

**LAS PROPUESTAS DEL BANCO MUNDIAL PARA LA EDUCACIÓN:
¿SENTIDO OCULTO O PROBLEMAS DE CONCEPCIÓN?***

José Luis Coraggio**

1995

*Ponencia presentada en el Seminario "O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil", organizado por Ação Educativa, Sao Paulo, 28-30 junio, 1995.

**Director del Instituto Fronesis (Quito) y del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Buenos Aires).

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. EL CONTEXTO DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS: GLOBALIZACIÓN Y SENTIDO DE LA POLÍTICA SOCIAL	3
Sentidos posibles de la política social	3
Políticas sociales en el contexto del mercado global	4
Límites a la globalización y propuestas de la Banca de Desarrollo para superarlos	8
¿Es eficiente la focalización de la política social?	11
Necesidad de otras aproximaciones al desarrollo	15
II. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL BANCO MUNDIAL Y SUS FUNDAMENTOS	18
El marco teórico-metodológico: la teoría económica neoclásica	18
El reduccionismo economicista	18
Lo que el Banco infiere de sus modelos económicos sobre la educación	23
Economicismo y falacias en la argumentación teórica	25
Debilidad en los fundamentos empíricos de la propuesta	31
Las regresiones estadísticas	32
“Milagro en el Asia del Este”: las lecciones que extrae (y las que ignora) el Banco	37
Necesidad de una esfera pública nacional	40
Bibliografía citada	41

INTRODUCCIÓN

“El Banco Mundial está fuertemente comprometido en sostener el apoyo a la educación. Sin embargo, aún cuando el Banco financia ahora cerca de una cuarta parte de la ayuda a la educación, sus esfuerzos representan sólo cerca de la mitad del uno por ciento del total del gasto en educación en los países en desarrollo. Por ello, la principal contribución del Banco Mundial debe ser su asesoría, diseñada para ayudar a los gobiernos a desarrollar políticas educativas adecuadas para las circunstancias de sus propios países. El financiamiento del Banco será en general diseñado para influir sobre los cambios en el gasto y las políticas de las autoridades nacionales” (World Bank, 1995: pag.xxiii, nuestro subrayado).

“En muchos países el Banco es la principal fuente de asesoría en política educativa, y otras agencias crecientemente siguen su liderazgo...” (Haddad, Carnoy et al, 1990: pag. 37)

Si lo que el Banco Mundial ofrece son principalmente ideas, y esas ideas ayudarán a dar forma a políticas claves, que preparan nuestras sociedades para un futuro sobre el cual hay solamente conjeturas, cómo se producen y qué validez tienen dichas ideas debe ser analizado con tanto detenimiento como las condiciones y consecuencias de sus créditos.

Este trabajo trata, pues, sobre las ideas que operan detrás de las políticas educativas.¹ Intentamos plantear algunas hipótesis que, antes que pretender dar respuestas definitivas, alimenten la reflexión colectiva para conocer y comprender cómo se generan, qué efectos tienen y, si ese efecto no es satisfactorio, qué alternativas efectivas pueden plantearse a dichas políticas.

Es frecuente oír que el Banco Mundial viene imponiendo políticas homogéneas para la educación no sólo en la región sino en el mundo. Esta tesis es plausible: las declaraciones del propio Banco Mundial, la simultaneidad con que están emprendiéndose reformas educativas en los distintos países, y la homogeneidad discursiva que envuelve esas reformas, así parecen indicarlo. Pero, al mismo tiempo, hay signos de que otros actores están también operando activamente y son corresponsables por el resultado.

Sin admitir la eficacia de los actores locales no se explicaría por qué, mientras en Ecuador la reforma educativa y las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación financiadas por el Banco Mundial no incluyen a la educación indígena bilingüe, en Bolivia ésta ha sido incluida como un componente central de la reforma educativa también financiada por el Banco. Ni por qué, mientras sus principales personeros insisten en

¹Sin embargo, no vamos a incursionar aquí en los aspectos propiamente pedagógicos de dichas políticas. Sobre eso puede verse: Rosa María Torres, “¿Qué (y cómo) es necesario aprender? Necesidades básicas de aprendizaje y contenidos curriculares”, en Necesidades básicas de aprendizaje: Estrategias de acción, UNESCO-OREALC, Santiago, 1993; De críticos a constructores: Educación popular, escuela y 'Educación para Todos', Cortez Editora, Sao Paulo (de próxima aparición); y “Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial”, ponencia presentada en este mismo seminario.

general en la conveniencia de reducir la inversión pública en Educación Superior, el Banco Mundial ha acordado financiar una inversión significativa en la modernización universitaria argentina. Ni por qué, mientras en unos países los créditos del Banco Mundial impulsan como prioridad la inversión en textos escolares y minimizan la infraestructura, en otros continúan priorizando la construcción de edificios, en desmedro de la formación docente o el mejoramiento de las condiciones que afectan de manera directa la calidad de la enseñanza.

No contamos todavía con un conocimiento sistemático sobre cómo se da en los diversos países el encuentro entre *el Banco Mundial* (sus investigadores en Washington, sus operadores y negociadores en el terreno, sus consultores, sus distintos departamentos y objetivos, etc.), *las distintas instancias de gobierno y los diversos sectores de la sociedad civil* (los sindicatos de maestros, las asociaciones estudiantiles, las universidades, las asociaciones corporativas en general, las ONGs, etc.). Sin embargo, el mero hecho de que asumamos la necesidad de ese conocimiento implica que estamos abiertos a romper con los clichés usuales de responsabilizar exclusivamente a un supuestamente monolítico Banco Mundial por las políticas nacionales de educación.

Es urgente saber qué límites y qué posibilidades inexploradas tiene ese encuentro entre el Banco Mundial, los gobiernos y las sociedades de América Latina, porque de él seguirán surgiendo las políticas educativas capaces de promover o bloquear el desarrollo sustentable de nuestras sociedades. Asimismo, porque quienes planteen alternativas deberán construir su propia viabilidad técnica, social y política en el seno de ese mismo espacio de relaciones.

En la primera parte de este trabajo presentamos algunos rasgos del contexto económico global, indispensables para elaborar los sentidos posibles de las nuevas políticas sociales, en el marco de la reforma del Estado y del predominio del mercado. Argumentamos que la Banca de Desarrollo propone aliviar la pobreza en formas que, de ser consecuentemente implementadas, contradicen su objetivo de minimizar el gasto público. Dentro de esto, cuestionamos la pretendida eficiencia de la focalización en la pobreza y planteamos la necesidad de otro enfoque del desarrollo.

En la segunda parte hacemos un análisis de los fundamentos teóricos y empíricos de las propuestas del Banco Mundial para la educación. Argumentamos que a los problemas intrínsecos del modelo económico neoclásico se agregan deficiencias metodológicas en su aplicación, de las cuales son conscientes los mismos técnicos del Banco. Y que, inexplicablemente, se actúa como si las propuestas estuvieran satisfactoriamente sustentadas. Finalmente, mostramos que hay sesgos no explicables en la interpretación de los resultados que las mismas investigaciones del Banco Mundial arrojan, en particular para el caso del “Milagro del Este Asiático”.

I. EL CONTEXTO DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS: GLOBALIZACIÓN Y SENTIDO DE LA POLÍTICA SOCIAL

Sentidos posibles de la política social

El sentido objetivo de las nuevas políticas sociales, más allá de las verdaderas intenciones o de su *marketing*, puede interpretarse de tres formas principales:

1. Las políticas sociales están dirigidas a continuar el proceso de desarrollo humano que se dió a pesar del fallido proceso de industrialización y desarrollo económico. Su consigna es invertir los recursos públicos “en la gente”, asegurando que todos tengan acceso a un mínimo de educación, salud, alimentación, saneamiento y refugio, condiciones éstas para aumentar la esperanza de vida y tener una distribución más equitativa de las oportunidades. Estas políticas no incluyen una concepción acerca de cómo lograr que el “capital humano” sea algo más que recurso barato para el capital, y de hecho logran la equidad a costa del empobrecimiento de los sectores medios urbanos sin afectar a las capas de altos ingresos.

2. Las políticas sociales -ya sea por razones de equidad o de cálculo político- están dirigidas a compensar coyunturalmente los efectos de la revolución tecnológica y económica que caracteriza a la globalización. Son el complemento necesario para asegurar la continuidad de la política de ajuste estructural, diseñada para liberar las fuerzas del mercado y liquidar la cultura de derechos universales (*entitlements*) a bienes y servicios básicos garantizados por el Estado. Al no revertirse las tendencias regresivas del mercado, estas políticas, pensadas como intervenciones coyunturales eficientes, se vuelven políticas estructurales ineficientes, y transforman la relación entre Política, Economía y Sociedad, fomentando el clientelismo político. Inicialmente pensadas para los afectados por la transición, ahora se focalizan en los más pobres. De hecho, la regulación política de los servicios básicos subsiste, pero la lucha democrática por la ciudadanía cede ante la mercantilización de la política.

3. Las políticas sociales, antes que para continuar o compensar, están pensadas para instrumentar la política económica. Son el Caballo de Troya del mercado y el ajuste económico en el mundo de la política y la solidaridad social. Su principal objetivo es reestructurar al Gobierno, descentralizándolo a la vez que reduciéndolo, dejando en manos de la competitiva sociedad civil la asignación de recursos, sin mediación estatal. Otro efecto principal es introyectar en las funciones públicas los valores y criterios del mercado (la eficiencia como criterio central, cada cual debe pagar por lo que recibe, los agentes descentralizados deben competir por recursos públicos en base a la eficiencia en la prestación de servicios según indicadores uniformes, etc.), dejando como único residuo de la solidaridad la beneficencia pública (redes de seguridad social) y preferentemente privada para los miserables. Como consecuencia, el diseño de las

políticas sectoriales queda subordinado a las políticas del ajuste estructural y entra en frecuente contradicción con los objetivos declarados.

Estos tres sentidos están presentes, se entrelazan y a menudo se confunden en el campo de acción, en el discurso técnico y en el sentido común de los actores educativos. En ese terreno complejo es que debemos bregar por constituir un sentido progresivo de las políticas públicas. Esa búsqueda colectiva se facilita si comprendemos que la realidad de la política social no está exenta de contradicciones ni mucho menos es la mera expresión de la voluntad del más poderoso, sino un emergente en el cual pueden incidir la crítica del discurso dominante y el planteamiento de alternativas superiores para la sociedad en su conjunto. Como consecuencia, las políticas sociales actuales resultan no sólo de la avasalladora iniciativa de las fuerzas inspiradas por el nuevo conservadurismo de derecha, sino también de la ausencia de iniciativa y del comportamiento defensivo por parte de otras fuerzas sociales y políticas, lo que nos hace responsables de ir más allá de la denuncia estigmatizadora o la crítica desde la ideología.

Políticas sociales en el contexto del mercado global

Los países de América Latina pasan por un largo período de transición, marcado por la crisis del modelo de industrialización y por la declinación del protagonismo de los actores nacionales que impulsaban aquel modelo. La coyuntura está marcada por un proceso global de reforma del Estado y sus relaciones con la sociedad y la economía, dirigido a instaurar el mercado mundial como principal mecanismo de asignación de recursos entre y dentro de las naciones.

Algunas consecuencias de ese proceso son ya evidentes: la autonomización y vertiginosa movilidad del capital financiero, la polarización social, tanto en los países del Sur como en los del Norte ², y la creciente brecha entre Norte y Sur. Pero éste es un proceso desigual. Mientras buena parte de las capas medias se empobrecen, algunos sectores medios han pasado a ser ricos. Del mismo modo, algunos países de menor desarrollo han avanzado en la escala del crecimiento económico. ³ Contradictoriamente, aunque la tendencia media sea negativa, este resultado desigual abre la expectativa de que algo puede hacerse, como individuo, como sector social, o como país, para evitar ser parte de la degradación general e incluso lograr un mayor desarrollo.

²Ver: CEPAL, Panorama Social de América Latina. Edición 1993, Santiago, 1993; CEPAL/PNUD, Magnitud de la pobreza en América Latina de los ochenta, s.l., mayo 31 1990; CEPAL, "El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90", en Notas sobre la economía y el desarrollo, no. 536, Santiago, noviembre 1992. Para el caso de los Estados Unidos, ver: Bartlett, Donald L. and James B. Steele, America: What Went Wrong?, Andrews and McMeel, Kansas City, 1992.

³Ver: World Bank, The East Asian Miracle (Economic Growth and Public Policy), Oxford University Press, Washington D.C., 1993.

La consigna del éxito, para individuos, sectores sociales y países, no es la cooperación o la solidaridad, sino triunfar en la competencia con los demás. Ser competitivos significa estar en capacidad de pasar las pruebas que plantea el mercado, respondiendo rápida y eficientemente a sus cambios. A escala nacional, advertidos del peligro de lograr apenas una competitividad perversa, cortoplacista, basada en la degradación del valor del trabajo, del medio ambiente y de la calidad de vida, se especifica que la competitividad debe ser “auténtica”, sustentable y basada en inversiones en el capital humano.⁴

Habría, pues, margen para una acción voluntaria racional, y aquellos que adopten las políticas correctas a tiempo tendrán mejores posibilidades de pasar el examen de las fuerzas supuestamente naturales, no voluntarias, del mercado. Se recomienda ser realista, adaptarse a la naturaleza de las cosas, para sobrevivir y eventualmente prosperar. Según este sentido común, legitimador de la revolución neoliberal, cualquier intento de contraponer fuerzas políticas o sociales a la fuerza arrasadora del mercado llevaría a resultados como los de la actual crisis de México, o de las recientes crisis monetarias en Europa.

Siguiendo ese razonamiento, para competir, un país debe atraer capitales que inviertan en la producción de bienes y servicios exportables, con alta productividad, calidad y flexibilidad. Para esto se recomienda cumplir las siguientes precondiciones:

- una oferta de fuerza de trabajo social y técnicamente flexible
- un complejo eficiente de servicios a la producción, integrado al sistema global de redes de comunicación y transporte, de información y financieras
- bajar los costos *directos*, principalmente salarios y servicios a la producción
- bajar los costos *indirectos*, principalmente las cargas fiscales usualmente requeridas para cubrir funciones de un Estado ineficiente y/o sobreextendido en sus compromisos sociales
- proteger los derechos de la propiedad y la ganancia privadas, no sólo mediante leyes protectoras de las patentes, sino minimizando la probabilidad tanto del estallido de graves crisis sociales o económicas como de intervenciones arbitrarias del poder político en la economía
- demostrar la voluntad política de mantener la estabilidad macroeconómica que permita el cálculo económico de las inversiones alternativas

En América Latina, intentar lograr la competitividad por esta vía está significando una revolución cultural e institucional, que incluye, entre otras reglas del “buen gobernante”:

⁴Ver: CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, Santiago, 1990; CEPAL-UNESCO, Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, Santiago, 1992.

