

Análisis de las recomendaciones de los organismos internacionales para el área de educación”.¹

José Luis Coraggio

Buenos días compañeros. En primer lugar quiero agradecer a los organizadores la invitación a participar de este encuentro. Quiero también, como docente y como argentino, expresar mi alegría y mi entusiasmo por la iniciativa que hoy nos convoca y por que en el medio de la lucha que está llevando la representación de los docentes argentinos -que es una representación, creo, mucho más amplia que la de los docentes- por la educación en Argentina, se dedique el tiempo y los recursos para poder tener estos momentos de reflexión.

El tema que me han asignado está referido al papel de los organismos internacionales. Sin embargo, el que lidera a los organismos internacionales en el campo de la política educativa es el Banco Mundial. Por diversas razones, las otras agencias que manejan recursos internacionales se han adherido básicamente a la política del Banco Mundial -aunque con cierto margen de criticismo en algunos casos. Por lo tanto, me voy a concentrar en lo que significa el Banco Mundial y sus propuestas.

Quisiera empezar con una cita de Shahid Husain Husain (Vice presidente del Banco Mundial para América Latina y El Caribe) quien en junio de 1993 decía lo siguiente:

“Con demasiada frecuencia los sistemas y reformas educativos están subordinados a los sindicatos de maestros, quienes están comprometidos en mantener el status quo”.

Cuando uno lee los escritos del Banco Mundial advierte que dedica muy poco tiempo a los maestros, a su quehacer, al proceso de enseñanza-aprendizaje, que no tiene una pedagogía, que no ha investigado procesos de enseñanza real. Por lo tanto, este tipo de afirmaciones son claramente político-ideológicas y contribuyen a que lo que el Banco Mundial dice sea leído con legítima indignación.

Pero me parece importante hacer un esfuerzo (tiene que ser un gran esfuerzo), para dejar de lado la bronca y tratar de entender el discurso del Banco Mundial; tratar de entender la lógica que tiene y tratar de entender por qué tiene el peso que tiene y quienes son por último los corresponsables de las políticas educativas que hoy experimentamos.

He tratado, estudiando las propuestas del Banco Mundial, de ser objetivo, lo cual no quiere decir no tener posición. Quiere decir que si encuentro cosas que no

¹Ponencia presentada en el Primer Seminario Nacional “Poder, Educación y Pobreza en la Argentina de los 90”, organizado por el Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte y CTERA, Buenos Aires, 17-18 de julio de 1997.

parecen ser útiles para mi posición de todas maneras las muestro, de todas maneras las difundo, de todas maneras las analizo, y que trato de ver las cosas positivas que pueda tener ese discurso o esas políticas y no trato de todo verlo desde una perspectiva de desvalorización a priori.

El Banco Mundial y su tecnocracia se legitiman en la medida que prestan, recuperan los créditos y tienen la capacidad de seguir obteniendo recursos en el mercado financiero mundial, y no deberíamos olvidarnos de ese aspecto. Es un banco, que presta fundamentalmente a Gobiernos, y que ha venido dándole un peso creciente a la línea de préstamos en el área de educación. Sin embargo, la influencia del Banco Mundial en las políticas educativas no se explica por cuánto presta, por la contribución que hace al gasto educativo.

En efecto, el Banco Mundial apenas si alcanza a prestar menos del 1% de lo que se gasta en educación en los países en desarrollo (y de todos modos hay que devolverlo y pagar los intereses). O sea, no es que está dando ayuda libre y está incorporando recursos de modo que podamos decir: “como viene con recursos adicionales necesarios, sus ideas se imponen”, sino que es muy poco lo que presta (puede ser estratégicamente importante pero esa es otra cuestión). Entonces, ¿qué es lo que nos da el Banco?

El Banco Mundial mismo dice que su papel no es resolver el problema económico de recursos para la educación, sino que es asesorar: “nuestro principal papel es dar ideas sobre que hay que hacer con la educación”, si lo que el Banco nos da fundamentalmente no son recursos materiales sino ideas, no vale la pena concentrarnos hoy en ver cuáles son las condiciones económicas de esos créditos, ver si son leoninos o no, si condicionan su utilización a la compra de insumos o servicios de Estados Unidos, sino en ver cómo se producen, cuáles son las condiciones de transferencia de esas ideas que el Banco Mundial está produciendo sobre la educación.

Desde ese punto de vista creo tener una cierta ventaja al ser economista para poder entender la lógica, la metodología que está atrás de las propuestas que el Banco Mundial hace para la educación, Lo que voy a tratar de hacer hoy es dar esta interpretación, como economista, de cómo piensa la educación el Banco Mundial, cómo llega a las conclusiones, cómo llega a las ideas que nos está ofreciendo.

El Banco Mundial está formado fundamentalmente por economistas (ahora están contratando algunos antropólogos, sociólogos, están variando un poco su mezcla, pero básicamente son economistas). Pero además de ser economistas son economistas de una corriente muy particular de la economía: la que llamamos la teoría económica neoclásica o el paradigma neoclásico. Para quien conoce ese paradigma resultará fácil reconocer cómo el Banco Mundial llegó a producir esas ideas. Lo ha hecho dentro de ese paradigma, lo ha hecho con esa teoría, lo ha hecho con esas hipótesis y lo ha hecho con esa metodología. Vamos a mostrar, además, que incluso dentro de ese paradigma lo ha hecho mal, sin científicidad.

Es importante entender como está organizada la cabeza del economista típico del Banco Mundial para pensar el tema de la educación. El primer punto es que este técnico o experto del Banco Mundial va a pensar el tema de la educación como una cuestión económica, que en su concepción es una cuestión de mercado, pues ve la educación como un servicio que se demanda y ofrece. Es un servicio que es producido, es ofrecido, es demandado y consumido. Va a pensar el sistema educativo como un mercado donde hay oferentes y donde hay demandantes de ese servicio que es la educación.

