

SEGUNDO PANEL:
EDUCACIÓN Y MODELO DE DESARROLLO¹

José Luis Coraggio

Introducción: el peso del Banco Mundial en la política educativa

Me gustaría aclarar, antes que nada, que en esta discusión habrá una extensa referencia al Banco Mundial y quiero decir por qué. El Banco está jugando un papel hegemónico en el rediseño de las políticas educativas en América Latina. Esto creo que no tiene que ver con la claridad o poder de convicción de sus ideas, sino con su poder económico. Sin embargo, ese poder no se deriva del peso de sus préstamos para la educación, puesto que presta a tasas variables, cercanas a las del mercado y lo que presta es mínimo: menos del 1% del gasto público en el sector. Sin embargo, es el principal agente externo que presta recursos frescos para invertir en nuevos programas de educación. Como en otros sectores, es la inversión y no la reestructuración del gasto corriente la que inicia las innovaciones. Y ese financiamiento viene acompañado de asesoría, de propuestas sobre como reformar el sistema educativo.

¿Por qué se atiende a sus recomendaciones? Una razón fundamental es que sus préstamos se dan en el contexto de los Programas de Ajuste Estructural. Junto con el Fondo Monetario Internacional, es uno de los agentes principales de la política de ajuste a las nuevas reglas del juego del mercado global. Su fuerza reside en el bloqueo que puede hacer del acceso a los mercados de capitales si las políticas de los gobiernos - económicas, financieras, sociales- no son consideradas adecuadas. Ello le da una enorme influencia ante países ya sobreexpuestos por su deuda externa y requeridos de ingresos de divisas para pagar intereses y mantener sus vulnerables balances externos. Esta situación es de hecho aceptada por las agencias de las Naciones Unidas que tienden a aliarse con el Banco Mundial para poder entrar eficazmente con sus propias propuestas y programas para los gobiernos.

Un dato más que es importante tener presente: el Banco Mundial no está conformado sólo por funcionarios y técnicos. Su tecnocracia depende a su vez de los gobiernos donantes y, entre éstos, el principal es el de los Estados Unidos de Norteamérica. En este momento, por ejemplo, en el Tesoro Norteamericano se está discutiendo si se traspasa lo que es ayuda externa (canalizada a través de agencias como la AID) al rubro de inversión en organismos multilaterales, en tanto se ha calculado que cada dólar invertido en un organismo multilateral no

¹Ponencia presentada en el Seminario: “Seminario internacional sobre Políticas Educativas en América Latina, organizado por el Consejo de Educación de Adultos de América latina (CEAAL) y el Programa interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE); en Santiago de Chile, 5-6 Diciembre, 1994. Publicado en: Políticas educativas en América Latina, TAREA-CEAAL, Lima, 1995.

sólo es recuperable y genera intereses, sino que significa una influencia muy superior en relación con la ayuda directa (salvo que sean asuntos militares o cuestiones similares). Una estimación a partir de los informes del mismo Banco nos revela que cada dólar que el gobierno Norteamericano invierte en el Banco Mundial, influye sobre la inversión de 1000 dólares de los gobiernos a los que se presta: esta palanca multiplica la fuerza de las ideas sobre lo que deben hacer otros gobiernos en mil veces, y además es un fondo recuperable!

Esto no significa que cada funcionario del Banco Mundial sea un agente al servicio de una confabulación imperial que determina las políticas de nuestros gobiernos unilateralmente. El Banco tiene una dinámica parcialmente autónoma con contradicciones internas, e incluye entre su personal técnico gente genuinamente interesada en el desarrollo y crítica de ciertos lineamientos del Banco, con algún margen de maniobra en la negociación de cada proyecto. Pero los sujetos-agentes están insertos en una estructura muy difícil de cambiar cuya eficacia, por último, se remite a objetivos que no son sólo, ni tal vez principalmente, los de los países prestatarios.

Un aspecto que debe preocuparnos, cuando se concentra tanto poder, es cómo es ejercido ese poder, sobre todo si no debe legitimarse por mecanismos democráticos. En este caso debe preocuparnos especialmente todo signo de irresponsabilidad en el diseño de propuestas que se lanzan en un contexto que favorece que sean asumidas masiva e irreflexivamente a nivel mundial. ¿De qué servirá que se nos diga, dentro de diez años: "hemos aprendido, en realidad había errores en nuestras propuestas, aquí tienen otras propuestas novedosas", como ocurrió con la moda de los proyectos hídricos de uso múltiple, o con tantos elefantes blancos financiados a lo largo y ancho de nuestro continente? Ahora no se trata de invertir en cemento para escuelas, nos dice el Banco, sino de cambiar las relaciones educativas, no se trata de construir edificios sino de construir nuevas instituciones. Pues tanto mayor es la responsabilidad cuando se asume la tarea de hacer ingeniería institucional (algo usualmente considerado privativo de la soberanía de cada pueblo y cultura) como si el mundo fuera homogéneo. Esta es una crítica ética, si ustedes quieren, dirigida a una estructura más que una crítica generalizada a personas, porque me consta que dentro de la institución, en particular dentro del área de políticas sociales, hay mucha gente crítica.