- desregular la economía, minimizando las barreras al comercio y libre flujo de capitales
- reducir al máximo los derechos (“*entitlements*”) no vinculados a la competitividad, salvo los programas focalizados en los sectores de pobreza extrema y una “red de seguridad” para situaciones coyunturales de necesidad⁵
- sanear las finanzas públicas, privatizando toda actividad que pueda desarrollarse como negocio privado, reduciendo el gasto social al mínimo necesario para asegurar el acceso de los sectores más pobres a paquetes de servicios básicos (agua, saneamiento, salud y educación elementales), aplicando la recuperación de costos por los servicios a todos los usuarios que puedan pagar en dinero o en trabajo
- descentralizar el Estado Nacional, pasando responsabilidades sociales a las instancias de gobierno y a las comunidades locales
- invertir, conjuntamente con el capital privado, en una plataforma de infraestructura productiva que apoye al sector moderno-exportador
- proseguir una política macroeconómica que mantenga la estabilidad monetaria sin contravenir las indicaciones del mercado y que garantice tanto el pago del servicio de la deuda externa como el libre movimiento de los capitales y sus ganancias.

Todo esto se nos presenta como una receta técnica ante una situación objetiva inevitable. Pero la tecnocratización y despoltización de la economía que esa presentación sugiere es sólo aparente.

Por un lado, las reformas institucionales son impuestas políticamente, por élites nacionales e internacionales, con la ayuda de un discurso teórico-ideológico que las presenta como la única posibilidad real de acceder al crecimiento económico y la estabilidad sociopolítica, si es que no de meramente sobrevivir.

Por otro lado, el mercado real está lejos de la utopía neoliberal, según la cual el mercado libre tiene mecanismos de autoregulación por los cuales la búsqueda competitiva del beneficio privado conduce al óptimo social. Se alega que los precios mundiales deben estar libres de intervención política estatal (desregulación) para guiar correctamente las decisiones económicas privadas y poner a prueba su eficiencia en beneficio de todos. Sin embargo, los gobiernos con fuerza política en el escenario mundial siguen ejerciendo su poder para influir sobre los mercados, y los niveles de centralización del poder económico, en particular del capital financiero, han llegado a niveles extraordinarios, alejándolos cada vez más de los supuestos de la competencia perfecta.

A la vez (tema de este seminario), y a pesar de indicadores claros del fracaso de sus anteriores propuestas y asesorías (como la deuda externa, que se ha convertido en

⁵Esta agenda puede volverse, por momentos, contradictoria. Así, mientras el capital en principio requiere bajos salarios y costos derivados de la seguridad social, los gobiernos de países del Norte pueden presionar para que se nivelen los costos salariales, evitando lo que consideran una “competencia desleal” de los gobiernos del Sur.

hipoteca eterna de estas sociedades), algunos organismos multilaterales han aumentado su capacidad de influir sobre los gobiernos nacionales de países en desarrollo.

“El poder de los organismos multilaterales sobre los gobiernos de los países en desarrollo está dado sólo marginalmente por su aporte financiero (salvo posibles réditos espurios de los intermediarios). Lo decisivo es su capacidad para incidir en las relaciones económicas internacionales (por ejemplo, vinculando el acceso al mercado de capitales con la firma de acuerdos previos con el FMI o el Banco Mundial, que imponen la política económica y los parámetros de la relación Estado/sociedad: equilibrio fiscal, desregulación, privatización, descentralización). Esto da a los gobiernos que controlan estos organismos un gran poder (“leverage”) con muy bajos costos, al punto que, por ejemplo en Estados Unidos, se discute la conveniencia de pasar recursos de la ayuda externa (manejeable más directamente de manera política) hacia los organismos multilaterales que ese país controla. Aportando (crecientemente bajo la forma de créditos reembolsables a tasas de interés flotantes) menos del 5% de los presupuestos estatales, se puede dirigir a control remoto sus políticas. Pero para comandar ese 5%, que reorienta el 100% del presupuesto público, apenas si hace falta suscribir y pagar efectivamente una proporción muchísimo menor como parte del capital (en el caso del Banco Mundial, la proporción entre los recursos que se aportan y los que se orientan puede llegar a ser de 1000 veces!). Pero esa capacidad institucionalizada - presentada como responsabilidad por mantener el orden económico mundial- que tienen los gobiernos de los países industrializados para incidir políticamente en las relaciones económicas globales no es todavía suficiente.”

“Esto se manifiesta dramáticamente cuando se apela al bloqueo económico, un recurso también político que, a pesar del fin de la guerra fría, se está utilizando de manera frecuente. Desentrañar el juego de estas presiones políticas externas no es tarea sencilla, pues aquí intervienen desde conglomerados económicos hasta ONGs ecologistas y movimientos de defensa de los derechos humanos. Ejemplos recientes se refieren al respeto a los derechos de patentes, la reducción de la protección nacional a ciertas ramas de la industria, la conservación de ciertas especies animales o vegetales, el cumplimiento de ciertas normas de la OIT relativas a las relaciones de trabajo, o más en general de ciertos derechos humanos, la adopción de determinadas instituciones políticas, o el cumplimiento de tratados o resoluciones de las Naciones Unidas, todo lo cual se aplica selectivamente y en general con dobles estándares.”⁶

Por todo esto, ni los precios de mercado devienen de un puro mecanismo de competencia perfecta, ni las sugerencias para reorientar las políticas públicas resultan de un puro diálogo desinteresado para buscar las mejores respuestas técnicas a objetivos trascendentes compartidos. Así como sería poco clarificador pensar que todo es producto de una confabulación, también sería ingenuo ignorar la existencia de fuerzas organizadas y proyectos de dominio, los que se refuerzan en la medida que se aceptan pasivamente como algo natural.

⁶José Luis Coraggio, “Las Nuevas Políticas Sociales: El Papel de las Agencias Multilaterales”, ponencia presentada en el Seminario-Taller sobre “Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural”, CEUR-Instituto de Geografía de la UBA, Buenos Aires, octubre de 1994.

Pero no se trata de un problema “exterior” a nuestras sociedades. De hecho, está generalizado en la región un estilo elitista de gestión pública. Es típico que la *intelligentsia* gubernamental haga tratos en la cúspide con las agencias internacionales o con representantes de los gobiernos centrales, y realice un trabajo especial para legitimar *ex post facto* aquellos arreglos. Paradojalmente, parte de esta legitimación puede consistir en dejar circular la idea de que los aspectos socialmente negativos de las políticas públicas son impuestos desde afuera, minimizando así la responsabilidad de sus agentes nacionales. Así, el FMI o el Banco Mundial se han convertido en el “enemigo” para los sectores más afectados por las reformas económicas.

En la creencia de que el Estado es ineficaz, y de que son factores externos o naturales los que determinan la situación de crisis social, las mayorías nacionales vienen renunciando a la posibilidad de controlar el mercado y defender sus posiciones económicas a través del sistema político. Por ello, los precios y las políticas, en ausencia de una fuerza contrarrestante ejercida por las mayorías, reflejan la correlación de fuerzas regresiva en el concierto mundial. En esto, es fundamental tener presente que las mismas instancias con capacidad para incidir en el curso de los acontecimientos, ya sean los organismos de Bretton Woods o los gobiernos de las principales economías del Norte, se encuentran a su vez crecientemente limitadas por la fuerza del capital financiero, que representa la forma más abierta del poder estructural del capital mundial.

Cabe preguntarse si surgirán causas contrarrestantes por las que esas fuerzas van a tornarse en algún momento favorables al desarrollo humano o a la democratización efectiva y no a la reproducción ampliada de la misma o equivalentes configuraciones de poder.

Límites a la globalización y propuestas de la Banca de Desarrollo para superarlos

Como en toda época de transición, faltan conocimientos que permitan explicar y predecir con mínima confiabilidad el movimiento de conjunto de la economía, la sociedad y la política. El vacío de certidumbres se va llenando con hipótesis más o menos apoyadas en algunas teorías muy generales o en la extrapolación de las tendencias empíricas registradas.

Por ejemplo, es generalmente aceptada la hipótesis de que el resultado previsible de ese juego libre de fuerzas sería la exclusión de masas inéditas de la población mundial respecto a los beneficios del desarrollo tecnológico que esas mismas fuerzas impulsan aceleradamente.⁷

⁷World Bank, World Development Report 1990: Poverty, Oxford University Press, 1990, capítulo 1.

Y aunque parece que el *modo de desarrollo informacional*⁸ no requerirá por bastante tiempo contrarrestar por razones económicas esas tendencias intrínsecas a la polarización y la exclusión social⁹, dos límites puede presentarse a su dinámica de desarrollo globalizador, ambos provenientes de esferas no estrictamente económicas:

(1) *los desequilibrios ecológicos*, desatados en la transición entre el modo industrialista y el informacional de desarrollo, que pueden poner en riesgo no sólo la sustentabilidad de la economía mundial sino la de la especie humana misma;

(2) *la agudización de los desbalances sociales*, que erosionan la estabilidad política que requiere la nueva economía para consolidarse a escala global.

Con respecto al segundo aspecto, el Banco Interamericano de Desarrollo realizó recientemente un evento donde se planteó con total transparencia el lado sociopolítico de la competitividad sustentable:

“Las formas predatorias de explotación económica son cada día menos viables. Sin la vigencia de una norma básica de equidad, el tejido social se resiente y la intolerancia política prospera, generándose un clima adverso a la inversión.”

“En escenarios de baja equidad y de poca esperanza hay buenas probabilidades que las presiones sociales se vuelvan intolerables y obliguen a recurrir a una alta densidad de intervenciones y regulaciones para restablecer el equilibrio, originando situaciones y ambientes de inestabilidad y de desconfianza pública. Desde este punto de vista, la equidad del sistema socio-político condiciona indirectamente la eficiencia de los mercados.”

“Es decir, la propia lógica de una economía abierta de mercados sugiere que la reforma social, así concebida, más que una secuela es una condición esencial de la eficiencia y viabilidad de la economía.”¹⁰

Esto, que parece dicho para enfrentar las modalidades más economicistas del ajuste estructural, encuentra eco en el discurso del Banco Mundial, que a partir de 1990 ha declarado que el “ataque a la pobreza” es su objetivo principal, si bien lo presenta como una cuestión primordialmente de equidad. Es más, aunque el Banco Mundial sostiene oficialmente que “el marco de instituciones políticas y económicas es importante porque las políticas para reducir la pobreza implican un *trade-off*”, postula que dicho *trade-off* no

⁸Manuel Castells denomina así al nuevo modo de organización socio-técnica del desarrollo. Ver: Manuel Castells, *The Informational City*, Blackwell, Cambridge, 1989.

⁹El modo industrialista de desarrollo nacional cobijaba la contradicción de requerir, por su propia dinámica económica, una ampliación del mercado interno, lo que posibilitaba alianzas e intervenciones extraeconómicas alrededor de políticas redistribucionistas. En un mercado global, el concepto mismo de mercado interno pierde sentido y posibilidades, y, con el amplio mercado que abren las economías en transición del socialismo, todavía no se anticipa la necesidad económica de integrar a los excluidos.

¹⁰BID-PNUD, *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*, Washington, D.C., 1993, pag.18-19.

es principalmente entre crecimiento y reducción de la pobreza sino que “especialmente en el corto plazo, es entre los intereses de los pobres y los de los no pobres”. Por eso afirma que su estrategia “es más fácil de ser adoptada en países donde los pobres participan en la toma de decisiones políticas y económicas”!!¹¹

Según el Banco, su estrategia tiene dos componentes:

- (1) Promover el uso productivo del recurso más abundante de los pobres: el trabajo, mediante un “Eficiente crecimiento trabajo-intensivo basado en apropiados incentivos de mercado, infraestructura física, instituciones e innovación tecnológica”, y
- (2) proveer a los pobres servicios sociales básicos, en especial salud primaria, planificación familiar, nutrición y educación primaria.¹²

A esto se agregan transferencias a los absolutamente inalcanzables por ese tipo de crecimiento (los miserables, los enfermos y los viejos) y la ya mencionada red de seguridad para los grupos más vulnerables a “los shocks que reducen el ingreso”. Es importante destacar que, en esta visión, el Banco ve “la inversión en educación como la mejor manera de aumentar los recursos de los pobres” (Ibid. p. 3)¹³

Esta propuesta estratégica para atacar la pobreza explicaría por qué el Banco Mundial, usualmente centrado en la inversión en infraestructura y en el crecimiento económico, aparece crecientemente como una agencia impulsora de la inversión en sectores sociales y la reforma del conjunto de las políticas sociales. ¿Se trata de prevenir situaciones políticamente críticas –tanto en las 17 megaciudades del mundo en desarrollo como en sus regiones rurales sobrepobladas– que podrían poner en peligro la sustentabilidad política del ajuste estructural, visto por el Banco Mundial, por el Fondo Monetario Internacional y por la Banca de Desarrollo en general, como el camino para retomar el crecimiento económico a escala global?¹⁴

¹¹World Bank (1990), *op.cit.* Incluso se afirma que “Cuando puede hacerse, la redistribución de tierras debe ser firmemente apoyada. Pero los obstáculos políticos a tales reformas son grandes”, Ibid. pag. 3.

¹²World Bank, (1990), *op.cit.*, pag. 138

¹³“Para nosotros, no hay mayor prioridad en América latina que la educación. Entre 1987 y 1992, nuestro programa anual de préstamos para la educación en América latina y El Caribe aumentó de 85 a 780 millones de dólares, y anticipamos otro incremento hasta 1000 millones en 1994.” (Presentación de Mr. Shahid Husain, Vice Presidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, en la Quinta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, realizada en Santiago de Chile entre el 8 y 11 de junio de 1993).

¹⁴Como lo pone otro documento del mismo Banco, se ha concluido que “la pobreza urbana se convertirá en el problema más importante y más explosivo del siglo próximo desde el punto de vista político”, Banco Mundial, Política urbana y desarrollo económico: Un programa para el decenio de 1990, Washington DC, 1991, pag. 5

¿Cómo lograr un crecimiento basado en tecnologías trabajo-intensivas cuando el modo informacional de desarrollo es justamente un gran expulsor de fuerza de trabajo? En todo caso, hacerlo por medio de “apropiados incentivos de mercado” no puede significar sino una baja pronunciada en los salarios y sus costos indirectos.

¿Cómo atender a esta explosiva situación social y a la vez reducir el gasto social del Estado? Se requiere no sólo usar más eficientemente los escasos recursos que el ajuste deja para la política social, focalizándolos en los más pobres, sino también extraerlos de los no pobres, entendidos éstos como las clases medias urbanas, que son presentadas -- junto con los sectores corporativos históricamente asociados al modelo industrializador (los sindicatos y el empresariado nacional)-- como los grupos privilegiados que en el pasado aprovecharon indebidamente de su influencia sobre el Estado, llevándolo a la crisis al inflar la masa de subsidios indiscriminados.

Los trabajadores de América Latina, desde los niveles más pobres de ingreso hasta los medios, librados al mercado mundial de trabajo, deben renunciar a las leyes que los protegían, y competir, a la vez, con los trabajadores más baratos y más despojados de derechos humanos y con los más capacitados del mundo, que están además equipados con una infraestructura de apoyo de punta. Por su parte, los empresarios latinoamericanos que sobreviven como tales, perdido el mercado interno cautivo por la protección estatal, deben competir o asociarse subordinadamente con un capital global financieramente ultrasensible, para el que mínimas variaciones en la rentabilidad inducen al cierre de actividades y a la migración entre continentes.

La desocupación abierta, el subempleo y la precarización del trabajo, por un lado, y las oleadas de quiebras de pequeñas y medianas empresas (PYMES) y de micro-empresarios familiares,¹⁵ por el otro, son indicadores cotidianos de la cara más regresiva de este estilo de desarrollo, que se pretende presentar como la única forma de realización de la revolución tecnológica contemporánea.