Cualquier mercado de servicios que analice el economista neoclásico tendrá, del lado de la oferta, empresas que producen y venden estos servicios, orientadas idealmente por la búsqueda del máximo beneficio y, del lado de la demanda, unidades de consumo que buscan satisfacer sus necesidades de la mejor manera posible. En los mercados normales hay un precio al cual se realiza la compra-venta del servicio en cuestión.

En el caso de la educación tenemos un problema: las empresas son atípicas, o sea, los oferentes de este servicio que se llama educación no aparecen generalmente como empresas, aunque sí hay empresas privadas que venden servicios de educación. Para poder aplicar su metodología, el Banco Mundial va a asimilar el concepto de empresa al concepto de establecimiento educativo, o sea, el establecimiento educativo es el paralelo de lo que sería una empresa produciendo estos servicios. El paralelo de los consumidores van a ser las familias que demandan servicios de educación. En cuanto a estos servicios de educación -que tienen el efecto de capacitar a los educandos-, a su vez tienen una demanda indirecta que es la derivada de las empresas que contratan a los trabajadores educados. Entonces, hay una demanda directa de las familias por los servicios de educación, pero indirecta en el sentido de que está, en última instancia, determinada por que clase de recursos humanos requieren los productores de otros bienes y servicios en el mercado de trabajo.

Para que un mercado funcione, los neoclásicos afirman que tiene que haber competencia. Ellos ven como un problema, para su teoría y su concepción de una economía de mercado, que haya monopolio, que haya acuerdos organizativos que limiten la competencia, que haya solidaridades extraeconómicas entre los agentes del mercado.

Desde ese punto de vista, una propuesta básica del economista neoclásico, para cualquier mercado, también para el de la educación, es que se promueva un cambio institucional para que pueda haber competencia. Esto implica desestructurar, desactivar todo lo que sea organización extraeconómica, todo lo que sea solidaridad o acción concertada.

A esto apunta, entre otras cosas, la propuesta de descentralización del sistema educativo, llevando, si es posible, la descentralización al nivel del establecimiento. Es decir que, en la utopía de este economista del Banco Mundial, cada establecimiento educativo tiene que actuar autónomamente en el sistema,

compitiendo con todos los demás por el mercado para vender sus servicios educativos, compitiendo por precios, compitiendo por calidad, propagandeando su oferta, su propuesta educativa.

El problema al que se enfrena, en este mercado tan particular que es el de la educación, es que ni los precios ni las ganancias aparecen como categorías centrales del sistema, aunque haya empresas educativas privadas que estén orientadas por la ganancia (porque también hay empresas educativas que no están orientadas por la ganancia sino por la educación para los miembros de esa comunidad educativa).

¿Entonces cómo resuelve el economista el hecho de que el mercado particular que analiza esté privado de uno de sus instrumentos fundamentales para funcionar y producir la mejor asignación de recursos para la producción de servicios de educación, es decir, que no haya precios? Estima las ganancias, estima los resultados económicos de la inversión en educación, y al hacerlo sigue la siguiente metodología: interpreta que cuando alguien compra servicios de educación está haciendo una inversión de recursos, y lo hace motivado -por que para el neoclásico el agente de cualquier mercado es, básicamente, un *homo economicus*- motivado por razones pecuniarias, o motivado por la maximización de su placer o de su bienestar, definidos en términos económicos. Entonces, al hacer este cálculo para decidir si le conviene invertir o no en educación, este agente económico contrasta lo que le cuesta tener la educación con lo que va a ganar por ser educado.

¿Como hacen este cálculo? Dicen: “si una persona recibe un determinado nivel de educación, estimemos cuánto va a ganar a lo largo de su vida como trabajador, y comparémoslo con cuanto más ganaría en caso de haberse educado adicionalmente”. Por ejemplo, se compara el sueldo a lo largo de una vida de alguien que es analfabeto con el de alguien que tiene educación primaria, o de alguien que tiene educación primaria con alguien que tiene nivel secundario, o, simplemente, se hace una correlación entre el nivel de ingresos esperado y el número de años de estudio.

Así estiman cuánto va a ser la corriente de ingresos adicionales por haberse educado, y eso lo relacionan con el costo, con lo que se deja de ganar por dedicar tiempo a la educación, por el costo de los materiales de estudio, por el costo de transporte, por todo lo que le cuesta esa inversión al que decide educarse. Hacen esos cálculos y les da, para América Latina, las siguientes tasas de retorno, o sea, las tasas de ganancia obtenidas sobre lo que se invierte en la educación: el valor monetario de los recursos y los costos de oportunidad (lo que se deja de ganar por dedicar tiempo a educarse). Y entonces estiman que, en América Latina, la inversión en educación da, en el nivel primario un 26% de ganancias. Esa es la tasa de ganancia esperada por alguien que decide invertir en su educación primaria. En la educación secundaria, al agregar un nivel más, la tasa de ganancia estimada es del 17%, más baja que la de la primaria. Si invierte en la educación superior la tasa de ganancia es del 19%. Si se pusiera esa inversión en una

cuenta de ahorro, daría una tasa de interés a largo plazo mucho más baja (digamos 10 a 12 %), por lo que es conveniente para las personas invertir en educación.

¿Que otra conclusión saca el economista con estos números que ha inventado? Que hay rigideces extramercado por las que están mal asignados los recursos que se invierten en la educación porque el cálculo indica que conviene más pasar recursos de la educación superior a la educación primaria, pues ahí la tasa de ganancia es mayor.