Pero al momento de asignar responsabilidades es fundamental no recaer en la visión que ve en el determinismo externo la única o la principal fuente de los problemas. Para que tenga sentido buscar alternativas mejores en seminarios como éste, es necesario atribuir una parte significativa de la responsabilidad a los actores nacionales. Pues aunque se observa esa tendencia a asumir las líneas que el Banco Mundial propone, la política educativa resultante del encuentro con las Agencias Internacionales depende también de la contraparte nacional, de la existencia o no de un proyecto educativo autóctono, de la vulnerabilidad económica del gobierno, de la

existencia de una esfera pública en que se discutan la estrategia educativa, y del papel que en ella jueguen los intelectuales, los agentes de la educación, las organizaciones sociales y políticas, las ONG.

Es fundamental afirmar que existe un espacio de influencia interna sobre el diseño de las políticas sociales, so pena de quedar condenados a la limitada tarea de hacer interpretaciones o a lo sumo contribuir a matizar a nivel local algo ya fuertemente determinado a nivel global. Y tanto porque los gobiernos siguen siendo la principal forma de representación nacional en los espacios internacionales como por el papel directo que ellos juegan en las negociaciones de programas nacionales, es fundamental complicarse con el discurso público nacional, sin perder de vista los procesos globales sobre los cuales es difícil influir directamente, aunque algunos movimientos (como el ecologista o el feminista) estén mostrando que incluso esta vía no está totalmente cerrada.

Como he planteado en otros trabajos realizados en el CEAAL, las políticas educativas deben ser discutidas y planteadas en el contexto de una estrategia más amplia, cuyo núcleo económico es crítico. De ahí la relevancia de la vinculación entre modelo educativo y modelo de desarrollo. Y aquí vamos a encontrar que la fuerza del Banco Mundial se deriva también de que su modelo económico es hoy hegemónico, o al menos un punto de referencia obligado para justificar las políticas económicas de nuestros países. Una vez adoptada su concepción de la estrategia económica correcta, su propuesta de política educativa parece la única posible. Lo que nos lleva a preguntarnos si será posible discutir esas políticas educativas desde una perspectiva sectorial, sin cuestionar el modelo económico subyacente, o si podremos plantear alternativas educativas sin vincularlas con una propuesta económica también alternativa.

Es en el marco de esta discusión que trataré de presentar la cuestión sobre educación y modelos de desarrollo. Nos encontramos con tres propuestas que tienen pertinencia para la discusión de hoy. Una es la del modelo económico de libre mercado basado en la teoría económica neoclásica. Otra es la de propuesta de desarrollo humano. Y la tercera es la que están planteando CEPAL/OREALC. Serán presentadas muy brevemente, y en su cuestionamiento estarán sugeridas líneas para plantear otras vías alternativas. Necesariamente, por su peso actual, deberé concentrarme en la propuesta del Banco Mundial.

El modelo neoclásico de crecimiento y la política educativa

Un economista que lee directamente las propuestas educativas del Banco Mundial puede advertir, entre líneas, una concepción económica, en particular la de la teoría económica neoclásica, así como sus metodologías afines para diseñar políticas. Lo que puede no saber, dado que las propuestas educativas se presentan como respuesta contemporánea a la inédita problemática actual, es que esa línea de pensamiento sobre la educación estuvo presente en el Banco desde los años 70, en que aparecía como un 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, en esa época estaban planteadas prácticamente todas las recetas que hoy se presentan como respuesta específica a la crisis del sistema educativo.

En la documentación de esa época expresamente se explicita que esas propuestas fueron construidas usando el modelo microeconómico neoclásico - que no habrá tiempo para explicar aquí. Lo que debe preocuparnos es que ese modelo tiene una serie de vicios intrínsecos, conocidos desde hace varias décadas, que van a incidir sobre la validez de las propuestas que se están haciendo. Es más, es posible que se pueda llegar, usando el mismo modelo, a conclusiones diversas (por ejemplo, en lo relativo a la prioridad otorgada a la educación primaria vs. la secundaria, la informal y no formal o la superior) si se aplican las metodologías de manera rigurosa, es decir, no buscando construir ejemplo favorables sino poniendo las hipótesis realmente a prueba.