¿Es eficiente la focalización de la política social?

Las nuevas políticas sociales se caracterizan por la expresión “para todos”: salud, agua, saneamiento y educación para todos. Pero no empleo ni, por tanto, ingreso para todos. El empleo y los ingresos sobrevendrían, eventualmente, por la capitalización que los pobres hagan de la inversión de servicios sociales que se dirige a ellos (ya pocos se animan a anticipar un efecto de derrame por el crecimiento de la economía en los países del Norte). En consecuencia, tanto por razones de equidad como para promover el desarrollo, el Estado debe intervenir para garantizar que quienes no tengan el

¹⁵Para dar una idea de la magnitud del fenómeno, en el caso de Argentina, la tasa de desempleo abierto es ya la más alta de su historia, y la Unión Industrial Argentina acaba de manifestar su alarma por el cierre de 30.000 negocios en el primer cuarto del año 1995. Latin American Economy and Business, Londres, Junio 1995.

ingreso para proveerse de esos servicios en el mercado (aquellos por debajo de las líneas de pobreza o indigencia) los reciban como servicio público.¹⁶

Esta propuesta supone una transacción no siempre evidente: el “para todos” significa degradar el concepto mismo de salud, educación o saneamiento, lo que se refleja en el adjetivo: “básico”.

Se supone que quienes pueden adquirir la parte “no básica” de esos servicios no están interesados o quedan excluidos de acceder al paquete básico por la vía pública. Por ello, de hecho se segmenta la población en dos sectores:

- los que sólo tienen servicios básicos gratuitos o subsidiados (los pobres), que tienden a ser de menor calidad,
- los que obtienen servicios más amplios, totalmente a través del mercado, incluyendo servicios “básicos” de mejor calidad

Pero esta segmentación tiene algunos problemas de eficacia, y también de eficiencia. Así, en algunos casos, para brindar una cobertura total de un servicio básico se debería, por razones tecnológicas o sociales ¹⁷proveerlos a poblaciones heterogéneas a partir de la misma fuente, con lo que la distribución del gasto social debería tomar otras formas.

Por ejemplo, si en una ciudad debe haber una única red de agua y alcantarillado, la discriminación positiva no será visible por el lado del acceso (todos estarán conectados al mismo sistema) sino por el de la recuperación diferencial de los costos, proporcional a la capacidad de pago de cada uno. Pero este mecanismo es problemático en servicios personales, como la salud, o los comedores escolares, donde habría niños con cupones y niños con dinero, en la misma o diferentes filas, algo que tiende a ser rechazado por los mismos pobres, en particular por los nuevos pobres.¹⁸

¹⁶En el planteamiento de estas concepciones ha sido fundamental el papel del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en cuyo seno se producen los informes anuales sobre desarrollo humano, concepto que se autopresenta como nuevo paradigma de desarrollo. Sin embargo, para convertirse en paradigmático, deberá poder encarnarse en las fuerzas del desarrollo real, algo que requeriría modificar la naturaleza del modo de desarrollo que surge de la globalización del mercado. Para un análisis de esa propuesta y sus derivaciones en la educación, ver: José Luis Coraggio, Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación, AIQUE-IDEAS, Buenos Aires, 1995, y Editora Cortez, Sao Paulo (en prensa). Ver también: Informe de Desarrollo Humano, (1990, 1991, 1992, 1993, 1994), PNUD, Nueva York.

¹⁷Por la lógica de los ecosistemas o de las redes de infraestructura, o por los costos políticos de una segregación abierta.

¹⁸Ver: Alberto Minujin y Gabriel Kessler, La nueva pobreza en la Argentina, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1995.

Otro problema es que a lo largo de una vida se puede oscilar (cada vez más) alrededor de la línea de pobreza, lo que hace sumamente complicado ajustar coyunturalmente el acceso a servicios públicos (e.g.: cuando un usuario supera la línea de pobreza habría que dejar de proveerle el servicio o pasar a cobrarlo a otro precio, y a la inversa). Podemos imaginar los costos de administrar un sistema de discriminación como el que supone la focalización de los subsidios según las fluctuantes capacidades de pago.

Por otro lado, la *línea* de pobreza, calculada en equivalentes de ingreso, se convertiría en una *franja discontinua*, pues en cuanto alguien pasa hacia abajo de la línea sus condiciones de vida dan un salto hacia arriba al tener acceso a varios paquetes de servicios de los cuales estaría privado unos pesos más arriba. En otras palabras, quien tenga un ingreso monetario equivalente al de la línea de pobreza más el valor imputado de esos paquetes de servicios estaría igual o peor que quien esté en la línea de pobreza.¹⁹ Esto desestimularía trabajar para conseguir ingresos en ese rango, en el cual está una proporción muy importante de la sociedad, creando una discontinuidad moral entre pobreza I (dependiente de la beneficencia pública) y pobreza II (autónoma) aunque con niveles de vida material equivalentes.²⁰ Nuevamente, cualquier intento de resolver esta contradicción con métodos sofisticados de control encarecería tremendamente la gestión de los servicios.

Todas estas complicaciones (y costos) de los programas focalizados en la pobreza extrema no se justifican si todos deben acceder, vía mercado o subsidio, al paquete mínimo. Si ese fuera el caso, lo mejor sería una provisión común a todos, eficiente y de igual calidad, facilitando la prestación, minimizando sus efectos discriminatorios, bajando costos por la escala y recuperándolos mediante el cobro de impuestos proporcionales al ingreso, con niveles nulos de impuesto por debajo de la línea de pobreza.

Pero lo anterior no es válido si, en realidad, a niveles superiores de ingreso lo que se obtiene no es un paquete ampliado, compuesto por el mismo paquete mínimo (ahora

¹⁹El ancho de esa franja no es deleznable. Según estimaciones del documento presentado al Banco Interamericano de Desarrollo (*op.cit*, pag. 55), en América Latina la línea de indigencia está en los 365 dólares y la de pobreza en los 730 dólares anuales. Dado que el 20% más pobre de la población tiene ingresos menores a los 196 dólares anuales, habría que hacer un gasto social en servicios focalizados que duplique ese nivel para llevarlos por encima de la indigencia y que lo cuadruple para llevarlos por encima de la línea de pobreza.

²⁰Claro que quienes están en situación de pobreza I estarían igualmente incentivados a pasar a la situación de pobreza II, si tienen la expectativa de acceder desde allí a niveles superiores de ingreso. Pero esto supone una teoría dinámica del ingreso (y del capital humano), donde, alcanzadas ciertas capacidades para ganar ingresos, se puede acceder a niveles aún superiores con mayor probabilidad. Sin embargo, esto no es lo que registra la experiencia popular reciente, siendo los sectores medios los más golpeados relativamente por la crisis, tanto por el rediseño de las políticas sociales que venimos analizando como por la drástica desvalorización de su capital humano producida por la revolución tecnológica.

pagado) más otros servicios, sino que se pasa a un paquete distinto, que no sólo incluye otros servicios sino que los servicios equivalentes a los básicos son de otra calidad. Así, por ejemplo, todos acceden a la escuela primaria, pero hay escuelas primarias de calidad muy distinta, diferencia que se oculta bajo la apariencia de un mismo certificado nacional de aprobación.²¹ En tal caso, la apariencia del “para todos” se desvanece y se hace evidente la dualización del modelo, donde un derecho pretendidamente universal es ejercido realmente como ciudadano de primera si es vía ingresos, y como ciudadano de segunda, si es vía la acción pública.

En esencia, la focalización puede terminar significando una redistribución de recursos públicos desde los sectores medios hacia los pobres junto con una reducción en la calidad y complejidad de los servicios públicos. Pero además, visto dinámicamente, el empobrecimiento subsecuente de los sectores medios bajos (y no tan bajos) puede hacer que reentren como usuarios de servicios públicos (escuela, hospitales) cuya degradación histórica por la crisis estatal los había impulsado a substituir por la oferta privada. En efecto, la redistribución (dejar de prestar servicios subsidiados a sectores con ingresos monetarios por encima de la línea de pobreza) reduce el ingreso real de amplias capas medias bajas, y refuerza una dinámica regresiva que puede incluso empujarlas hacia abajo de la línea de pobreza, sin reducir efectivamente su demanda por servicios públicos.²²

El otro problema serio de esas propuestas de política social es que, contrariamente a sus objetivos, atan al Estado a un asistencialismo de costos crecientes. Como lo demuestran los rebotes de tuberculosis, cólera, o el analfabetismo funcional, las políticas sectoriales de este tipo no resuelven la naturaleza reproductiva de los problemas cuyos efectos compensan, por lo que no sólo no son sustentables sino que requerirán crecientes recursos en el futuro.²³ La eficiencia en lograr objetivos de corto

²¹Esto es algo que, a igualdad de otras condiciones, se agravará por la descentralización del sistema educativo, que permitirá un proceso de diferenciación curricular, de recursos, etc. mucho más pronunciado. Corregir esto requiere invertir recursos públicos adicionales en apoyar a las escuelas con peores condiciones, como en el caso del Programa de las 900 Escuelas en Chile. Ver: Viviana Galdames, “El programa de las 900 escuelas. Una experiencia chilena”, Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, N° 32, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile, Diciembre de 1993: pag.12-17.

²²La ideología dominante afirmaría que, por el contrario, la nueva situación será un desafío que desarrollará la creatividad y las energías adormecidas por el redistribucionismo indiscriminado del Estado. Siendo esto cierto para muchos individuos, el resultado social está en buena medida determinado por las posibilidades de conjunto, cuyos límites puede preverse que impondrán un proceso darwiniano de selección social. Así, los programas para impulsar los microemprendimientos registran una altísima tasa de “mortalidad” de sus beneficiarios, sencillamente porque no hay suficiente mercado ni créditos para más de los que sobreviven.

²³Para un análisis de esta cuestión y algunas propuestas alternativas, ver: José Luis Coraggio, Economía urbana: la perspectiva popular, Fondo de Cultura Económica, México (de próxima aparición).

plazo (balance fiscal), si se da, no necesariamente lleva a la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de largo plazo (desarrollo humano sustentable).

Necesidad de otras aproximaciones al desarrollo

Se hace evidente que la discusión no puede estar centrada en términos *del ingreso y su distribución* como si fuera un juego de suma cero. Hay que volver a plantear la cuestión olvidada de cómo se usa *el excedente*, conectando *directamente* la llamada inversión social con el incremento en la masa de ingreso real disponible.²⁴ No es suficiente con ver la inversión social como un mecanismo para lograr una mayor equidad en las *oportunidades*, sino que hay que garantizar su efectividad para modificar las vidas y expectativas de la población.²⁵

La concepción que está detrás de la consigna “invertir en la gente” es que, al tener mejor acceso a servicios básicos, los pobres tendrán un mayor capital humano y, por tanto, una mayor probabilidad de realizar trabajos productivos y de obtener un ingreso. Sin embargo, en una economía de mercado, la efectivización de esa capacidad depende del acceso a otros recursos (tierra, crédito, tecnología, información, etc.) y de la organización socio-técnica de los usos del excedente económico: de la estructura de las inversiones de capital, de las tecnologías que desarrolla, de los bienes y servicios que produce, etc.

Al examinar cómo se usa el excedente, inmediatamente aparecerá el tema de qué sectores se lo apropian y qué uso hacen de él a partir de sus motivaciones o comportamientos institucionalizados (públicos o privados). Esto lleva a la cuestión del sistema económico y las condiciones de legitimidad de la libre apropiación privada de los excedentes.²⁶

²⁴Dada la definición de excedente económico, el gasto en servicios básicos no es estrictamente una inversión de excedente, sino otra forma de reproducir las capacidades elementales de trabajo de la población (*consumo colectivo*, gestionado por el estado).

²⁵Esto fue explícitamente reconocido, para la educación, en el Documento preparado para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, por la Comisión Interinstitucional de la cual forma parte el Banco Mundial. Allí se dice: “El gobierno y el sector privado deben instituir las normas, incentivos y medidas de apoyo adecuadas que fomenten una mayor demanda de mano de obra preparada y una utilización más eficaz de ésta... actividades tan diversas como la fijación de precios en la agricultura, la participación política, la reglamentación de las empresas, las prácticas culturales y el desarrollo de infraestructuras pueden contribuir a determinar la utilidad de la educación recibida.” PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL, Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990, Documento de referencia de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, 5-9 marzo de 1990, pag. 39.

²⁶Aquí sería poco útil regresar a una teoría del valor trabajo y la explotación, pues si se sostiene que sólo el trabajo genera valor en ésta época, se llegaría a paradojas como que un 25% de la población genera y debería apropiarse de todo el valor. Por otro lado, fenómenos relativamente recientes, como el peso de los fondos de pensión en los mercados de capitales y la extrema fluidez de las relaciones entre

En esta época de transición también en el campo teórico, deberemos revisar e integrar diversos núcleos conceptuales que contribuyan a explicar los mecanismos de *la competencia real en esta economía global* y su interacción con los efectos y condiciones económicas resultantes de la *imposición de límites éticos al funcionamiento del sistema*. Desde una perspectiva utópica, esos límites deberían ser impuestos --al capital o a los consumidores--, mediante *un Estado democráticamente controlado por la sociedad*.

En cambio, como mostraremos para el caso de la educación, las teorías que orientan el diseño de las políticas económicas y sociales parecen combinar una aplicación acrítica de las hipótesis asociadas a la utopía neoclásica --que supone una competencia perfecta--, con un crudo realismo político, que meramente acepta las condiciones políticas locales (ver nota 10). Pero esto es así solamente en apariencia.

Aunque sería loable que los organismos multilaterales no condicionen sus apoyos financieros (un estricto equilibrio fiscal, el pago de la deuda, o una reforma agraria, o el cuidado de equilibrios ecológicos) ²⁷ que afecten la soberanía de los gobiernos nacionales a los que prestan o asesoran, encontramos aquí dobles estándares: mientras ciertas recomendaciones tienen el alcance de dictatum, otras quedan como comentarios de pie de página de los informes. Con respecto a las políticas macroeconómicas, es sabido que tanto el FMI como el Banco Mundial ejercen presiones fuertes para imponerlas a sus contrapartidas nacionales. Con respecto a las políticas sociales, que podría pensarse tienen relación directa con la tarea de la clase política local de construir la legitimidad del sistema global, hay indicaciones de que la interferencia puede ser también importante, pero sobre todo en función de reducir y hacer más eficiente el gasto público. La tendencia es a que el diseño de las políticas sociales quede también subordinado al objetivo económico de la competitividad.

Pero al convertirse en una categoría central y tan abarcadora de las políticas públicas nacionales e internacionales, la competitividad pierde su precisión económica y se

accionistas y empresas en los mercados financieros hacen necesario actualizar las propuestas tradicionales al respecto.