Esta es una de las primeras conclusiones que saca el Banco Mundial, o que sacaba, porque ya la esta revisando, de que había que pasar recursos de la costosísima per capita, enseñanza superior y pasarlos a la educación primaria. Esta pretendía además ser una propuesta universal, para cualquier país del mundo.

Pero, por otro lado, calcula otras tasas, que ya no son privadas, sino que son públicas. El Banco dice lo siguiente: “ese costo que calculó esa persona no incluye lo que el Estado gasta para que la educación sea más barata, o para que sea gratuita”. Le agrega entonces los costos públicos de la educación lo que arroja unas tasas más bajas, pero que siguen teniendo esta relación favorable a la primaria: la tasa social del sector primario estimada es del 18%, del secundario es del 13% y del superior es del 12%, por lo que sigue vigente esta idea de que hay que pasar recursos a la educación primaria. Además calculan que el subsidio que el sector público da a la enseñanza superior es mucho más alto que el que da a la enseñanza primaria. En sus cálculos el 60% de los costos de la enseñanza superior está subsidiado por el Estado, mientras que solamente el 31% en la enseñanza secundaria y el 46% en la primaria. También esto les refuerza la idea de que hay que pasar recursos a la primaria.

Este análisis económico no tiene mayor confiabilidad, y el mismo Banco admite las dificultades de tomar decisiones en base a estos números, si bien son los que fundamentaron su línea, que ya desde 1990 está planteada, de que hay que dar prioridad a la educación primaria. Así, el Banco reconoce que estos números tienen una base estadística muy débil, y que además tienen problemas conceptuales importantes. Por ejemplo: para calcular cuánto se gana por educarse se pensó en términos de ingresos personales, pero un científico o un técnico contribuyen al ingreso nacional muchas veces más de lo que reciben como ingreso, y desde ese punto de vista habría que agregar en una tasa de beneficio social el impacto sobre el ingreso nacional que tiene el desarrollar un sistema de ciencia y tecnología, formar profesionales, etc. El Banco dice “esto no lo hemos tenido en cuenta, habría que tenerlo en cuenta”, pero no lo tuvo en cuenta y sin embargo fundamentó una línea de política de desvalorización social de la educación superior y la investigación que todavía hoy tiene un gran peso, a pesar de que el Banco ya ha escrito documentos donde dice: “nos equivocamos en el África al pretender desarmar el sistema de educación superior y pasar recursos a la primaria, hay que volver a invertir en la educación superior”.

Esta idea de que la tasa de retorno, o la tasa de ganancia estimada tiene que ser igual entre todos los sectores, responde a una teoría de la economía. Ellos tienen una utopía de la economía, que indica que, cuando está funcionando bien, se gana más o menos lo mismo en todas las ramas de la producción. Pues si hay una rama de la producción en la que se gana más, esa va a atraer capitales y finalmente va a bajar esa tasa de ganancia. Cada vez que encuentran estas diferencias y perduran, dicen que no está funcionando bien el mercado, que hay que corregir esto, por eso llegan a estas conclusiones.

Esto tiene que ver con una primera aproximación del Banco, que es la asignación de recursos entre ramas, educativas en este caso, que ellos piensan como ramas de la producción.

Quiero aclarar que el Banco no sostiene que hay que privatizar la educación, en el sentido de dejarla totalmente librada a la iniciativa privada, porque reconoce que los cálculos privados acerca de los beneficios de la educación van a estar siempre sesgados negativamente, que nunca el inversor privado va a poder advertir el beneficio económico para la sociedad de invertir en la educación. Y, por lo tanto, admite que el Estado tenga que intervenir. Mientras que en otras ramas de la producción dice que hay que privatizar totalmente, admite que en el campo de la educación el Estado tiene que tener una presencia como productor de servicios de educación. Pero tendrá que haber competencia, tendrán que competir entre sí las empresas o establecimientos educativos, y por eso va a plantear una reforma institucional para que ese mercado funcione bien.

Un segundo problema que tiene esta metodología es que esa anticipación de lo que va a ganar el egresado implica tener una idea de como van a ser los precios en el futuro, los precios en los próximos 10 o 20 años, cuáles van a ser los salarios y remuneraciones. Este tipo de análisis, cuando se hacía en los años 50' o 60', se hacía con la idea de estábamos dentro de un sistema que iba a seguir reproduciéndose, ampliándose, pero que básicamente no se iba a transformar. Hoy estamos en una situación de transformación epocal, estamos cambiando de época, está cambiando el sistema productivo, está cambiando la tecnología, los precios relativos y las demandas de los factores, y las consecuencias están muy a la vista. Se habla de que el sistema de mercado no va a tener lugar para un tercio de la población trabajadora del mundo.

Entonces, hacer este tipo de proyecciones hacia el futuro es, para decir lo menos, irresponsable. Sobre todo cuando se hace en base a información que es de los años 60' -porque estos cálculos son en base a estadísticas acumuladas, y además mal usadas, de vieja data. Esta relación entre años de educación y ingreso es de fuentes muy viejas y además poco confiable.

Aquí hay una primera visión de cómo el estar obnubilado con una teoría o con un método puede producir un efecto de desconocimiento, algo que podemos juzgar de irresponsabilidad científica o profesional.

Yo no voy a plantear que acá hay una gran confabulación y que todo esto está armado para justificar una política (una hipótesis que uno tendría ganas de plantearse), sino que voy a seguir con la idea de que hay honestidad y que puede haber error. Entonces estoy marcando errores de nuestro asesor en materia educativa.

La segunda aproximación que hace el Banco, y ésta creo que ustedes van a sentirla más cercana, es cuando dice cómo deben asignarse los recursos, en esta producción de servicios educativos, al nivel de cada empresa educativa. Primero vimos entre ramas, ahora dentro de cada “empresa”, dentro de cada establecimiento educativo cómo deben asignarse los recursos según el Banco.