Dudas sobre la científicidad de esas propuestas están registradas, por ejemplo, en un documento del mismo Banco Mundial del año 1993 -firmado, entre otros, por un Vicepresidente del Banco- que sostiene que las evidencias empíricas usadas para apoyarlas no son confiables, no son concluyentes. En otras palabras, estaríamos recibiendo reglas de acción eficaz y eficiente para reformar nuestros sistemas educativos que están basadas en teorías cuestionadas aún cuando esa misma teoría ha producido evidencia no concluyente, si es que no negativa. 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 sustenta las nuevas estructuras de poder, sino que las nuevas correlaciones de poder dan vigencia a esta ideología.

El modelo económico neoclásico es un modelo que, básicamente, trata de explicar las variaciones en el ingreso nacional usando lo que llama una función de producción. Plantea una ecuación en la que el incremento del ingreso depende de la acumulación de capital, de las variaciones en el factor trabajo y de un factor que han llamado "capital humano" - conocimiento, destrezas, ciencia, etc.- que aparece como separable de lo que es el desgaste de la energía humana.

Este modelo, que es muy viejo - y que, dicho en documentos del Banco Mundial, no ha podido explicar las variaciones en el ingreso nacional en los últimos 30 años, o sea que ha fracasado como teoría- es aplicado para dar respuesta al modelo educativo. Por lo pronto, de ese modelo se deriva que la educación es una de las vías para el desarrollo, porque el gasto en educación equivale a invertir en capital humano y eso genera un incremento en el ingreso. Así, el Banco ha reconocido que durante décadas se concentró erróneamente en la inversión en infraestructura, hasta advertir que la educación era a la vez un

sector de alta productividad y una inversión complementaria de las obras de infraestructura.

¿Cómo se traducen estos enfoques en el interior del modelo educativo? ¿Se limitan a dar prioridad a la inversión en educación pero dejan librado a los educadores el determinar cómo organizar el sistema educativo y el proceso de enseñanza-aprendizaje? Aquí aparece el sesgo economicista: todas estas cuestiones van a ser respondidas con la misma teoría y metodología, haciendo una identificación (que es más que una analogía) entre sistema educativo y sistema de mercado, entre escuela y empresa. La propuesta para el sistema educativo es dejar la actividad educativa librada al mercado y a la competencia, a la interacción entre demandantes y oferentes de servicios educativos, como mecanismo para resolver el problema de cuánta educación y en qué niveles y ramas hace falta. Ese es el principio básico, la filosofía subyacente en el modelo neoclásico. El problema es que esa teoría es una teoría normativa. La realidad no es así, hay problemas graves evidentes de funcionamiento del "mercado" educativo. Entonces, además de la privatización y la desregulación, muchas propuestas de política van a orientarse a rectificar el funcionamiento real de la sociedad y de la economía para que se parezca al modelo de competencia perfecta.

Dado que éste es uno de los casos en que el mercado no puede dar respuestas adecuadas, el modelo admite la centralidad de la intervención estatal en educación, provisto que la ausencia de competencia sea compensada por una **reforma del sistema educativo** que acerque los mecanismos de asignación pública de recursos a los propios del mercado, para asegurar la eficiencia del sistema. En esta línea van las recomendaciones de minimizar la gratuidad, recuperando los costos siempre que sea posible, haciendo pagar por la educación a quién la recibe (préstamos a los estudiantes, aranceles, contribución de recursos por parte de la comunidad beneficiada, etc.). Cuando, por razones políticas, no es posible pasar a un sistema arancelado, se admite que otras fuentes de ingresos "genuinos" compensen por la "artificialidad" de los precios subsidiados, como la venta de servicios de la universidad a la empresa privada.

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

más eficientes. Y lo mismo sucederá a nivel de carreras y así sucesivamente. Esto ya lo estamos encontrando y va a seguir apareciendo.

Por su naturaleza de inversión de largo plazo, la oferta educativa no puede ser determinada de manera óptima mediante el juego de demanda y oferta en el mercado de servicios educativos. Debe ser programada anticipando la demanda futura de recursos humanos, por parte del Estado, del autoempleo y, sobre todo, de la empresa privada capitalista. 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 de crecimiento será el mercado mundial -en 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 con los viejos modelos.