²⁷ Como respuesta a la interferencia con la soberanía nacional que suponen los condicionamientos al crédito, o al comercio, por razones de intereses particulares de grupos o países del Norte, puede surgir la idea de generalizar ese tipo de intervenciones extendiéndolas a objetivos de desarrollo humano. Esto está de hecho siendo utilizado por organizaciones ecologistas que abogan por determinadas especies, o por quienes abogan por los derechos humanos. Recientemente se ha planteado, desde América latina, que se condicionen los créditos y la ayuda internacional al mejoramiento de indicadores de desarrollo humano. (Cecilia López M. *et al*, "Desarrollo Humano, Informe 1993. Una perspectiva latinoamericana", CONSENSO, Bogotá, Mayo de 1993.) Estas propuestas deben ser sopesadas con mucho cuidado, pues son de doble filo, y no deberían proponerse nuevas relaciones estructurales a partir de situaciones coyunturales, como que, por ejemplo, ciertas políticas impulsadas por un organismo internacional puedan ser más progresivas que las defendidas por los poderes nacionales.

vuelve un concepto cuyo sentido es materia de reflexión. Según qué concepto de competitividad se adopte, resultarán más eficientes unas u otras políticas sociales (y económicas).

La experiencia del mismo mercado mundial viene mostrando que la competitividad no se expresa sólo en el precio y por tanto no depende sólo de bajar los costos de los insumos y de incentivar una alta productividad del trabajo, sino que tiene otros determinantes fundamentales: “calidad total”, servicios al consumidor, innovación y creatividad, velocidad de adaptación a mercados cambiantes, todo lo cual remite no tanto al costo como a *la calidad de los recursos humanos y sistemas sociales involucrados en su producción. Pero esa calidad no puede lograrse sólo con la vacunación, nutrición y educación básica de los hoy niños, pues está a su vez asociada a las condiciones de reproducción de sus familias y comunidades, a la calidad de vida histórica y actual y también a las expectativas de vida para el futuro.* La calidad de una sociedad, reflejada en la calidad de vida de los trabajadores, familias y comunidades se convierte así en condición para una competitividad sustentable.²⁸

La competitividad *sustentable* requiere una sociedad no polarizada, donde haya expectativas de continúa mejoría en la calidad de vida de los agentes económicos, la que no es independiente de la calidad de vida de toda la población con la que cohabitan (medioambiente, saneamiento, salud, congestionamiento, violencia, seguridad, valores de solidaridad y cooperación, identidad cultural, valores democráticos, derechos ciudadanos, sistemas de socialización escolar, calidad de los medios masivos de comunicación, etc.). Esto se hace más evidente si se ve la competitividad como un fenómeno que debe ser estructural, transgeneracional. **El desarrollo humano no puede ser visto como resultado posible de la competitividad, sino como condición de ésta.**

Por tal razón, las unidades de intervención para poner en marcha un proceso de competitividad autosustentada no deberían ser segmentos o estratos de individuos con bajo ingreso, sino comunidades heterogéneas completas, lo que supone un concepto diverso del desarrollo y su vinculación con las políticas sociales. La vida de una comunidad demanda satisfactores que pueden ser obtenidos a través del ingreso en el mercado, a través de la provisión pública o mediante formas comunitarias no mercantiles, intra o inter unidades domésticas familiares. Cualquier intento serio de promover el desarrollo debería fomentar todas y cada una de estas modalidades complementarias de producción.

²⁸Esto no se limita al personal de gerencia o diseño de una empresa, sino que abarca todos los niveles, el del emparador o el transportista que innovan permitiendo una reducción del tiempo o un aumento de la calidad del producto que se entrega, o el del maestro que experimenta nuevos encuadres para una mejor relación enseñanza-aprendizaje en la escuela pública.

Pero la visión que predomina en la *intelligentsia* internacional es que la forma mercantil es siempre la mejor, y que las otras variantes son remediales, para los casos (vistos como excepcionales) de mal funcionamiento del mercado. Es más, como veremos, cuando se trata de bienes o servicios semipúblicos como la educación, en que se admite que el mercado no resuelve la satisfacción de necesidades consideradas como básicas, las propuestas de reforma institucional implican una introyección de los valores y pautas del mercado en el interior de la gestión pública.

Los flancos de las propuestas de política social prevaletientes pueden ser atribuidos a debilidades teórico-metodológicas inadvertidas, o bien a que deben cumplir con el objetivo no confesable de justificar políticas pre-definidas. En todo caso, su no rectificación puede ser causa de penurias adicionales y de la pérdida de posibilidades de desarrollo. En el resto de este documento vamos a examinar las políticas propuestas, ejemplificando con la de educación, *desde la perspectiva de sus fundamentos teórico-metodológicos y no de sus posibles intenciones ocultas.*

II. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL BANCO MUNDIAL Y SUS FUNDAMENTOS²⁹

“Hasta ahora, las sucesivas macrovisiones de la educación que se han formulado durante este siglo seleccionaron y pesaron las variables de una manera selectiva, destacaron aquellas implicaciones que eran consistentes con los objetivos profesados e ignoraron las informaciones y criterios que socavaban la validez de los supuestos utilizados” (Ratinoff, 1994:pag. 23).

El marco teórico-metodológico: la teoría económica neoclásica

El reduccionismo economicista

Recientemente, el papel del análisis económico en el diseño de las propuestas educativas del Banco Mundial han sido presentado así:

“...el análisis económico de la educación en general, y el análisis de las tasas de retorno en particular, es un instrumento diagnóstico para comenzar el proceso de establecer prioridades y considerar formas alternativas de alcanzar objetivos dentro de un enfoque sectorial”³⁰ (nuestro subrayado)

²⁹Partes de este capítulo están basadas en dos trabajos previos del autor: “Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales”, 1994, *op.cit.* y “Educación y modelo de desarrollo”, ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Políticas Educativas en América Latina, organizado por CEAAL y PíEE, Santiago de Chile, 5-6 de diciembre de 1994.

³⁰World Bank Education and Social Policy Department, Priorities and Strategies for Education. A World Bank Sector Review, Washington, March 31, 1995, pag. xvii.

Además de que el “comienzo” elegido puede condicionar la visibilidad de otros caminos y posibilidades en el diseño de las políticas educativas, vamos a mostrar que el análisis económico se ha convertido en *la metodología* central para el diseño de políticas educativas. Pueden plantearse varias objeciones teórico-filosóficas a la decisión de dar tal centralidad al análisis económico en el diseño de políticas y procesos educativos:

(a) por “análisis económico” se entiende un método especial de análisis, encuadrado en la teoría económica neoclásica, la que por décadas ha sido objeto de críticas por sus limitaciones para explicar los procesos específicamente económicos;³¹

(b) el modo economicista en que se usa esa teoría para derivar recomendaciones contribuye a introyectar e institucionalizar los valores del mercado capitalista en la esfera de la cultura, algo que va más allá de hacer un cálculo económico para comparar los costos y beneficios de diversas alternativas generadas desde lo social o lo político;³²

(c) aunque se indica que dicho análisis es sólo un punto de partida, y que los gobiernos tienen otros motivos para establecer sus prioridades educativas, de hecho, por razones que debemos determinar, las recomendaciones específicas y generales que vienen planteándose en los documentos del Banco Mundial parecen estar siendo asumidas acríticamente por muchos gobiernos de la región y del mundo. (Entre otras cosas por la cantidad de investigaciones empíricas que se asocian a las recomendaciones, pero sobre todo por la ausencia de propuestas mejores y bien articuladas). Esto hace a gobernantes, intelectuales y técnicos nacionales co-responsables de las consecuencias que pueden traer esas políticas

(d) las nuevas políticas sociales propuestas, y las de educación en particular, no sólo no son económicamente sustentables y conducen a nuevas crisis fiscales, sino que son ineficientes para los mismos criterios neoclásicos ;

³¹Para una discusión reciente de los problemas metodológicos de la ciencia económica, ver: Roger E. Backhouse (ed.), *New Directions in Economic Methodology*, Routledge, Londres, 1994.

³²Así: (i) las virtudes de introducir la competencia en los sistemas educativos son descontadas como verdad irrefutable, (ii) el individualismo que supone la mecánica de este modelo --en sí un valor cultural-- no es sacado a luz, a la vez que se hace numerosas referencias a las comunidades y se dice que debe dejarse lugar para las particularidades culturales de cada país, (iii) de hecho se termina reduciendo la calidad de vida a indicadores de ingreso, (iv) de hecho se contribuye a justificar la riqueza en medio de la pobreza, (posiblemente por asociarla a una mayor tasa de ahorro e inversión) al plantear como criterio de eficiencia y de equidad una redistribución desde los sectores medios (categorizados como privilegiados) y pobres, sin tocar a los sectores más ricos; igualmente, no hay ninguna referencia a los intereses del capital, equivalente a la que se hace respecto a los “intereses tradicionales” de los sindicatos de maestros, etc..

(e) a pesar del enfoque científicista en que vienen envueltas las propuestas oficiales del Banco Mundial, no se asume el principio científico de que están basadas en hipótesis sujetas a la refutación; por el contrario, parece haber más afán en seguir construyendo ejemplos que las hagan plausibles que en atender a las evidencias que las refutan;³³

(f) el enfoque sectorial, que se presenta como una superación del enfoque por proyecto, dista de ser el enfoque integral que se requiere para pensar y actuar la promoción del desarrollo sustentable en nuestras sociedades. Esto es advertido en otros documentos conocidos e incluso co-firmados por el Banco, y no puede argüirse que se quiere evitar recaer en la macro-ingeniería social, pues eso es precisamente lo que se intenta con las drásticas reformas institucionales que se impulsan;³⁴

(g) en una época de crisis de paradigmas y de grandes incertidumbres, la gravedad de las consecuencias que puede tener una intervención masiva equivocada en el área educativa debería evitar el unilateralismo disciplinario y propender a la creación de un espacio pluralista de búsqueda colectiva, donde diversos criterios y propuestas plausibles sean investigadas y puestas a prueba con igual acceso a recursos.

Aunque las propuestas educativas oficiales del Banco Mundial³⁵ son muchas veces interpretadas como una respuesta contemporánea a la inédita problemática actual, es importante saber que esa línea de pensamiento estuvo presente en el interior del Banco desde los años 70, cuando aparecía en parte como un correcto llamado de atención, dirigido a quienes se centraban en el análisis de los determinantes socioeconómicos externos, de que había que considerar y actuar sobre lo que ocurría en el interior del aula. *Es más, ya por entonces estaban planteadas prácticamente todas las recetas que hoy se pueden ver como respuesta específica a la crisis del sistema educativo, con lo que*

³³Esto tiene un efecto que dificulta el diálogo: en tanto los técnicos del Banco se pongan en una posición de defender sus tesis, surge la necesidad social de que otros se especialicen en tratar de debilitarlas, lo que puede generar animosidades y polarizaciones que no son conducentes a la búsqueda de las mejores alternativas para la desesperante situación social que enfrentan nuestras sociedades.

³⁴PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL, 1990, *op. cit.*

³⁵Es importante destacar que, en el interior del Banco Mundial, existen diversas posiciones con respecto a los diagnósticos y las recomendaciones que se hacen en los documentos oficiales. En particular, hay resistencias importantes a aceptar la predominancia del análisis de costo-beneficio como criterio principal para diseñar las políticas en educación. Es más, un análisis objetivo de los procesos concretos que llevan a las políticas específicas en cada país o región posiblemente mostraría que los consultores y técnicos que participan como operadores del Banco en los países tienen márgenes para generar o canalizar programas y proyectos con otros enfoques. Esto devuelve al campo de los políticos, intelectuales y técnicos nacionales una parte importante de la responsabilidad por las políticas que finalmente se adoptan. A pesar de este saludable pluralismo interno, dentro del Banco Mundial hay documentos que asumen una posición institucional, y por tanto --con esa importante salvedad-- en este trabajo seguiremos refiriéndonos a "el Banco".

estamos ante un caso o de extraordinaria premonición o de predominio de una teoría rígida sobre una realidad cambiante y diversa.

En la documentación de esa época se explicita que esas propuestas fueron construidas usando el modelo microeconómico neoclásico.³⁶ Tal enfoque lleva, por ejemplo, a asimilar la escuela con la empresa, a ver los factores del proceso educativo como insumos, y la eficiencia y las tasas de retorno como criterios principales de decisión. Esto de por sí debe preocuparnos, sabiendo que ese modelo tiene una serie de vicios intrínsecos conocidos, que pueden incidir sobre la validez científica de las propuestas que se están haciendo. Pero a esto se suma *el uso* que se hace del modelo. Hay suficiente evidencia para afirmar que, con el mismo modelo, podría llegarse a conclusiones diversas (por ejemplo, en lo relativo a la prioridad otorgada a la educación primaria vs. la secundaria,³⁷ la básica vs. la superior,³⁸ etc.) si se aplicaran las metodologías con otra intención o, más aún, de manera rigurosa, es decir, poniendo las hipótesis realmente a prueba antes que buscando construir ejemplos favorables.³⁹

En otras palabras, estamos recibiendo una asesoría para reformar nuestros sistemas educativos que está basada en una teoría cuestionable y, aún más, las investigaciones que orienta han producido evidencia no concluyente, si es que no refutadora, de las mismas hipótesis que guían dicha asesoría.

Esto en parte puede explicarse por una coyuntura global en que la teoría económica neoclásica es parte de la ideología neoliberal y neoconservadora dominante. No es que la hegemonía intelectual de las teorías neoclásicas sustente las nuevas estructuras de poder, sino que las nuevas correlaciones de poder dan vigencia a esas teorías. Porque la plausibilidad de una teoría social depende no sólo de procesos de investigación científica sino de qué está pasando con el sentido común y los paradigmas políticos.

³⁶Ver: George Psacharopoulos y Maureen Woodhall, Education for Development. An Analysis of Investment Choices, Oxford University Press, 1985, y la bibliografía que allí se cita.

³⁷Ver: Bruce Fuller y Donald B. Holsinger, Secondary Education in Developing Countries, Education and Social Policy Department, The World Bank, ESP Discussion Paper Series N° 7, Washington, D.C., 1993. Allí se dice: “Las afirmaciones acerca del tamaño óptimo, el papel y las funciones del subsector, sobrepasan de lejos la acumulación de evidencia plausible sobre sus efectos económicos y sociales efectivos”. Sabiamente, el trabajo lista “20 áreas de ignorancia” sobre las que debería realizarse investigación antes de hacer recomendaciones fuertes.

³⁸Para recientes análisis sobre la educación superior, ver: Higher Education. The Lessons of Experience, The World Bank, Washington, D.C., 1994.

³⁹Importantes dudas sobre la evidencia empírica acumulada con este modelo están registradas, por ejemplo, en un documento publicado por el mismo Banco Mundial -firmado, entre otros, por un Vicepresidente del Banco- que sostiene que la evidencia usada para apoyar las propuestas no es confiable ni concluyente. Ver: Wadi D. Haddad, Martin Carnoy *et al*, Education and Development. Evidence for New Priorities, World Bank Discussion Papers, N° 95, Washington, D.C., 1990.

La teoría económica neoclásica también tiene un modelo macroeconómico que se aplica al campo de la educación como un todo. Es un modelo que, básicamente, trata de explicar las variaciones en el ingreso nacional usando lo que llama una “función de producción” agregada. Dicha función es una ecuación en la que el incremento del producto nacional depende de la acumulación de capital físico (construcciones, equipamientos, etc.), de las variaciones en el factor trabajo y de un factor que han llamado "capital humano" (conocimiento y destrezas adquiridas, habilidades innatas, etc.) que aparece como separable de lo que es el desgaste de la energía humana.⁴⁰

Este modelo, que -dicho en documentos del Banco Mundial⁴¹ - *no ha podido explicar las variaciones en el ingreso nacional en los últimos 30 años, es decir, que ha fracasado como teoría para explicar el movimiento económico incluso en una época de relativa estabilidad institucional, dominada por un mismo estilo de desarrollo*, sigue siendo aplicado para explicar las relaciones entre educación y economía y sugerir acciones conducentes al desarrollo en un momento de transición epocal.

