de recuperación de costes en enseñanza secundaria y superior. Es decir, concentrar recursos en enseñanza básica y aplicar el principio de "que pague quien se beneficia" en los niveles postobligatorios. En realidad, el abandono más significativo del BM no ha sido tanto la enseñanza superior sino la enseñanza técnico-profesional y la secundaria en general, también sobre la base del argumento de las tasas de retorno. Estos argumentos, sin embargo son poco sólidos y han recibido muchas críticas. Carnoy y otros autores señalan que es dudoso que las tasas de retorno en enseñanza básica sean superiores a las de enseñanza superior. Los cálculos de la CEPAL, por ejemplo, señalan precisamente que son significativamente mayores en enseñanza superior. También hay análisis que señalan que las políticas de recuperación de costes no son neutras, sino que perjudican el acceso de los grupos más desfavorecidos. Creo que el gran reto de la educación en América Latina hoy es la enseñanza secundaria, una vez casi universalizada la enseñanza primaria. Como también lo es el reducir la deserción escolar. Hay razo-

nes para una revisión de prioridades. Ello no significa ignorar al mismo tiempo que la enseñanza superior es normalmente el nivel educativo donde más difícil es aplicar restricciones presupuestarias, porque es en ese nivel donde se sitúan los grupos con mayor capacidad de influencia en la política educativa. El problema no creo que sea tanto a qué niveles van los recursos sino a qué grupos sociales, y esto no se resuelve por medio de priorizar inversiones a partir del cálculo de las tasas de retorno.

7. *Como Ud. sabe, actualmente se está discutiendo en la Organización Mundial del Comercio (OMC) la incorporación de la educación entre los servicios a ser liberados de trabas y barreras para su libre circulación internacional. Se dice que para países como Argentina ello podría ser positivo, ya que es un exportador de diversos tipos de servicios educativos. ¿Qué consecuencias, sin embargo, cree Ud. que podría tener esa liberalización desde el punto de vista de la necesaria regulación de la educación superior?*

La agenda de la OMC, concretamente del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), avanza a una velocidad sorprendente. La educación es un mercado potencial impresionante y existen grupos muy interesados en liberalizar los servicios educativos. Creo que vamos a ver cambios importantes en el nivel de la enseñanza superior en los próximos años. Quizá estos cambios no sean tan visibles en enseñanza no universitaria pero sí en enseñanza superior. Las consecuencias de estos cambios a mi juicio pueden ser más negativas que positivas. Si la educación ha estado históricamente en manos del sector público es porque el mercado no puede asegurar derechos básicos a toda la población. Es decir, el mercado no va allí donde no hay rentabilidad, y por lo tanto es dudoso el argumento de que la liberalización comercial de la educación puede significar desarrollo educativo para los países más pobres. Creo que existen aspectos que pueden suponer una amenaza real para el equilibrio de los sistemas educativos. La planificación de la educación superior, y de los recursos humanos, puede verse seriamente alterada en un contexto de plena liberalización. Además, las consecuencias no son

sólo el abrir espacios para la instalación de universidades extranjeras. Las condiciones del AGCS de "Tratamiento nacional" y de "nación más favorecida" pueden suponer que desaparezcan subvenciones a instituciones nacionales o que las instituciones extranjeras puedan beneficiarse del mismo tratamiento que las nacionales. Lo mismo puede suceder con las políticas de becas y ayudas destinadas a estudiantes nacionales o extranjeros en universidades públicas o privadas. La liberalización de la educación puede establecer precios y calidades muy desiguales dentro de una nación y conllevar desigualdades educativas todavía más pronunciadas. También existe un riesgo de "imperialismo cultural" que puede afectar a qué se estudia, en qué idioma se estudia, etc. Existen pues amenazas de diversa naturaleza. Es significativo que la agenda del AGCS sea especialmente impulsada por EEUU, Europa (que actúa en la OMC con una sola firma), Canadá y Japón, es decir, por los países más potentes en servicios educativos y que sin duda más se beneficiarían de la liberalización educativa. El problema está en el mecanismo de funcionamiento de la OMC. A diferencia de otros organismos internacionales en la OMC no existe derecho de veto ni la posibilidad de no firmar los acuerdos a medio plazo si se es miembro de la organización. Se trata de una organización que fija unas reglas de juego estrictas y que deben ser obligatoriamente seguidas por sus miembros, aunque luego la experiencia demuestre que sea precisamente EEUU quien más incumple las reglas. Creo también que estamos asistiendo a una resistencia internacional muy importante. La OMC no da un paso sin que sea "vigilado" estrechamente por muchas organizaciones del movimiento anti-globalización. Habrá que observar qué capacidad tienen estos grupos para frenar o modificar la agenda del AGCS.