La teoría económica neoclásica dice que un empresario asigna recursos de manera de lograr un determinado nivel de producción con el mínimo costo, o, dado un cierto presupuesto de recursos, de modo de maximizar la producción. El economista neoclásico le va a aplicar esa metodología a la empresa educativa. Va a ver la empresa educativa como una caja negra, de la que no se sabe lo que pasa adentro -porque no analiza la pedagogía, la motivación, las situaciones de enseñanza-aprendizaje, los contenidos-. En principio, el Banco no se mete con eso o se mete muy poco, sino que la va a ver como una empresa cuya función es combinar insumos para lograr un determinado producto.

La pregunta que se va a hacer el Banco es: “estarán las empresas educativas combinando bien los insumos para producir sus productos”. Al hacerlo, ¿cómo hace para definir el producto de una empresa educativa?, Nos dice: “el producto de una empresa educativa tiene que ser cuantificable, porque si yo quiero estimar los costos mínimos para lograr un dado producto tengo que poder cuantificar el producto y no sólo cuantificar los insumos”. No habla de la calidad de la educación, no en el sentido en que tal vez hablaríamos nosotros, sino que todo va a ser reducido a algo cuantitativo.

¿Qué es el producto de la educación? Es el aprendizaje, o sea, el producto es si se aprende o no se aprende, y esto puede ser medido, y va a ser propuesto que sea medido por pruebas relativamente universales, por sistemas de evaluación donde se evalúan a las empresas educativas examinando si sus alumnos aprenden o no aprenden. Los sistemas nacionales de evaluación responden a esta lógica, no quiero decir que esto sea la causa única de que sean adoptados, no quiero decir que un sistema nacional de evaluación no pueda ser útil, sino que se corresponde perfectamente con esa lógica. Tiene que haber una medición del producto y ésta tiene que ser cuantitativa, tiene que ser evaluado cuánto produce cada empresa. Por otro lado, tiene que hacerse un análisis de los insumos.

En la teoría económica neoclásica, una empresa está en equilibrio cuando, si saca un peso invertido en comprar, por ejemplo, el insumo mineral de hierro y lo invierte en comprar cualquier otro insumo, baja su ganancia. Está en equilibrio y ésta es la situación óptima cuando ha invertido de tal manera que un peso adicional puesto

en cualquier insumo rinde lo mismo. Si un insumo rinde mucho más, hay que sacar recursos de otros insumos y pasarlos a ese, esa es la regla.

Entonces, el Banco dice: “hemos analizado los insumos del proceso educativo, y hemos llegado a la siguiente conclusión: si tuviéramos un peso más, o un millón de pesos más, para invertir en educación, en orden de prioridades los insumos más productivos, los que más contribuyen al rendimiento, es decir, al aprendizaje, en relación al costo, son los siguientes”: (1) bibliotecas, invertir en bibliotecas. Esta inversión, por cada peso invertido va a tener una contribución al aprendizaje más importante que las que le siguen; (2) tiempo de instrucción. Invertir en lograr una intensificación del tiempos de instrucción, es decir, que realmente el maestro se dedique a enseñar, o, extender la jornada escolar, ya sea más días al año, o más horas, o más días a la semana, es una buena inversión (claro en el cálculo de ellos cuesta poco, es decir, no hay que invertir mucho, hay que hacer que trabajen más los maestros por el mismo salario); (3) tareas en casa. Esto al sistema educativo no le cuesta nada! (de paso: estamos pensando en una propuesta a nivel mundial, pensemos que puede haber sociedades donde la tarea en casa no es una institución frecuente). Incorporar tareas en casa, o más tareas en casa, ayuda al aprendizaje y cuesta muy poco. Obviamente esto recarga el trabajo de las madres, o de los padres, pero esto no lo paga el sistema educativo, por lo tanto, es un costo oculto que no entra en el cálculo; (4) textos escolares. Dice el Banco Mundial: “invertir en textos escolares es muy superior a invertir en una reforma curricular”. El Banco Mundial está en contra, en principio, de hacer reformas curriculares. Dice: “ lo mejor es tener un buen texto”. Tiende a ver al maestro como un facilitador, como un orientador de la lectura de los textos por parte de los alumnos. (5) el conocimiento del educador. Invertir en mejorar la formación de los educadores es costoso, en particular si es formación previa al proceso de enseñanza-aprendizaje. “Sí, hay que mejorar la capacitación, pero no tiene que ser en las escuelas normales, tiene que ser educación en servicio”, cursos cortos, si es posible a distancia, para que se mejore el conocimiento. O sea, bajar al máximo el costo de esta capacitación, cursos estandarizados de corto plazo; (6) experiencia del educador. ¿Como es que piensan ellos la economía de esto?. Un educador con muchos años de antigüedad cuesta más, es decir, cobran más. Por lo tanto, es mejor sacarlos del sistema e incorporar jóvenes recién ingresados que cobran menos. Desde ese punto de vista, es cierto que la experiencia del educador contribuye al aprendizaje, pero es muy costoso. Por esto está tan bajo en la lista de prioridades; (7) laboratorios. Muy costoso invertir en laboratorios químicos, computadoras, etc., para la educación, en relación con el aprendizaje adicional que se logra; (8) salario del educador. Es extremadamente costoso, en el análisis del Banco Mundial. No dice que mejorar el salario del educador, mejorar su motivación, mejorar su capacidad y su posibilidad de dedicar el tiempo para su formación no contribuya al aprendizaje, sino que cuesta mucho. Por unidad de aprendizaje adicional esto es un método muy caro. Por lo tanto, dice: “si es que vamos a tocar el tema de los salarios que sea asociado a incentivos vinculados a la reforma del sistema educativo que creemos que hay que imponer para que haya competencia y para que esto funcione como un mercado”. Va a aceptar, incluso, financiar programas que aumenten los salarios, pero