En este modelo, una correlación histórica positiva entre las tasas de crecimiento económico y ciertos indicadores de variación en el stock de capital humano es interpretada como signo de que la inversión en educación es una vía para el desarrollo, porque --se agrega-- el gasto en educación equivale a invertir en capital humano y eso genera un incremento en el ingreso.

La constatación de esa correlación junto con los análisis microeconómicos a nivel de proyecto --que indicaban que si se invertía algo del crédito para infraestructura en educación la tasa de retorno podía aumentar-- parece haber conducido al Banco a reconocer que durante décadas se había concentrado erróneamente en la inversión en infraestructura, sin advertir que la educación era, a la vez que una inversión complementaria de las obras de infraestructura, un sector en sí mismo de alta productividad.⁴²

⁴⁰Ver: Rudiger Dornbusch y Stanley Fisher, Macroeconomics, Mc Graw Hill, sexta edición, New York, 1994, cap. 10.

⁴¹World Bank, 1993: op. cit., pag. 49.

⁴²Ver: Adriann Verspoor, Lending for Learning. Twenty years of World Bank Support for Basic Education, Working Papers, Banco Mundial, Washington, 1991. Hoy el Banco Mundial plantea las cosas así: “La educación es instrumento principal para promover el crecimiento económico y reducir la pobreza. (...) La educación a todos los niveles incrementa el crecimiento, pero la educación sola no genera crecimiento. El crecimiento requiere no sólo inversión en capital humano sino también en capital físico; ambos tipos de inversión hacen su mayor contribución al crecimiento en economías abiertas, competitivas y que están en balance macroeconómico”, World Bank, 1995: pag. xi.

Lo que el Banco infiere de sus modelos económicos sobre la educación

¿Cómo se traducen estos enfoques en el interior del sector educativo? ¿Se limitan a dar prioridad a la inversión en educación, abriendo líneas de crédito para tal fin, dejando a los gobiernos, los educadores, las comunidades educativas, o por último al “mercado educativo”, el determinar los objetivos específicos de la educación, las “tecnologías” de enseñanza-aprendizaje y la organización del sistema educativo? En un reciente documento el Banco “...reconoce que las políticas debe ser diferentes para cada país, de acuerdo a la etapa del desarrollo educacional y económico y a su contexto histórico y político”⁴³. Sin embargo, se trasluce del mismo y de otros documentos que oficialmente el Banco tiene un *saber* cierto sobre qué deben hacer todos los gobiernos, un paquete listo para aplicar de medidas asociadas a la reforma educativa universal.

Por lo pronto, el Banco está determinado a lograr que los sistemas de educación se descentralicen. Aparentemente, de la descentralización se espera que a nivel de cada distrito o establecimiento se adopten, con mejor conocimiento de las condiciones locales, las combinaciones de insumos educativos más eficientes, pero también se espera que reduzca la capacidad de los intereses tradicionales (sindicatos de maestros y burócratas del gobierno central, asociaciones de estudiantes universitarios, las élites usualmente beneficiadas por los subsidios indiscriminados)⁴⁴ para incidir en la política educativa.

Pero, además, el Banco ya *sabe* cuál es el objetivo que debe guiar esas decisiones descentralizadas: desarrollar las capacidades básicas de aprendizaje en el nivel primario y (cuando el país lo justifique) en el nivel secundario inferior, algo que el Banco también *sabe* que contribuirá a satisfacer la demanda de “trabajadores flexibles que pueden fácilmente adquirir nuevas habilidades”.⁴⁵

El Banco *sabe* que, dado el principio general de que los recursos son escasos, todo país debe pasar recursos públicos desde la educación superior y técnica a la educación básica, y utilizar su limitada capacidad de subsidio exclusivamente en aquellos que, estando capacitados para aprender, no pueden pagar por su educación. El Banco *sabe* que esto satisface además el objetivo de reducir la pobreza, porque los pobres apenas pueden acceder a la enseñanza primaria y en ella se concentrarán los recursos, y porque el Banco *sabe* que el principal recurso de los pobres es su capacidad de trabajo, que se acrecienta con la educación.

El Banco *sabe* que la iniciativa y los recursos privados cubrirán la brecha que dejará la retirada parcial de otros niveles de la educación pública, y sobre todo *sabe* que esto es

⁴³World Bank, 1995: pag. x.

⁴⁴World Bank, 1995: pag. xxii.

⁴⁵World Bank, 1995: pag. xi.

mejor pues, si cada uno debe pagar por lo que recibe, no se generan comportamientos considerados perversos desde la perspectiva del mercado (como el confiar en que el Estado redistribuirá recursos para garantizar el ejercicio efectivo para todos de derechos humanos estatuidos en la Constitución política de cada país).

El Banco *sabe* que es conveniente que los establecimientos educativos sean evaluados por sus resultados en términos del aprendizaje de los alumnos, y por su eficiencia en términos de los costos por graduado. El Banco también *sabe* que para incentivar la innovación y la eficiencia deberán introducirse mecanismos de competencia por recursos públicos que imiten la competencia en el mercado por recursos privados.

Si ahora nos desplazamos al establecimiento escolar y, más adentro aún, al aula, el Banco también *sabe* que algunas reglas deben aplicarse en todas partes: mayor tiempo de los maestros dedicado a la enseñanza, mayor disponibilidad de textos escolares, mayor concentración en las materias que proveen las habilidades consideradas básicas para todo aprendizaje futuro y, presumiblemente, para las necesidades del desarrollo nacional: lenguaje, ciencias (asociadas a la resolución de problemas), matemáticas.⁴⁶

El Banco *sabe* que para aumentar la eficiencia interna hay que cubrir, dentro del mismo sistema escolar, ciertos déficits que afectan el aprendizaje: educación preescolar, programas de salud y nutrición dirigidos al “hambre de corto plazo” (“corto plazo” parece significar “durante las horas de clase”, por lo que se recomienda, para el turno matutino, dar desayuno pero no almuerzo).⁴⁷

El Banco *sabe* que hay que capacitar a los docentes, pero mediante programas remediales en servicio (si es posible a distancia), pues no es eficiente invertir más en su formación previa.⁴⁸ *Sabe* también que reducir por debajo de 40-50 el número de alumnos por maestro o aumentar los sueldos de los docentes no contribuyen de manera eficiente a mejorar el aprendizaje.

⁴⁶En realidad, incluso las propuestas más plausibles no han pasado todavía por el test de una fundamentación que nos reasegure su validez. Por ejemplo, aunque “los cambios actuales en la economía mundial sugieren que una fuerte preparación en ciencia y matemáticas serán crecientemente indispensables para mejorar la productividad y el desarrollo económico, así como para abrir nuevas posibilidades a las familias para mejorar la calidad de su vida cotidiana...no hay evidencia para esta afirmación más allá de los mayores salarios que ganan quienes se especializan en los campos científicos y técnicos.” (Haddad, Carnoy *et al*, pag. 58). Para una propuesta de otras habilidades requeridas desde la perspectiva del desarrollo de una economía popular, ver: José L. Coraggio, 1995, *op.cit*.

⁴⁷Ver la argumentación al respecto en: Marlane Lockheed *et al*, Improving Primary Education in Developing Countries, Oxford University Press, Washington, D.C., 1991.

⁴⁸Hay indicios en sus últimos documentos de que esta posición del Banco está comenzando a ser matizada.

Cabe preguntarse: ¿si el Banco ya *sabe* lo que nos va a aconsejar en todos estos casos, qué quedará realmente para la autonomía de cada gobierno al momento de acordar las nuevas políticas educativas que serán financiadas, y la de cada director de escuela al seleccionar los “insumos educativos”?

No dudamos de que en el proceso de negociación de los créditos del Banco --los directamente asociados a la reforma educativa y los que tienen que ver con el “medioambiente” del sistema educativo, como es la macroeconomía-- hay márgenes de libertad. Esos márgenes, sin embargo, pueden ser desaprovechados por gobiernos sin proyecto ni conocimiento, más interesados por el ingreso de dólares frescos para poder pagar el servicio atrasado de la deuda o por obtener el visto bueno del Banco y del FMI para acceder al mercado de capitales; gobiernos, por lo demás, enfrentados a organizaciones sociales y políticas más interesadas en probar que detrás de toda política está la aplanadora neoliberal que en investigar, experimentar y buscar alternativas válidas para el sistema educativo en crisis.

Pero si esos márgenes existen, y hay actores sociales y políticos que pretenden utilizarlos, para poder hacerlo es fundamental examinar, tan objetivamente como sea posible, las propuestas de los asesores y sus fundamentos, y plantear con rigurosidad y realismo alternativas viables y plausibles. Por eso tiene sentido preguntarse también: ¿cómo es que el Banco *sabe* tanto, cuáles son las fuentes y procedimientos para producir su conocimiento?

Economicismo y falacias en la argumentación teórica

¿Por qué suele afirmarse que el Banco tiene un sesgo economicista en su enfoque de la educación? No es porque realice el necesario análisis de los aspectos económicos del sistema educativo, ni porque enfatice la urgente necesidad de investigar los requerimientos de recursos humanos que plantea el nuevo modo de desarrollo. Es, en primer lugar, porque una serie de cuestiones, propias del ámbito de la cultura y la política, han sido planteadas y respondidas usando la misma teoría y metodología con que se intenta dar cuenta de una economía de mercado.

Para encuadrar la realidad educativa en su modelo económico, y poder así aplicarle sus teoremas generales, el Banco ha hecho una identificación (que es más que una analogía) entre sistema educativo y sistema de mercado, entre escuela y empresa, entre padre de familia y demandante de servicios, entre relaciones pedagógicas y relaciones de insumo-producto, entre aprendizaje y producto, haciendo abstracción de aspectos esenciales propios de la realidad educativa.

En segundo lugar, este procedimiento, que incluso podría ser aceptable como un ejercicio analítico parcial, como metáfora para generar nuevas hipótesis y proyectar visiones que interactúen con las de los sociólogos, los antropólogos, los psicólogos o los pedagogos, se vuelve *reduccionismo* cuando el análisis económico es considerado concluyente y de él se

extraen no sólo conclusiones sobre la problemática de conjunto del sistema educativo y su relación con el Estado y la sociedad, sino que se hacen propuestas de intervención específicas en los procesos de enseñanza-aprendizaje, todo esto sin intentar buscar la congruencia con otros enfoques también parciales.

Como consecuencia, no debe extrañar que su propuesta básica para el sistema educativo consista en (hasta donde sea posible) dejar librada la actividad educativa al mercado y a la competencia, de modo que sea la interacción de demandantes y oferentes de servicios educativos la que defina cuánta educación, con qué contenidos y pedagogías, estructurada de qué maneras, en qué ramas y a qué precios debe ofrecerse. Pero esa propuesta no hace más que reencontrar lo que ya fue introducido por la misma teoría como principio filosófico irrefutable, no puesto a prueba, de que los mecanismos de mercado son intrínsecamente superiores a cualquier otra forma de coordinar la actividad humana. Siendo una teoría normativa, su mal uso lleva a meras tautologías.

El problema, que tarde o temprano tendrán que asumir los intelectuales y técnicos del Banco, pero que ahora enfrentan nuestras sociedades ante las nuevas políticas educativas, es que nuestra realidad histórica (y más aún en el caso de algunas sociedades en otras regiones del mundo) no se ajusta al modelo, y que aceptar las propuestas a libro cerrado puede equivaler a aceptar una intervención política externa, o la introyección de valores no planteada abiertamente como opción a la sociedad.⁴⁹

El Banco también advierte esta no correspondencia de la realidad de los países en desarrollo con su modelo, pero tiende a ubicar esas incongruencias en una de dos categorías: o como resistencias políticas (o culturales) a un cambio deseable, o como imperfecciones en el funcionamiento del "mercado" educativo. Lo primero le preocupa pero es terreno espinoso, aunque algunos de sus personeros más altos han hecho una expresa evaluación política.⁵⁰ Lo segundo es terreno más conocido para el Banco. Por eso es que, para ajustar la realidad al modelo, además de la privatización y la descentralización, las políticas van a orientarse *coyunturalmente* a reformar, desde el Estado, el funcionamiento real del sistema educativo, para institucionalizar nuevas pautas de comportamiento de sus agentes que se acerquen a las que supone el modelo de competencia perfecta.

⁴⁹Suele pensarse que lo ideológico en educación tiene que ver con los contenidos de las materias sociales, tema en que el Banco no parece incursionar con tesis predefinidas. Sin embargo, generalmente la ideología no opera de esa manera abierta, ni es siempre fácilmente discernible incluso para los que la encarnan.

⁵⁰Con demasiada frecuencia, los sistemas y reformas educativos están subordinados a los sindicatos de maestros quienes están comprometidos en mantener el *status quo*" (Tomado del discurso del Sr. Shadid Husain, Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe). Ver: PROMEDLAC V, Informe Final, UNESCO, ED/MD/96, 1993.

A la vez, en algunas áreas van a dar al Estado un papel permanente, pues, por su naturaleza, la educación es considerada un bien semi-público. En efecto, dado que éste es uno de los casos en que el mercado no puede dar respuestas adecuadas,⁵¹ el modelo admite la intervención estatal en educación, provisto que el sector público deba competir abiertamente con el sector privado y que los mecanismos de asignación pública de recursos se asemejen a los del mercado ideal, para asegurar la eficiencia del sistema (aquí se da un aspecto de la introyección de valores arriba mencionada).

En esta línea van las recomendaciones de minimizar la gratuidad, recuperando los costos siempre que sea posible, haciendo pagar por la educación a quien la recibe (préstamos a los estudiantes antes que becas, aranceles, contribución de recursos por parte de la comunidad beneficiada, etc.). Cuando, por razones políticas, no sea posible pasar a un sistema arancelado, se admitirá que otras fuentes de ingresos “genuinos” compensen por la “artificialidad” de los precios subsidiados, como la venta de servicios de las universidades a la empresa privada.

En los casos en que estas alternativas son insuficientes y es necesario invertir recursos públicos no recuperables, se propone focalizar con precisión para evitar subsidiar a quien no lo necesita. Por ejemplo, dando becas solamente a estudiantes con capacidad para aprender y sin recursos actuales o previstos para pagar o devolver créditos. Pero incluso esto deberá hacerse, hasta donde sea posible, mediante mecanismos de mercado: así, en vez de dar becas en determinados colegios subsidiados, se deberán dar cupones a los estudiantes para que paguen su matrícula en el colegio que prefieran, de modo que los colegios compitan entre sí en el mercado de alumnos. Igualmente, si se van a asignar recursos públicos para la innovación o el desarrollo a establecimientos educativos, éstos tendrán que competir en un quasi-mercado: habrá un organismo que evalúe las propuestas y que diga cuáles son las más eficientes.

Por ser una inversión de largo plazo, la oferta educativa no puede ser determinada de manera óptima mediante el juego de demanda y oferta en el mercado. Debe ser programada anticipando la demanda futura de recursos humanos, por parte del Estado, del autoempleo y, sobre todo, de la empresa privada. Esto, que en el pasado se hacía (con resultados variables) mediante la proyección del crecimiento de las diversas actividades productivas y la estimación de sus requerimientos de recursos humanos, hoy no puede hacerse de igual manera, dado que no existe un sistema de programación del desarrollo nacional a largo plazo. Para este modelo será el mercado mundial -en

⁵¹Por ejemplo, porque el beneficio privado por la inversión en educación no incluye el beneficio social y puede llevar a niveles del gasto privado en educación inferiores al óptimo, o porque el riesgo de recuperación que calculan los organismos de crédito educativo hace que presten menos de lo que el óptimo social requeriría, o porque en este tipo de servicios y en esta época de revolución tecnológica, los precios actuales de tal o cual capacidad de trabajo no reflejan necesariamente sus precios a futuro, o, por último, porque el Estado debe mantener un control social de ciertas certificaciones de las capacidades adquiridas en los establecimientos educativos.

interacción con las condiciones locales- el que definirá qué actividades económicas y qué tecnologías se desarrollarán en cada país. Y esto, en un momento de cambio epocal en mercados, tecnologías y modos de desarrollo, es difícil de predecir.

Esta incertidumbre respecto al curso de la economía, unida a la anticipación de que una característica del nuevo modo de desarrollo ("informacional", por contraposición con el industrial, que primó en las décadas pasadas) será la demanda de fuerza de trabajo flexible, fácilmente reciclable, tanto a nivel individual como macrosocial, genera la idea de que lo más seguro es invertir en educación básica. Lo de "básica" apela tanto a su posición lógica en la base del conocimiento (lecto-escritura, matemáticas, resolución de problemas) como a su identificación con los primeros años de educación en los cuales no hay que definir aún orientaciones más específicas.

Otro elemento de estas políticas es que se supone que el sector privado pasará a jugar un papel fundamental en determinar la demanda. No pueden ser los funcionarios de un ministerio quienes determinen hacia dónde tiene que ir la educación (aunque por momentos parece que sí puede determinarse en la cúspide de la *intelligentsia* internacional). Tiene que ser el mercado. Esto se basa en la apreciación, bastante correcta, de que la educación - sobretodo la universitaria- se autonomizó de las necesidades reales de la economía, y se quiere resolver esto restableciendo su articulación con la demanda del mercado.⁵²

Se piensa, por ejemplo, que si el sector privado está dispuesto a invertir en la capacitación de determinados recursos humanos es porque los necesita y los va a contratar efectivamente. Por eso se sostiene que en vez de que el Estado invierta --que no lo hace por su propia necesidad, sino por una decisión arbitraria-- sea el mercado y el empresario quien decida hacerlo. Esta podría ser una hipótesis plausible que merece ser puesta a prueba. Sin embargo, ya está demostrado empírica y teóricamente que el mercado de los servicios educativos no funciona como supone esta teoría económica.

Porque el grado de permanencia en las relaciones laborales que caracterizaba al modelo industrial se ha reducido considerablemente. En consecuencia, los empresarios que invierten en la capacitación de sus trabajadores no pueden asegurarse de que seguirán trabajando con ellos, lo que hace que su inversión sea muy reticente, y en general puntual y cortoplacista.⁵³

⁵²Esto está también muy presente en los documentos de la CEPAL ya citados.

⁵³Aquí habrá que matizar en cada caso concreto, porque siempre pueden haber casos de población relativamente cautiva (como en ciertas ciudades-fábrica), o pueden existir fracciones de empresarios que vean su futuro ligado al desarrollo general de la economía y la educación nacional. Pero esto último tenderá a manifestarse como un proyecto empresarial para la educación pública más que como inversiones a nivel de empresas.

Siempre en base al mismo modelo, se llega a la conclusión de que la mejor inversión es invertir en la escuela primaria. En apoyo a esto se usan estimaciones --por medio de regresiones estadísticas históricas--, de que el aumento del ingreso percibido por una persona analfabeta (en cuya educación se invierte determinada suma), es proporcionalmente mayor que el que percibiría un graduado en cuya educación adicional se invirtiera lo mismo. Por todo lo cual rendiría más socialmente invertir en educación primaria que en secundaria y superior, ya que sumando los mayores incrementos de ingresos personales se lograría un mayor incremento del ingreso nacional por peso adicional invertido. En análisis de este tipo se apoya la hipótesis de que la ventaja "social" coincidiría con la ventaja de los sectores más carenciados.

Esto conlleva una falacia evidente: en un mundo en el cual apenas un tercio de la población va a poder integrarse al mercado formal de trabajo, cuando efectivamente ingresen al mercado de manera masiva los que hoy son alumnos, una alta proporción va a quedar desocupada o van a competir entre sí bajando los salarios. En otras palabras: para poder hacer efectivo ese mayor beneficio privado y social (suponiendo que fuera efectivamente superior) se requiere un desarrollo que garantice un crecimiento adecuado de la demanda de trabajo. Pero eso a su vez exigiría invertir en otros niveles de la educación y en otros sectores económicos, así como impulsar otras instituciones más allá del mercado. Y la posibilidad de cumplir con esas condiciones depende en buena medida de la estructura de las inversiones privadas a escala nacional y global.

Cierto es que la educación puede aumentar la productividad de los que consigan trabajo, pero van a estar compitiendo entre sí y el salario de los que logren emplearse será más resultado de un proceso de negociación en condiciones desfavorables que de su productividad. Pero estos factores no son considerados en la elaboración de la propuesta. Aparentemente se apela al sentido común según el cual, necesariamente, quien tenga mejor educación tendrá más oportunidades. Hay una falacia de composición de lo macro a partir de lo micro, riesgo bien conocido para los epistemólogos de las ciencias sociales.

Yendo ahora al proceso de enseñanza-aprendizaje, la escuela es vista como empresa que ensambla y organiza insumos de la educación y produce recursos humanos con un cierto nivel de aprendizaje. Y se pretende que lo haga, como cualquier empresa sometida a la competencia, al mínimo costo posible. Para definir políticas, el modelo sugiere hacer un estudio empírico de los "insumos escolares" y sus costos, y relacionar sus variaciones con las del nivel de aprendizaje logrado.

Según indican los métodos congruentes con el modelo, mediante métodos estadísticos se asocian las variaciones en el aprendizaje --medido mediante tests universales (el equivalente al supuesto de un producto homogéneo, condición para que el concepto utópico de mercado pueda construirse)-- con la presencia o ausencia de libros de texto, con el hecho de que el profesor sea capacitado mientras enseña o antes de iniciarse como docente, con el número de alumnos por clase, con el salario de los docentes, con la provisión de desayuno o almuerzo escolar, etc. etc. Estimados los costos de esos

"insumos", se obtienen relaciones de costo-efectividad respecto al objetivo del aprendizaje.

Si se aplica el método rigurosamente, se llegará a ciertas conclusiones que, entre otras cosas por las limitaciones conocidas del método,⁵⁴ deberían ser tomadas como meras hipótesis, como la de que es mejor invertir en textos y no en salarios o en capacitación a largo plazo de maestros, o bien en financiar desayunos escolares y no en modificar las condiciones que hacen que los alumnos llegue hambrientos a la escuela, que es costo-eficiente duplicar el número de alumnos por aula y maestro, etc. etc. *Es evidente que algunas de estas propuestas son hoy muy bienvenidas desde la perspectiva de la eficiencia máxima del gasto público que, por otro lado, se quiere reducir al máximo como parte de las políticas de ajuste.*

Efectivamente, la discusión sobre las propuestas de política social del Banco se enrarece, y no puede limitarse a un intercambio científico-técnico, porque el Banco Mundial está empeñando --conjuntamente con el FMI-- en el "saneamiento fiscal" y en la reducción de funciones del Estado (lo que explica en parte su resistencia a considerar incrementos salariales a los maestros), a la vez que afirma que su objetivo principal es reducir la pobreza en el mundo, es decir, instaurar la gran política compensatoria a nivel mundial (lo que explica en parte sus propuestas de focalización del gasto). Y, como vemos, eso hace difícil saber en qué medida las propuestas están orientadas por estos otros objetivos o por el análisis técnico de las políticas más eficientes para el sector educativo.

Otro ejemplo en esa línea: la focalización de las políticas sociales en los sectores de extrema pobreza se implementa de manera que no afecta al sector de mayor concentración de la riqueza, sino a los sectores medios urbanos que se beneficiaban de dichas políticas, con lo que resulta ser más funcional al objetivo de minimizar el gasto público que al imperativo de la equidad social. Esto es particularmente grave en el caso del sector educación, por sus consecuencias sobre las expectativas de mejoría social (de llegar a ser sectores medios), que son un componente principal de la motivación, a su vez factor determinante del aprendizaje y por tanto de la eficiencia educativa, interna y externa. Desde una visión más compleja de la educación, no parece entonces que la eficiencia del sector (como la define el Banco) fuera un objetivo tan crucial como se sostiene.

⁵⁴Debe tenerse presente que cuando el modelo sugiere que un factor es menos costo-efectivo que otro, no quiere decir que el factor no sea importante. Es más, el número de alumnos por maestro, o los salarios de éstos, sí inciden positivamente en el aprendizaje de los alumnos. Lo que se dice al afirmar que no son medidas costo-efectivas es que son vías relativamente más costosas de lograr una mejoría en el aprendizaje. También es importante tener presente que se trata de un "análisis marginal", que supone la presencia de otros factores complementarios cuando se modifica en pequeña escala el factor que se está evaluando. Una de las limitaciones de este modelo es que su validez debería limitarse a pequeñas variaciones desde el punto de partida, pues cuando se modifican drásticamente las composiciones de factores, todos los coeficientes estimados pueden modificarse. Aplicarlo a reformas estructurales requiere de grandes resguardos. Estos y otros límites del modelo son ampliamente conocidos por los economistas.

La inversión prioritaria en la escuela primaria es asociada no sólo con la eficiencia económica externa del sector educativo sino con el objetivo de aliviar la pobreza en el mundo. Aún en los países donde hay un 95% de acceso al sistema escolar, se sostiene esa prioridad porque se afirma que el sistema todavía es ineficiente en ese nivel (alta repetición y deserción). Pero esto significa no advertir la relación dialéctica entre extensión y calidad, pues cuando se extiende un sistema educativo en un contexto de marginación cultural y exclusión económica, deben esperarse tasas crecientes de deserción y fracaso como producto del mismo éxito de la extensión. Por lo que pretender resolver el problema de la calidad como si fuera un problema intra-aula, a través del cambio en la mezcla de insumos educativos, sin encarar de manera integral los problemas del contexto social que inciden en los rendimientos del sistema escolar (condiciones contextuales de los niveles de aprendizaje efectivo), es una estrategia mal planteada.

Todo lo dicho no intenta mostrar la necesidad de rechazar las propuestas del Banco, que pueden incluir muchas buenas ideas, sino de hacer un examen crítico que no parecen haber completado sus propulsores ni siempre sus contrapartidas nacionales. Debería ser evidente que, a pesar de su manto de cientificidad, hay debilidades importantes de principio en los fundamentos de esas propuestas, no por basarse en supuestos irreales,⁵⁵ sino por la calidad de los supuestos en que se basan los modelos y métodos utilizados. Pero también, luego de varios años de implementación de estas políticas, hay que comenzar a examinar si están produciendo los efectos reales que se predecían.

Esto no significa que algunas de las recomendaciones del Banco no sean intuitivamente aceptables y hasta eficaces en algunas circunstancias. Pero es fundamental tener claro que deben ser consideradas en un pie de igualdad con otras propuestas que podamos hacer y que no vienen con esa apariencia impresionante de los modelos econométricos, porque tienen otros marcos teórico-metodológicos, que son igualmente válidos si son bien aplicados. Al respecto, habiendo mostrado algunas de las debilidades del marco teórico, pasamos ahora a ver que también hay flancos en el terreno de la producción e interpretación de las series de datos cuantitativos que suelen acompañar las propuestas del Banco.

Debilidad en los fundamentos empíricos de la propuesta

La evidencia empírica para sustentar una teoría y sus recomendaciones se construye necesariamente dentro del marco de hipótesis de esa teoría, pero el espíritu científico requiere que las refutaciones de la teoría sean consideradas tan valiosas e informativas como sus aparentes confirmaciones. Dentro del mismo Banco Mundial se han realizado

⁵⁵Todo modelo debe basarse en supuestos. El problema es qué relación se postula que existe entre el modelo y la realidad.

evaluaciones sobre la evidencia que sustenta sus propuestas y su grado de validez general, y el resultado dista de ser una confirmación satisfactoria.

Antes de ver algunos de esos resultados, debemos recordar que en el pasado el Banco ya ha cometido errores graves por difundir acríticamente fórmulas de acción que parecían plausibles, como fue la oleada de inversiones en proyectos de riego de uso múltiple en América Latina. Esos errores no siempre pueden verse como desinteresados. Para un Banco es fundamental movilizar su cartera de préstamos, y ese objetivo puede dominar por sobre el objetivo del desarrollo de los países prestatarios.⁵⁶ Dado que el Banco obtiene recursos del mercado de capitales, sus tasas de retorno y sus índices de recuperabilidad se vuelven, *en tanto banco*, criterios más importantes que los indicadores de efectividad en el cumplimiento de objetivos trascendentes. También es importante recordar que los costos de esos errores --como el tan evidente de la deuda externa-- los han pagado y siguen pagando los sectores populares de estos países.

Con esos antecedentes, la responsabilidad moral exige más humildad en las propuestas o, aplicando las mismas reglas que el Banco y el FMI aplican a los demás agentes económicos, que los costos de los errores que hoy se cometan por recomendación de esas instituciones sean por ellas asumidos, máxime cuando esas recomendaciones son más un condicionamiento que un consejo.

Es nuestra convicción que, detrás del aparato técnico-discursivo economicista, hay una gran ignorancia sobre el proceso educativo, y sobre las necesidades futuras de nuestras sociedades, por lo que buena parte de lo que se viene proponiendo como la política correcta no es más que un conjunto de hipótesis, que merecen ser tenidas en cuenta, sí, pero no como un conocimiento cierto ya comprobado.

Esto abre un espacio de flexibilidad real para considerar y probar diversas alternativas, sin el monolitismo de las reformas universales impuestas desde arriba (aunque se mencione la participación y el consenso), y sin la imposición de hecho de un monopolio en la producción de información.

Las regresiones estadísticas

Al plantear ciertas relaciones entre determinadas variables instrumentales y variables-objetivo, un modelo teórico ya sugiere cómo es la realidad y *qué hacer para modificarla*. Sin embargo, porque lo requiere el método científico y porque a veces las hipótesis desafían al sentido común, los modelos son utilizados para construir datos relevantes para esas teorías y así comprobar si las variables parecen comportarse como predice el modelo. Dada la gran responsabilidad que supone definir una política educativa, el

⁵⁶Sobre esto, ver el diagnóstico realizado por un ex-Vice Presidente del Banco Mundial, Willi Wapenhans: "Ejecución eficiente: claves para la cooperación al desarrollo", Setiembre de 1992.

procedimiento utilizado tendría que ser cuidadosamente examinado para ver si cumple con los requisitos científicos antes de aceptar sus resultados como fundamento de propuestas de acciones gubernamentales de gran impacto.⁵⁷

Esos requisitos son bien conocidos para quienes aplican rigurosamente los métodos de la investigación científica. Por ejemplo, es sabido que las regresiones, históricas o longitudinales --suponiendo que hayan sido bien hechas-- sólo con muchos recaudos pueden extrapolarse a otras situaciones en el tiempo o el espacio. En el mejor de los casos, proveen hipótesis con mayor fundamento empírico, pero siguen siendo hipótesis cuya probabilidad de ser válidas en otras circunstancias debe ser cuidadosamente examinada.