asociado a incentivos asociados a la participación en los procesos de cambio que proponen; (9) el tamaño de la clase. Este es un método, nuevamente, muy costoso. “Bajar el número de alumnos por aula, o por maestros para mejorar el aprendizaje, cuesta mucho (más aulas, más maestros, etc.), entonces lo que necesitamos es aumentar el número de alumnos por aula”. Esa es la recomendación del Banco Mundial. Concentrar alumnos en grupos más grandes puede bajar el aprendizaje, pero desde el punto de vista económico esto es conveniente, no gastar en esto, y en cambio, gastar en bibliotecas, o gastar en textos escolares. No menciona en esta lista edificios escolares, porque está totalmente fuera de consideración. El Banco llega a decir en uno de sus últimos informes que si Platón enseñaba debajo de un árbol no entienden por que hay que invertir en aulas. Desde ese punto de vista ven como una pésima decisión económica invertir en infraestructura escolar, es muy costoso por el incremento en el aprendizaje que produce.

Todo esto da lugar a pautas de cómo hay que reorganizar el proceso educativo, y donde hay que invertir, y me imagino que ustedes pueden reconocer algunas de estas pautas en las propuestas que hoy experimentamos.

El Banco, propone, también, que hay que dar prioridad a los aspectos administrativos y financieros de la reforma educativa, dentro de los cuales tiene gran importancia la descentralización, por lo que se supone que bajaría en costos indirectos del sistema educativo, o sea que el gasto educativo tenga que ver con los procesos de enseñanza y no con la administración de un sistema burocrático. Plantea en general y para todo el mundo la reestructuración orgánica de los ministerios, de las instituciones intermedias y de las escuelas, el fortalecimiento de los sistemas de información y la capacitación del personal en asuntos administrativos, supongo que alguno de estos programas se están experimentando en la Argentina.

Propone, también, la descentralización de instituciones escolares autónomas y responsables por sus resultados. Esto se dirige a generar un mercado donde haya empresas que si no compiten bien quiebren, es decir, no sostener a una escuela independientemente de sus resultados, se dirige a plantear el tema de la responsabilidad por los resultados, lo cual es obviamente legítimo, el problema es que está planteado desde una lógica economicista.

Ahora, ¿cual sería, para contribuir a esto, el papel de los gobiernos centrales?:

- fijar estándares para evaluar a los establecimientos y ver cuál tiene que sobrevivir, o no, o cuál tiene que ser reforzado, o no;
- facilitar los insumos que influyen sobre el rendimiento escolar;
- adoptar estrategias flexibles para la adquisición y uso de dichos insumos;
- monitorear el desempeño escolar.

Entre otras medidas financieras, el Banco Mundial propone,

- hacer uso de los impuestos del Gobierno central y de los Gobiernos locales; pero compartiendo los costos con las comunidades locales, o sea, pasando

todo lo que se pueda de los costos de la educación a los consumidores, a las familias, a las comunidades;

- cobrar aranceles en la educación superior;
- estimular la diversificación de los ingresos (en el caso de la educación superior esto es claro, que trate de tener ingresos por servicios prestados, al sistema empresarial en particular);
- dar préstamos educativos antes que becas;
- financiar proyectos educativos en base a los resultados y a la calidad (acá entra este mecanismo de competencia por los recursos de educación).

Algunas de estas recomendaciones son plausibles (como centrarse en el aprendizaje), uno no puede estar en contra de eso, el asunto es cómo se va a evaluar. ¿Que calidad tienen estas recomendaciones, cuánta ciencia hay en ellas, qué tanta metodología rigurosa hay para producirlas, qué calidad tienen como ideas? (más allá de que nos gusten o nos afecten, o no).

Han sido producidas dentro de un paradigma que está hoy en proceso de regresión, aunque, uno podría decir: el neoliberalismo está hoy reinando y su teoría ideológica económica es la teoría neoclásica. La teoría neoclásica analizada por los mismos científicos, los académicos, los investigadores de la misma teoría neoclásica tienen que admitir que está en un estado de crisis científica, como paradigma, a pesar de que se sigue reproduciendo y se sigue enseñando. Porque no está corroborada empíricamente -una condición que la epistemología de esta teoría exige, es decir, que sea puesta a prueba con la dureza de los datos, y no ha sido puesta a prueba-, sus predicciones pueden estar equivocadas o pueden ser acertadas con probabilidades inciertas. Por cierto, no se caracteriza por predecir siempre bien, que es uno de los estándares de la epistemología que acompaña a esta teoría. Además, está siendo reconocido, lo reconoce Milton Friedman, que es uno de los padres contemporáneos de éste paradigma, que la teoría neoclásica no es una teoría de la acción económica, es decir, que no es una teoría que le dice a los agentes económicos lo que tienen que hacer para triunfar o para ganar, toda esa teoría del empresario que asigna los insumos de esa manera es una construcción hipotética que, dice Friedman, no es lo que nosotros le decimos a los empresarios que tienen que hacer, y no reflejan lo que los empresarios hacen, ni los exitosos, ni los no exitosos.

¿Cuál es entonces el sentido de toda esta teoría?. Su predicción fundamental es que, si se deja librado a un mercado de competencia perfecta la asignación de los recursos, se va a llegar a una situación de óptimo social; aunque cada agente económico sea egoísta y pugne por su interés privado, de alguna manera, por la mano invisible, se va a llegar al óptimo social. Esa es la única predicción que algunos de los padres fundadores neoclásicos están dispuestos a seguir defendiendo.