Esta consideración, por ejemplo, permitiría dudar sobre la afirmación de que la inversión en educación primaria es más eficiente, desde el punto de vista del crecimiento económico, que la inversión en ciencia y técnica, o en la renovación de las capacidades de las capas de técnicos y profesionales desplazados por la revolución tecnológica. Porque esa afirmación se basa en regresiones hechas con información secundaria existente para el pasado, reflejo de determinadas maneras de educar y de vincular la educación con las necesidades sociales, y justamente estamos en medio de un cambio de época, donde los parámetros y la naturaleza de las relaciones mismas, dentro del sistema educativo y de éste con la sociedad, están en proceso de cambio.⁵⁸ Si, en cambio, lo que se está postulando es que se está produciendo un cambio estructural en la relación entre tipos de educación y necesidades sociales, esto puede sostenerse argumentando teóricamente, por analogías, o por evidencias indirectas, pero sería contradictorio pretender que esa nueva relación ya existía en el pasado.

⁵⁷Pensemos, por analogía, en los requisitos que se exigen de los laboratorios, antes de lanzar al mercado de los países industrializados nuevas medicinas que afirman tener determinados efectos en también determinadas condiciones. ¿Será más grave dejar librada a la responsabilidad de los laboratorios privados el desarrollo y lanzamiento de medicinas que dejar librado a las élites de técnicos el diseño de políticas educativas? ¿Bajo qué condiciones se admite la experimentación controlada y cuándo se acepta la oferta generalizada de las nuevas fórmulas? ¿Cómo se controla socialmente la calidad de las fórmulas propuestas? ¿Cómo se asignan las responsabilidades en caso de error grave? En esto, no presuponemos que, a pesar de su poder, la responsabilidad debe recaer exclusivamente en los organismos internacionales, pero en el mejor de los casos deberían ser corresponsables. (Por ejemplo, en el caso de la reciente crisis de la economía mexicana, se afirmó que el FMI y el Banco Mundial anticiparon la crisis pero que no lo hicieron público atendiendo a las necesidades electorales del Partido Revolucionario Institucional.)

⁵⁸...la mayoría de las tasas (de retorno a la inversión en educación primaria) fueron estimadas en los 70", "Debe tenerse gran cuidado al hacer tales comparaciones, especialmente dada la variación en la muestras y en la precisión de las estimaciones de costos entre las tasas obtenidas." Haddad, Carnoy *et al*, *op. cit.*, pag. 6. En ese mismo documento se afirma que: "...en muchos países latinoamericanos...la crisis educativa es principalmente una de expandir los niveles secundario y terciario antes que el nivel primario." (...) "Aún los países más grandes y con mayor ingreso se arriesgan a dañar su modernización tecnológica futura si su sistema educativo no mantiene el ritmo de los requerimientos del desarrollo", pag. 34.

Otros errores pueden cometerse combinando saltos históricos con falacias de composición (al pasar de un nivel de agregación o análisis a otro más abarcativo). Como ya se indicó, es plausible y sustentable empíricamente que --a igualdad de otras condiciones-- en el pasado reciente y en el futuro también, un individuo con más educación pueda tener mayores probabilidades de acceder a un empleo remunerado. Sin embargo, no puede de aquí deducirse que una inversión masiva en educación básica va a mejorar las oportunidades del sector popular en su conjunto. Por lo pronto, competirán entre sí y en un mercado cuya demanda de fuerza de trabajo respecto a otros factores (conocimiento científico, información) tiende a reducirse. Por otro lado, no sólo tendrán que competir con sus compatriotas sino con los millones de trabajadores de otras regiones del mercado de trabajo global. En consecuencia, aún cuando esa relación se haya registrado en el pasado, dadas las perspectivas del mercado de trabajo global, si no se opera también sobre la demanda, una política dirigida a aumentar la oferta de fuerza de trabajo con educación básica puede ser ineficiente e ineficaz para lograr los objetivos que se plantean. Por ello, hipótesis e Información sobre las proyecciones del mercado de trabajo global deberían entrar también en los modelos econométricos para examinar los resultados previsibles de una inversión marginal en educación básica.

Otro flanco de la evidencia producida bajo el título de “análisis económico”, o de “costo-beneficio”, de la educación, se deriva de que, incluso la rudimentaria visión del proceso educativo como una función de producción,⁵⁹ no es fácil de implementar empíricamente de manera confiable, sobre todo cuando se utilizan datos secundarios no generados especialmente para la investigación en curso:

“Los resultados de esas ‘funciones de producción educativa’ varían ampliamente y están plagadas de problemas metodológicos, uno de los cuales (no poco importante) es que no queda claro qué unidad de producción debe usarse (el alumno individual, el aula, la escuela, el distrito escolar) y si lo que se está maximizando es el logro académico o algún otro producto (Carnoy, Sack and Thias, 1977).”

“Tampoco especifica ninguno de los estudios una teoría subyacente del aprendizaje que pudiera definir la naturaleza de la relación entre insumos escolares y logro académico: todos suponen que los insumos de docentes puede ser medidos por la características de los maestros (educación, experiencia y aptitud), ignorando la forma o el grado en que dichas características son efectivamente involucradas en el proceso de enseñanza-aprendizaje (Levín, 1980)”.

“Debido a estas limitaciones, los estudios de funciones de producción educativa han producido resultados no concluyentes y a menudo contradictorios (Fuller, 1987)”. “...no han sido capaces de decirnos con precisión cuáles insumos escolares tienen mayor o menor efecto sobre el logro (académico). Ni han sido particularmente útiles en identificar

⁵⁹En esa visión, el “ producto” se mide por el nivel de aprendizaje y los “insumos” son todas las variables presumiblemente asociadas a ese resultado,

qué insumos son más costo-efectivos que otros...(pues)...raramente miden los costos de los insumos.⁶⁰

En un trabajo muy significativo, también auspiciado por el Banco, se hace un análisis crítico del enfoque de la educación como una función de producción y se plantea un método estadístico distinto, pero también se hace una reflexión general sobre las limitaciones de este tipo de instrumentos como base para definir políticas.⁶¹

En ese informe se deja claro que, aunque haya asociación entre ciertos insumos y los resultados de aprendizaje, *no pueden interpretarse como relaciones causales entre una intervención externa y un resultado de aprendizaje.*

“Obtener textos adicionales para las escuelas no es un simple procedimiento desvinculado de decisiones de gestión y procesos y educativos; es en sí misma una variable-resultado relacionada a algunos aspectos (desconocidos por el modelo) del proceso educativo. De la misma manera, descartar los cuadernos de trabajo puede no llevar a mejores resultados, a menos que todas las otras circunstancias (presentes en los casos examinados) que llevan a un menor uso de los cuadernos de trabajo estén también presentes o sean inducidas externamente.” (pag. 58)

“No puede declararse mediante una voluntad externa que las clases, o las escuelas, tienen currículos enriquecidos, con sólo los signos exteriores de que ese es el caso. Más bien, un complejo conjunto de circunstancias vinculadas tienen que ser aseguradas, como el fortalecimiento de la educación en los grados inferiores, la sincronización con otras materias, etc.” (pag. 60)

“Las intervenciones externas estarán libres de riesgos sólo si tenemos, y aplicamos, modelos causales sobre cómo funciona el sistema educativo. Los modelos desarrollados en esta monografía, y en general en la literatura sobre investigación educativa, son puramente descriptivos.” (pag. 58-59)

“Además, las interpretaciones de los estimadores de los efectos están sujetas a una variedad de influencias, y puede haber modelos de regresión alternativos, con otras variables, que son igualmente correctos en términos de predicción. Por lo tanto, la selección de las variables incluidas en este modelo es responsable, hasta cierto punto, por los resultados, y una distinta selección de variables podría rendir resultados substancialmente diferentes con respecto a la contribución de cada variable.”⁶²(pag. 59)

⁶⁰Haddad, Carnoy *et al* (todos los párrafos son citas de la pag.50). Los estudios allí citados son: M. Carnoy, R. Sack and H. Thias, Determinants and Effects of School Performance: Secondary Education in Tunisia, Washington, D.C., World bank, 1977. H. Levin, “Educational Production Theory and Teacher Inputs”, en: C Bidwell and C. Windham (eds.), The Analysis of Educational Productivity: Issues in Macro Analysis, Cambridge, MA, Ballinger Publishing, 1980.

⁶¹Marlaine E. Lockheed and Nicholas T. Longford, “A Multilevel Model of School Effectiveness in a Developing Country”, World Bank Discussion Papers, N° 69, Washington D.C., 1989.

⁶²En el trabajo se comparan los resultados de aplicar a los mismos datos OLS (Ordinary Least Squares Regression) o bien VCS (Simple Variance Components Analysis), los que dan diversas pendientes (tasa de cambio de la variable dependiente al variar un 1% cada variable independiente): 13 y 17% respectivamente para la misma variable independiente. En un análisis marginal, estas diferencias

En otras palabras, el método analítico en sí mismo --del cual el análisis económico neoclásico es sólo un caso-- tiene serias limitaciones. Ese método supone que un sistema solidario de relaciones y procesos reales puede simbolizarse como conjunto de variables, aisladas primero y relacionadas luego exteriormente entre sí, en un modelo que no sólo es una representación suficientemente fiel del estado actual sino que permite simular sus cambios posibles. En ese procedimiento se pierde la historicidad y complejidad de los procesos, algo que no podría resolverse incorporando más variables, sino que está perdido para el método mismo. Aunque ese método ha demostrado su fertilidad para contribuir al avance en las ciencias naturales, la imposibilidad de experimentar en laboratorios hace que las consecuencias de tomar como buenas las hipótesis tenga riesgos y consecuencias muy distintas en el terreno socio-cultural.

Todo esto debería inducir en las propuestas de política la humildad que reclamábamos más arriba, viendo los modelos no como garantía de verdad sino como un modo más de producir ideas, complementario de otros, y en todo caso sólo instrumento de un complejo proceso generador de hipótesis. Pero esa no es la actitud responsable que prevalece, máxime cuando se usan estos modelos con datos “prestados” de otras realidades y épocas, para basar predicciones de largo plazo en medio de un cambio estructural, y además se presupone que son, salvo que se demuestre lo contrario, aplicables a países sumamente dispares justamente en lo que a cultura y sistema educativo se refiere.

Justamente, en el documento citado se plantea correctamente que para una agencia que tiene que asignar recursos escasos, “...sin ningún conocimiento previo del sistema educativo, cualquier justificación de una intervención de política, basada en los resultados del análisis de regresión (o de componentes de la varianza)...carece de fundamento apropiado. Ciertas intervenciones pueden provocar que el sistema educativo, y por tanto el modelo de regresión mismo, cambien. Ese nuevo modelo de regresión podría indicar que la intervención seleccionada está lejos de ser óptima y que incluso puede ser negativa”. Y agregan: “Cada intervención debe ser vista como un experimento, cuyo resultado puede ser predicho a partir de un estudio observacional sólo bajo el supuesto irrealista de que la fórmula de regresión describe precisamente los mecanismos de un proceso educativo rígido”. (p.60-61)

pueden ser decisivas para determinar desde la perspectiva del costo-efectividad cuál es mejor de dos métodos. Por ejemplo, si la diferencia calculada entre el costo del método educativo actual y otro que modifica la variable estudiada es del 13%, según sea el método estadístico aplicado para la estimación del “beneficio” se recomendará algo distinto: no hacer nada, si tomamos como buena la estimación de que el rendimiento también aumenta un 13%, o introducir el cambio, si asumimos que el resultado mejorará un 17%.

¡Qué distinto sería el encuadre de una asesoría en materia educativa si los técnicos participantes en el proceso de decisión tuvieran una actitud hacia la realidad educativa similar a la expresada! El documento citado es previo al que cumple el papel de fundamento científico de la mayoría de las propuestas sobre prioridades en el gasto educativo que viene haciendo el Banco en el mundo.⁶³ Sin embargo, llama la atención que no parezca haberle infundido la modestia y los recaudos que inspira.

“Milagro en el Asia del Este”: las lecciones que extrae (y las que ignora) el Banco

No presuponemos que haya una confabulación contra los países en desarrollo sino que lo que estamos identificando son errores, que pueden y deben exponerse y discutirse para seguir dialogando sobre otras bases (si vamos a dialogar, hagámoslo sabiendo qué valor tienen las cosas que cada uno aporta al diálogo). Sin embargo, llama la atención que el discurso oficial del Banco esté plagado de dobles estándares (algo que advierten muchos funcionarios del mismo Banco).

Por ejemplo, los estudios disponibles de los países desarrollados indican que, por sí sola, la educación no resuelve la pobreza. No nos referimos aquí a que también hay que invertir en capital físico y tener un marco macroeconómico abierto y estable (algo que sí sostiene el Banco). Nos referimos a que *la inversión en educación solamente contribuye a reducir la pobreza en un contexto de crecimiento con políticas redistributivas del ingreso*, mientras que, incluso con crecimiento, en el contexto de políticas y efectos redistributivos negativos, la educación no reduce la pobreza, ni siquiera en los países industrializados.⁶⁴ *Por lo tanto, una política educativa eficiente no puede ser sectorial, sino que debe integrar, como condiciones de su eficacia, cambios en la distribución del ingreso y la riqueza, que en América Latina muestra una de las estructuras más regresivas del mundo.* Sin embargo, si tomamos en conjunto las políticas educativas, sociales y económicas, esa lección no parece haber sido aprendida.

Recientemente, los dobles estándares se advierten en la lectura que, desde la educación, se hace del “milagro del Este Asiático”.⁶⁵ Se refiere a 8 economías que han crecido de manera sostenida entre 1965 y 1990: Japón, los “cuatro tigres” (Hong Kong, la república de Corea, Singapur y Taiwán), y tres NICs (países de reciente industrialización del Sud Asia: Indonesia, Malasia y Tailandia). Uno de los factores que se asocian causalmente con

⁶³Nos referimos al ya citado: Marlaíne Lockheed *et al*, Improving Primary Education in Developing Countries, Oxford University Press, Washington, 1991. Ver también la revisión que hace John E. Schwille (en Comparative Education Review, Vol. 37, N° 4, University of Chicago Press, Chicago, Noviembre 1993: pag.490-493), quien afirma “el libro no da suficiente importancia a las evidencias conflictivas, las opiniones disidentes y los puntos de vista en competencia”.

⁶⁴Haddad, Carnoy *et al*, *op.cit*, pag. 15. Allí se cita: B. Fuller y M. Lockheed, Policy Choice and School Efficiency in Mexico, EDT: Discussion Paper N° 78, Washington D.C., World Bank, 1987.

⁶⁵World Bank, 1993: op. cit.

tales resultados es que focalizaron el gasto educativo en los niveles más bajos, proveyendo primero educación primaria universal, aumentando luego la oferta de educación secundaria y dedicando recursos públicos limitados a la educación post-secundaria enfocada en habilidades técnicas o a “importar” servicios educativos en disciplinas sofisticadas. Como resultado, lograron una amplia base de capital humano orientado técnicamente, apto para el desarrollo económico rápido.