Es interesante, además, tener en cuenta que esta predicción misma no ha podido ser corroborada y no va a poder ser corroborada jamás. Friedman aceptaría que

no lo podemos poner a prueba con la realidad porque nunca se da esa situación que se está prediciendo. Ellos dicen: “alguna vez, de algún modo, si hubiera un mercado de competencia perfecta los recursos estarían asignados de manera óptima a nivel social”, es más, tienen una seria dificultad para definir que es el óptimo social. Un señor llamado Pareto terminó definiendo que es el óptimo social de la siguiente manera: “es una situación de asignación de recursos y distribución de bienes tal que: si a una persona se le da un poco más, alguna otra tiene que perder” o sea, que no se puede mejorar la situación de nadie sin empeorar la de otro, es decir, que hay eficiencia pero no hay equidad. Pero además ellos dicen: “nosotros no podemos -porque somos una ciencia positiva, y no normativa (cosa que no es cierta)- decir qué es el óptimo social, no podemos meternos con el tema de la equidad, no podemos decir cómo tienen que estar distribuidos los bienes”.

Se trata de una estructura de una enorme debilidad teórico-científica a pesar de su gran formalismo y de su manto de cientificidad, de su matematización, que se refleja en los informes del Banco Mundial, que están llenos de cuadros, de números, de funciones.

A pesar de todo esto, se hace la predicción, la orientación, la propuesta y la recomendación de que hay que parecerse lo más posible a una situación de mercado para acercarnos al óptimo en el sistema educativo. Se dice: “hay que simular estructuras de mercado, si es que no las hay”. Por eso el sistema de evaluación nacional como mecanismo para ver qué empresario educativo merece sobrevivir o no. Tienen que incorporarse hasta donde se pueda mecanismos competitivos en el sistema educativo, por eso la incorporación de incentivos, la incorporación de mecanismos de competencia por los recursos educativos, hay que presentar un proyecto educativo y competir por los recursos, generar ese tipo de situaciones. Tiene que haber transparencia para que el mercado funcione, por eso es importante que los mecanismos de evaluación produzcan resultados públicos, que se sepa qué nota se le pone a cada establecimiento, etc. Hay que hacer que la gente se comporte lo más parecido a como se comporta en el mercado, por ej. -esto es una propuesta tomada del caso chileno, no sólo el Banco Mundial produce ideas si no que a veces las toma de procesos como el caso chileno- hay que dar cupones a las familias que necesitan ser subsidiadas, en lugar de subsidiar a los establecimientos educativos. ¿Por qué?, se les da un cupón para que pueda ir a cualquier establecimiento y pagar la matrícula. Lo ideal sería que todos los establecimientos, privados o públicos, cobren matrícula, y que la gente que no pueda pagar la matrícula tenga estos cupones. Entonces van a orientarse por el mejor establecimiento, estos a su vez van a tener que competir entre ellos y van a conseguir más mercado aquellos que sean mejores, lo cual es la utopía del mercado. Porque ya sabemos que en el mercado no sólo se producen bienes, sino que se producen imágenes engañosas; y así muchos establecimientos hacen como los hospitales privados: venden la hotelería, o sea, venden el edificio, venden la imagen de que van niños superdotados, entran en una cuestión de propaganda y no necesariamente de calidad, esos son los vicios del mercado real. Plantean, por supuesto, que hay que arancelar todo lo que se pueda arancelar, minimizar la educación gratuita.

Estas recomendaciones, a pesar de esa debilidad de la teoría, reconocida por sus padres fundadores, no dejan de hacerse. Pero además, podríamos demostrarlo, ni siquiera se aplica bien la metodología propia del pensamiento neoclásico, por los datos que usan para producir resultados como éstos que acabamos de ver. Fíjense cómo llegaron a esas prioridades. No es que hicieron el estudio de cuánto cuesta cada insumo educativo y cuanto rinde en términos de aprendizaje en una muestra representativa en las sociedades. No hicieron eso, que es lo que da a entender la propuesta conociendo la metodología. Llegaron a estas prioridades sumando los estudios que tenían en la biblioteca que afirmaban que tal factor era positivo para el aprendizaje. Como encontraron que el número de estudios que decían que era importante para el aprendizaje tener una biblioteca, era el mayor de los de su colección, eso fue lo que hizo que apareciera como primera prioridad, y en ese orden es que van apareciendo los otros factores. Usar como “proxy” el porcentaje de estudios acumulados que señalan que ese factor es positivo para el aprendizaje, es una burla al método que ellos mismos propondrían, que es hacer una muestra, una medición rigurosa de las variables y establecer para una población bien estimada qué es lo que debe hacerse.

Los datos que usan son de las épocas más variadas y para los países más variados. Como el Banco Mundial piensa para el mundo, como su nombre indica, usa informes de países muy diversos para llegar a conclusiones generales y sobre todo pesan mucho los grandes países con grandes problemas educativos, o sea, que están muy sesgadas están apreciaciones por lo que pasa en la India o por lo que pase en países de esa magnitud.

Hay una serie de supuestos, como que uno puede cambiar un factor y dejar los otros igual, que no es admitido por ninguna metodología seria. Por ejemplo no se puede decir: vamos a cambiar el texto y dejamos al maestro igual y eso va a obtener el resultado, o vamos a descentralizar y no vamos a desarrollar nuevas capacidades, o vamos a pasarle responsabilidades a la comunidad, pero no vamos a hacer un desarrollo de la capacidad de la comunidad, por ejemplo, para incidir en el proceso educativo y definir una parte de la currícula. Hay una serie de supuestos de que uno toca un factor y los demás quedan igual, que no tiene nada que ver con los procesos reales. El cambio educativo implica cambiar un sistema y eso implica modificar los factores y la relación entre ellos, incluso dentro de esta metodología bien aplicada.

¿Que status tienen entonces estas ideas con las que nos presta (a costo) el Banco Mundial? Son hipótesis. No son ideas corroboradas, no son verdades, sea lo que sea que quiere decir esta palabra. Son meras hipótesis. En notas al pie y en lugaritos de sus discursos el Banco Mundial reconoce esto. Incluso dice: “el instrumento del análisis de costo-beneficio es útil para el sistema educativo, puede generar hipótesis, pero no puede ser la base de las prioridades”, lo dicen en otros documentos, “ una vez establecidas las prioridades tenemos que usar el análisis de costo-beneficio para asignar mejor los recursos”.

Sin embargo, en esto que les he mostrado se ve como de hecho están usando esa metodología para decir cuáles son las prioridades: tiene prioridad el sistema de educación básica, la primaria en particular. Y así con otras. Por ejemplo ellos reconocieron que había un problema con los chicos que no estaban bien alimentados para que pudieran aprender, entonces, discutieron que había que hacer algo, pero dijeron: “nosotros estamos trabajando con el mercado de servicios educativos, son acciones de las empresas educativas las que tenemos que tener en cuenta, no nos vamos a meter con las otras políticas sociales”. Y concluyen, y lo dicen con estas palabras “hay que hacerse cargo del hambre a de corto plazo, es decir, el hambre durante el período del aula”, entonces, hay que darle desayuno escolar, no almuerzo, a un alumno que va a la mañana, y obviamente no hay que resolver el problema de la alimentación en el hogar.

Están entonces dando prioridades, están decidiendo políticas fundamentales para el desarrollo de un país, no están aceptando ni pidiendo unas decisiones previamente políticas de una sociedad y después vienen con un instrumento que ayuda a tomar mejor algunas decisiones en la economía de la educación.

Si yo tengo que hacer una evaluación no puedo -por más objetivo que quiera ser- no decir nada de como se hacen estas cosas. YO CREO QUE ESTO ES DE UNA ENORME IRRESPONSABILIDAD. Lo que no debería extrañarnos, porque el Banco Mundial, el mismo que habla de la responsabilidad de los colegios, de que los maestros sean responsables del aprendizaje y de que esto sea evaluado, tiene una historia de irresponsabilidad extraordinaria. Hubo una época en que nos propuso construir obras hidráulicas de propósito múltiple, de riego y de producción de energía, que después provocaron desastres ecológicos y que nunca se pudo encontrar mercado para toda la producción que se suponía que iba a haber, y nos dio la línea de créditos para diques y nuestros países construyeron diques por todos lados. El Banco Mundial es también corresponsable del endeudamiento externo de nuestros países, si es que no un responsable mayor. Así como ahora dice “cuidado no hagan esto” o avisa a los inversores que no inviertan en tal o cual país porque no siguen sus recomendaciones, ¿por qué no dijo a tiempo “no presten más a estos países porque no van a poder pagar?”, o por qué no denunció “miren lo que está pasando con la deuda gubernamental, no tiene nada que ver con el desarrollo, se están llevando la plata a Suiza o donde sea”.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario, fueron irresponsables históricamente, pero no se hacen responsables. Ellos nunca pagan, la deuda externa la pagamos nosotros, no la pagan ellos, no dicen “somos corresponsables vamos a hacer una quita del 50% por nuestra responsabilidad”. En el caso de la educación ya están empezando ahora a revertir propuestas que hicieron muy firmemente hace siete u ocho años, porque se están dando cuenta de que eso estaba equivocado, pero costará mucho reconstruir lo que desmantelaron. Si alguien tomara las propuestas del Banco Mundial como la mejor propuesta disponible y la implementara masivamente en un sistema y hiciera un proceso irreversible de transformación de un sistema educativo siguiendo estas líneas, después puede encontrarse con la sorpresa de que el Banco Mundial dice “nos equivocamos”.

Aquí hay una enorme irresponsabilidad, porque las propuestas del Banco Mundial vienen con una enorme fuerza, porque es, junto al FMI, el que tiene la llave de nuestro acceso al mercado del capital y porque nos tienen controlados por el lado de la política económica. Una recomendación de un técnico del Banco Mundial es escuchada de una manera muy distinta que la de un investigador de una universidad.

Ellos están imponiendo una propuesta que es débil, que debería ser tomada como hipótesis, que podría, en todo caso, ayudarnos a experimentar algunas de estas cosas pero no asumirla como “esto es lo que hay que hacer o no tienen acceso a crédito ni apoyo internacional” y cambiar todo el sistema educativo de una manera irreversible.

Para una cabal comprensión, las propuestas de política educativa del Banco Mundial deben además ubicarse dentro de lo ellos llaman las nuevas políticas sociales -el PNUD también tiene un papel en esto-, que terminan siendo, a pesar de la jerga sobre desarrollo humano, etc., políticas sociales compensatorias. El Banco dice desde el año 90 “nuestro objetivo no es ya el desarrollo económico, porque eso no es ya aceptable como propuesta nacional, el mercado mundial va a decidir que países se desarrollan, o no, nuestro objetivo es el alivio a la pobreza. O sea, es incidir en las políticas sociales, focalizar los escasos recursos que le deja para el gasto social a los gobiernos en los sectores de extrema pobreza. Esa es la línea estratégica del Banco Mundial.

Y en el caso de la educación hacen lo mismo, hay que focalizar los recursos en el sector primario, entre otras cosas porque ahí es donde se da, o no se da, el acceso, y entonces siendo los pobres son los discriminados, los que no tiene acceso, entonces dicen ellos: “invertir con prioridad en el sector primario, tiene un efecto social de lograr el acceso de todos”. Pero de esto no se sigue que haya que asfixiar al sistema de educación superior.