Este antecedente es citado como fundamento empírico de una política educativa que desplaza hacia la educación básica recursos de la enseñanza superior preexistente y que centra las carreras remanentes en sus módulos técnicos. Seguir esta línea en América Latina significaría destruir algo ya existente, y no tener en cuenta que la extensión alcanzada de la escuela primaria es ya una de las más altas del mundo. Por el contrario, se podría argumentar que la enseñanza secundaria es la que debe ser enfatizada, porque allí está (o no) la juventud que entrará al mercado de trabajo en los próximos años. O plantear que hay que poner énfasis en reorganizar y revitalizar la enseñanza superior y la investigación, fomentando sistemas regionales integrados de investigación y formación, para lograr economías de escala y economías externas imprescindibles en la competencia internacional. Esto no implica dejar de invertir en enseñanza básica, sino que, sin estas inversiones complementarias, los eventuales beneficios de la inversión en educación básica no podrán cosecharse.

Pero además, la misma lectura del informe sobre el milagro Asiático permite percibir, incluso desde la perspectiva del modelo neoclásico, que no se retoman con igual fuerza otras relaciones que ese estudio señala. Allí se llega a la conclusión de que las mediciones disponibles de la elasticidad-ingreso de la tasa de escolaridad (0.31 al nivel primario y 0.43 al secundario) implican que una redistribución más igualitaria del ingreso tendría un efecto inducido positivo muy importante en la extensión de la matrícula escolar. (Se afirma que si Brasil tuviera una distribución del ingreso como la de Malasia, la matrícula aumentaría en promedio un 33% y en el grupo de niños pobres aumentaría un 80%).⁶⁶ Pero no encontramos que el discurso educativo del Banco enfatice la necesidad de una política económica que redistribuya positivamente el ingreso personal para contribuir al aumento deseado de la cobertura (evidentemente, para un análisis sectorial, no es una vía costo efectiva).

El contexto socioeconómico y su dinámica tiene otras repercusiones en la eficiencia interna y externa del sistema escolar. Para que la política educativa cumpla eficientemente sus objetivos, las capacidades adquiridas deben poder ser ejercidas en un contexto de desarrollo social y económico y haber expectativas positivas en tal sentido durante el proceso educativo. Esto plantea otros requerimientos que el mismo caso asiático parece indicar (pero que se olvidan al plantear la política educativa como una política sectorial). Ellos son, entre otros:

⁶⁶World Bank, 1993: pag. 196.

- La fortaleza de las instituciones estatales y el ambiente de cooperación entre ellas y las del sector privado, que hizo que las intervenciones estatales pudieran ser eficaces y trascendieran las coyunturas electorales, algo distante de la realidad latinoamericana. La legitimidad del Estado se basó en la combinación de la unidad nacional ante amenazas externas y la institucionalización (no sólo discurso) de un crecimiento compartido por todos los sectores. A la vez, se limitó la capacidad de los intereses especiales corporativos o políticos para influir sobre la tecnocracia económica, posibilitando su relativo aislamiento, a la vez que promoviendo la calidad técnica de esta última (pagos competitivos con los del sector privado, meritocracia, competencia antes que favoritismo en el acceso a los cargos).⁶⁷
- Esas sociedades recurrieron al capitalismo de Estado, a mecanismos de ahorro obligatorio y a mecanismos de socialización del riesgo.
- Un alto grado de igualdad en la distribución del ingreso (el informe del Banco dice expresamente: “una brecha menor en la distribución del ingreso contribuye a la estabilidad social general, mejorando así el medio ambiente para el crecimiento”⁶⁸, y se resalta el contraste con América Latina). Se apeló a la redistribución de la tierra y del crédito, así como a la satisfacción pública de las necesidades de vivienda. Se enfatizó efectivamente el apoyo a la pequeña y mediana empresa.
- Un alto nivel de imposición fiscal y altas tasas de interés para el consumo suntuario.
- Orientación del crédito hacia ramas de exportación, con garantía estatal de los créditos o incluso garantía de la viabilidad financiera de los proyectos promovidos.
- Menor vulnerabilidad de los gobiernos a las demandas de los sindicatos para imponer un salario mínimo (algo que ahora estará en buena medida garantizado en América Latina con la desregulación y flexibilización del mercado laboral).
- En algunos casos se combinó la promoción de las exportaciones con la protección del mercado interno.

Ante esta lista de factores asociados al “milagro”, el informe plantea la duda de que ese enfoque pueda repetirse con éxito en los 90s. Destaca, por ejemplo, que sería ya imposible cerrar el mercado financiero, ahora global, sin provocar fugas de capitales. Tampoco considera viables las políticas proteccionistas del mercado interno dado que, según el nuevo acuerdo de comercio internacional, serían vistas como una contravención y castigadas por la comunidad internacional. Del mismo modo, da como imposible el desarrollo de capacidades institucionales capaces de dirigir las políticas de manera precisa, abogando en cambio por políticas macroeconómicas generales y desalentando las intervenciones sectoriales. En otras palabras, el informe considera que las exitosas políticas económicas de esos países --que en muchos sentidos contradicen las propuestas

⁶⁷Esto es algo que en América Latina está bloqueado por la privatización del Estado y la corrupción, factor que, aunque conocido, es difícil de explicitar por las limitaciones institucionales del Banco como organismo multilateral.

⁶⁸World Bank, 1993: pag. 19.

pretendidamente universales del ajuste estructural-- no podrían ya repetirse en regiones con otra cultura y en otra coyuntura mundial.

Por ello mismo, llama la atención que en cambio se plantee con tanta fuerza repetir el camino de invertir prioritariamente en la educación primaria. Para el caso latinoamericano, esto no significa invertir más en educación sino pasar los recursos remanentes del ajuste desde los niveles superiores a los inferiores del sistema educativo, con serias consecuencias sociales y políticas en sociedades con alto nivel de urbanización, y con clases medias y expectativas de mejoramiento personal históricamente asociadas a la educación media y superior.

Necesidad de una esfera pública nacional

Los dobles estándares manifiestos del Banco Mundial deben hacernos recapacitar, no sólo sobre los sentidos implícitos de sus propuestas sino también sobre el vacío de criterios nacionales bien definidos, vacío que facilita la influencia de propuestas de dudoso fundamento sobre nuestras políticas educativas. Partir de una posición nacional sólidamente fundada ayudaría a poner entre paréntesis el carácter técnico de las propuestas alternativas del Banco.

La necesidad de esa puesta entre paréntesis es evidente cuando, en el contexto amplio de asesorías del Banco, advertimos la contradicción de que, a la vez que parece considerar que en América Latina se pueden revertir desde el Estado décadas de cultura política Estado-centrista y clientelar, creando casi de la nada administraciones locales participativas y eficientes, no considera posibles ni una reforma radical más igualitaria del sistema fiscal y de la propiedad, ni la protección racional de productos de consumo local en países en desarrollo, ni el establecimiento de límites al movimiento especulativo de capitales, ni el fortalecimiento eficiente de ciertas capacidades estatales (en lugar de su desmantelamiento), ni la generalización de servicios públicos eficientes y sensibles a la demanda de la población. En cambio, a pesar de la historia del mercado en América Latina y el mundo, el Banco no oculta su confianza en que a largo plazo ese mecanismo permitirá satisfacer las necesidades y reintegrar a las mayorías sociales.⁶⁹

Si se están proponiendo reformas institucionales profundas, que sólo una perspectiva voluntarista de ingeniería social puede admitir ¿por qué no se plantea una reforma equivalente al sistema político y al sistema de propiedad? Aunque rechazamos la hipótesis de la confabulación, o la explicación reducida al efecto ideológico de una teoría que engecece a quienes la usan, cabe pensar que debe haber al menos una censura del discurso oficial por parte de quienes tienen poder para hacerlo. Porque, como hemos visto,

⁶⁹Es llamativo el silencio con respecto a la estructura del mercado real, que sigue siendo representado como mecanismo sin sujeto, autoregulado por la libre competencia y sólo obstaculizado por las políticas estatales, a pesar de que, como resultado de la concentración económica que acompaña la globalización, apenas 300 empresas poseen en conjunto una cuarta parte de los activos productivos del mundo.

el mismo Banco Mundial que produce ese discurso oficial, por otro lado deja entrever resquicios para pensar un planteamiento alternativo que parece no poder hacer suyo.

Esos resquicios reafirman, nuevamente, que la responsabilidad por las políticas educativas recae en los gobiernos nacionales y en sus políticos, intelectuales y técnicos, sobre todo cuando ellos mismos vienen ejerciendo un poder de decisión altamente centralizado, apelando en el mejor de los casos a la legitimación *a posteriori* de políticas cuyos errores pueden producir catástrofes irreparables. En cualquier caso, no podemos decir simplemente que el Banco es el factótum de las nuevas políticas educativas. Es más, como acabamos de señalar, su mismo discurso aporta elementos para asumir políticas distintas, si existe - claro está - la voluntad política de hacerlo.

Esa voluntad no puede venir desde arriba ni surgirá espontáneamente desde abajo. Se trata de redirigir y encarnar en toda la sociedad un proceso de cambio institucional y cultural de largo aliento, lo que no se garantiza sólo con un riguroso examen de las opciones técnicas, ni desplazando el poder tecnocrático desde los organismos internacionales a los gobiernos nacionales o desde éstos a los gobiernos locales o a las ONGs.

Es necesario revitalizar la capacidad de diagnóstico y decisión nacional, capitalizando las experiencias a nivel mundial y la visión de lo global con la ayuda de los organismos internacionales, lo que supone no pretender el descubrimiento de *la* verdad educativa y sus fórmulas definitivas, sino propiciar la apertura democrática de la esfera pública para asumir, proponer, y consensuar concepciones y acciones educativas en un espacio transparente y plural de innovaciones, aprendizajes y rectificaciones continuas.

Bibliografía citada

- Backhouse, Roger E.(ed.), New Directions in Economic Methodology, Routledge, Londres, 1994.
- Banco Mundial, Política urbana y desarrollo económico: Un programa para el decenio de 1990, Washington DC, 1991.
- Bartlett, Donald L. and James B. Steele, America: What Went Wrong?, Andrews and McMeel, Kansas City, 1992.
- BID-PNUD, Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo, Washington, D.C., 1993.
- Carnoy, M, R. Sack and H. Thias, Determinants and Effects of School Performance: Secondary Education in Tunisia, Washington, D.C., World Bank, 1977.
- Castells, Manuel, The Informational City, Blackwell, Cambridge, 1989.
- CEPAL/PNUD, Magnitud de la pobreza en América Latina de los ochenta, s.l., mayo 31 1990.
- CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, Santiago, 1990.
- CEPAL-UNESCO, Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, Santiago, 1992.

- CEPAL, "El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90", en Notas sobre la economía y el desarrollo, no. 536, Santiago, noviembre 1992.
- CEPAL, Panorama Social de América Latina. Edición 1993, Santiago, 1993.
- Coraggio, José Luis, "Las Nuevas Políticas Sociales: El Papel de las Agencias Multilaterales", ponencia presentada en el Seminario-Taller sobre "Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural", CEUR-Instituto de Geografía de la UBA, Buenos Aires, octubre de 1994.
- Coraggio, José Luis, "Educación y modelo de desarrollo", ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Políticas Educativas en América Latina, organizado por CEAAL y PíEE, Santiago de Chile, 5-6 de diciembre de 1994.
- Coraggio, José Luis, Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación, IDEAS, Buenos Aires, 1995, y Cortez Editora, Sao Paulo (en prensa).
- Coraggio, José Luis, Economía urbana: la perspectiva popular, Fondo de Cultura Económica, México (de próxima aparición).
- Dornbusch, Rudiger y Stanley Fisher, Macroeconomics, Mc Graw Hill, sexta edición, New York, 1994.
- Fuller, Bruce y M. Lockheed, Policy Choice and School Efficiency in Mexico, EDT: Discussion Paper N° 78, Washington D.C., World Bank, 1987.
- Fuller, Bruce y Donald B. Holsinger, Secondary Education in Developing Countries, Education and Social Policy Department, The World Bank, ESP Discussion Paper Series N° 7, Washington, D.C., 1993.
- Galdames, Viviana, "El programa de las 900 escuelas. Una experiencia chilena", Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, N° 32, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile, Diciembre de 1993: pag.12-17.
- Haddad, Wadi D., Martin Carnoy *et al*, Education and Development. Evidence for New Priorities, World Bank Discussion Papers, N° 95, Washington, D.C., 1990.
- Higher Education. The Lessons of Experience, The World Bank, Washington, D.C., 1994.
- Latin American Economy and Business, Londres, Junio 1995.
- Levin, H. "Educational Production Theory and Teacher Inputs", en: C Bidwell and C. Windham (eds.), The Analysis of Educational Productivity: Issues in Macro Analysis, Cambridge, MA, Ballinger Publishing, 1980.
- Lockheed, Marlaine E. and Nicholas T. Longford, "A Multilevel Model of School Effectiveness in a Developing Country", World Bank Discussion Papers, N° 69, Washington D.C., 1989.
- Lockheed, Marlaine *et al*, Improving Primary Education in Developing Countries, Banco Mundial, Washington, D.C., 1991.
- López, Cecilia M. *et al*, "Desarrollo Humano, Informe 1993. Una perspectiva latinoamericana", CONSENSO, Bogotá, Mayo de 1993.
- PROMEDLAC V, Informe Final, UNESCO, ED/MD/96, 1993.
- Psacharopoulos, George y Maureen Woodhall, Education for Development. An Analysis of Investment Choices, Oxford University Press, 1985.

- Ratinoff, Luis, "Las retóricas educativas en América Latina: La experiencia de este siglo", Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, N° 35, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile, Diciembre de 1994.
- Schwille, John E., reseña del libro de Marlaine Lockheed *et al*, Improving Primary Education in Developing Countries, Oxford University Press, Washington, 1991. en Comparative Education Review, Vol. 37, N° 4, University of Chicago Press, Chicago, Noviembre 1993: pag.490-493.
- Torres, Rosa María "¿Qué (y cómo) es necesario aprender? Necesidades básicas de aprendizaje y contenidos curriculares", en Necesidades básicas de aprendizaje: Estrategias de acción, UNESCO-OREALC, Santiago, 1993.
- Torres, Rosa María, "De críticos a constructores: Educación popular, escuela y 'Educación para Todos'", Cortez Editora, Sao Paulo (de próxima aparición).
- Torres, Rosa María, "Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial", ponencia presentada en el seminario. "O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil", organizado por Aço Educativa, Sao Paulo, 28 junio-1 julio, 1995.
- PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL, Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990, Documento de referencia de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, 5-9 marzo de 1990.
- Verspoor, Adriaan, Lending for Learning. Twenty years of World Bank Support for Basic Education, Working Papers, Banco Mundial, Washington, 1991.
- Wapenhans, Willi: "Ejecución eficiente: claves para la cooperación al desarrollo", Setiembre de 1992.
- World Bank, World Development Report 1990: Poverty, Oxford University Press, 1990.
- World Bank, The East Asian Miracle (Economic Growth and Public Policy), Oxford University Press, Washington D.C., 1993.
- World Bank, Education and Social Policy Department, Priorities and Strategies for Education. A World Bank Sector Review, Washington, March 31, 1995.