La definición de educación básica, de salud básica, de saneamiento básico que hace el Banco en general es un paquete mínimo, no es básico en el sentido del documento de Jomtien (Educación para todos), es “básico” en el sentido de lo “mínimo”. Esto se garantiza para los que no pueden pagar algo mejor, después los que puedan pagar o los que tengan méritos para conseguir un subsidio especial podrán tener acceso al resto (pero también a una educación básica mejor!). Entonces, no debería extrañar que este énfasis en la educación básica vaya acompañado de un empobrecimiento de la educación pública básica.

El Banco Mundial está introyectando valores del mercado, en lo que ellos consideran una rama más de la producción, pero que es el área de la cultura, es el área de la producción simbólica, es el área de la generación de los valores, y le están aplicando el mismo sistema de valores del mercado que le aplican a la producción de latas de tomates.

Desde muchos puntos de vista yo creo que se puede decir que el Banco Mundial esta cumpliendo el papel de ser el caballo de Troya del ajuste económico en el área de las políticas sociales.

En conclusión, la adopción a libro cerrado de las propuestas del Banco Mundial para la educación sería un grave error político y social. Pero cómo enfrentar esas poderosas sugerencias sin tener una propuesta mejor, más allá de la defensa de lo existente. Además, como lo que en realidad experimentamos son las políticas educativas nacionales, debemos discernir qué relación tienen con el proyecto del Banco, pero además examinarlas con rigurosidad y objetividad como intentamos hacer con las del Banco. Es posible que no sean tan dependientes del Banco, incluso que usen al Banco como excusa para imponer lo que se decidió en cúpulas tecnocráticas del gobierno. O puede ser que aparezcan asociadas al Banco pero tengan un importante grado de autonomía y validez nacional.

Creo que estaremos mejor posicionados si hacemos el esfuerzo de examinar objetivamente el proyecto educativo declarado y actuado en cada país, cuánto de este proyecto se apoya ciegamente en propuestas inválidas o no corroboradas y las toma como verdades cuando son hipótesis, y cuánto tienen de autóctonos, cuánto ponen las contrapartidas nacionales. En esto yo quisiera hacer la siguiente afirmación: el Banco Mundial no es el *factotum* de la política educativa en cada uno de nuestros países. El mismo Banco financia políticas muy distintas en América Latina. Puede haber rasgos comunes, pero a veces los países dicen, o los gobernantes dicen “no puedo hacer esto porque el Banco Mundial no me deja”, y esto no siempre es así. En el Ecuador se afirmó que el Banco Mundial no financiaba un programa de educación bilingüe bicultural, y en Bolivia financia un programa de educación bilingüe bicultural. El Banco Mundial esta en contra de prestar para infraestructura y los Estados de Brasil, que piden directamente créditos al Banco, se la pasan inaugurando escuelas (porque el político no puede inaugurar un texto escolar, inaugura una escuela) y uno va y visita a las escuelas y son elefantes blancos, están vacías porque no tienen presupuesto para pagar a los maestros y son usadas como campos deportivos por los muchachos de la zona, y el Banco Mundial financia eso. O sea, no es que dice “esto no” a secas. Ahí hay una negociación, hay una responsabilidad del lado nacional. Desde ese punto de vista me parece fundamental que nos planteemos desde dónde criticamos las propuestas del Banco o los proyectos educativos.

Y me parece que, por ejemplo lo que yo acabo de hacer, que es una crítica interna de las propuestas (es decir, me metí en la cabeza del economista neoclásico y trate de mostrar cómo piensa y digo “ni siquiera está cumpliendo con sus propios cánones de lo que es la investigación científica”) es algo que ahora debemos hacer con las propuestas que se están haciendo en el país. Uno puede hacer un análisis de esas propuestas, pero ahí va a darse un problema serio, me parece a mi, si no tenemos una visión alternativa. Sin un planteamiento que surja de un análisis concreto de la situación concreta actual, que vaya más allá de decir “es mejor volver a lo anterior porque esto es terrible” o “hay que anular la Ley Nacional de Educación”. Partimos de un sistema donde está habiendo reformas educativas,

donde está habiendo una compleja crisis del sistema educativo -por su inercia histórica y por las reformas y el modo de implementarlas y las resistencias, etc.-, un sistema donde están dándose todas estas intervenciones, donde hay transferencias a medio cumplir, responsabilidades a medio asumir, etc. No podemos volver mágicamente para atrás y recomenzar desde el inicio del Congreso Pedagógico o de donde se quiera comenzar la revisión . Hay que partir de esta situación hacia adelante, hacer una propuesta de nueva transición, y desde ahí contrastar con las propuestas del Banco Mundial.

Y en eso es fundamental lo que acá ya se mencionó: la necesidad una búsqueda pluralista, donde no se trata de tener la alternativa monolítica equivalente a la del Banco Mundial, sino de explorar distintas alternativas, porque parece que certezas totales no podemos tener y nadie puede arrogarse el papel de decidir por todos los actores del sistema educativo. Entonces, en lo inmediato la gran tarea no es tratar de hacer una propuesta concreta, sino, crear un espacio plural de búsqueda, un sistema dentro de la esfera pública donde se pueda discutir la cuestión de la educación, plantear condiciones iniciales para reabrir el sistema educativo para que se puedan experimentar distintas alternativas. Esto me parece que sería lo responsable y a la vez relativamente tranquilizante, e implica también que los recursos para la investigación sean más democratizados, que no estén concentrados en un ministerio que está siguiendo una cierta línea, o en un Banco Mundial que puede contratar estudios bien pagos en cualquier parte del mundo.

Finalmente, para analizar crítica y objetivamente esta propuesta ayudaría tener una utopía. Porque sin una utopía de país, sin una utopía de la educación con respecto a ese país, será muy difícil fundamentar -en términos estrictamente de aprendizaje o de justicia estructural- propuestas alternativas para el sistema educativo.