Esta incertidumbre respecto al curso del desarrollo económico, 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 menos arriesgado 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 unos funcionarios de un ministerio los que determinen para dónde tiene que ir la educación. Tiene que ser el mercado. Y esto se basa en la apreciación, bastante correcta, de que la educación -sobre todo la universitaria- se autonomizó de las necesidades reales de la economía y se quiere restablecer su articulación con la demanda del mercado. (Esto está muy presente en los documentos de la CEPAL también.) Pero no estamos hablando de una hipótesis plausible que merece ser puesta a prueba. Ya está demostrado empírica y teóricamente que el mercado no funciona como dice esa teoría económica.

Se piensa, por ejemplo, que si el sector privado está dispuesto a invertir en la capacitación de determinados recursos humanos es porque los necesita. Entonces 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. Pero resulta que no sólo ya no hay esclavitud, sino que 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, en general puntual y cortoplacista. Aquí habrá que matizar también las cosas, porque siempre pueden existir fracciones de empresarios que vean su futuro ligado al desarrollo general de la economía y la educación nacional.

Con ese mismo modelo se llega a la conclusión de que la mejor inversión, si los recursos son escasos, es invertir en la escuela primaria. ¿Por qué? Han estimado -por medio de regresiones estadísticas históricas, esas mismas de cuya confiabilidad se duda-, 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 igual cantidad. Por todo lo cual rendiría más socialmente invertir en educación primaria que en secundaria y superior. Aquí, 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, se pueden formar personas hoy día, pero cuando efectivamente ingresen al mercado de manera masiva, 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 a la vez exige invertir en otros niveles de la educación y en otros sectores, de modo que se garantice un crecimiento adecuado de la demanda de trabajo. Cierto es que 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 esto no es considerado en 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, que es bien conocida para los que han hecho un análisis de la teoría económica.

Yendo ahora al proceso de enseñanza-aprendizaje, la escuela es vista como empresa que ensambla y organiza factores de la educación y produce recursos humanos con un cierto nivel de aprendizaje. Y se pretende que lo haga al mínimo costo posible. Para definir políticas, se realiza un análisis de los insumos escolares y sus costos y se relacionan sus variaciones con las variaciones del aprendizaje logrado dentro de un dado universo de escuelas. Mediante métodos estadísticos se asocian las variaciones en el aprendizaje medido mediante tests universales (el equivalente al supuesto de un producto homogéneo) 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. Se estiman los costos de esos "insumos" y se obtienen relaciones de costo-efectividad respecto al objetivo

del aprendizaje. Se llega así a ciertas conclusiones que, entre otras cosas por las limitaciones conocidas del método, deberían ser tomadas como meras hipótesis, como que, habiendo recursos escasos, 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 ese chico llegue hambriento 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.

Todo esto va indicando los débiles fundamentos de estas propuestas, no tanto por la cantidad de supuestos falsos en que se basan los modelos sino porque las políticas reales que se justifican con aquellos no resisten la prueba dura de la confrontación sistemática con los efectos reales que generan. Esto no quiere decir que algunas de las recomendaciones no sean intuitivamente aceptables y hasta buenas en algunas circunstancias, pero por lo pronto debemos convencernos de que hay que considerarlas en un pie de igualdad con otras propuestas que podamos hacer y que no tienen ese manto de modelos econométricos que las hace aparecer como producto de "la ciencia". Si vamos a dialogar, dialoguemos sabiendo qué valor tienen las cosas que cada uno aporta al diálogo.

Todo esto se enrarece, además, porque el Banco Mundial hoy dice que su objetivo no es el desarrollo, sino reducir la pobreza en el mundo, es decir, la gran política compensatoria a nivel mundial. Y desde ese punto de vista, su principal propuesta es que usemos lo más eficientemente posible los recursos públicos de política social, focalizándolos en los sectores de extrema pobreza. Como hemos indicado en otros trabajos, de la manera que se implementa, esto no afecta al sector de mayor concentración de la riqueza, sino a los sectores medios urbanos. Incluso en los documentos del Banco Mundial se dice con total claridad que la pobreza relativa se reduce bajando los ingresos de los sectores medios. Esto es particularmente grave en el caso del sector educación por sus consecuencias sobre las expectativas de mejoría social ligadas al estilo de desarrollo.

Ese objetivo social declarado por el Banco vendría a consolidar la propuesta de concentrar recursos en la escuela primaria. Porque para los sectores de pobreza extrema su problema no es si pueden entrar a la universidad, sino si pueden entrar al sistema escolar desde el primer escalón y tener una educación básica eficaz. Por lo tanto, invertir en la escuela primaria aparece como congruente con aliviar la pobreza en el mundo. Aún en los países donde hay un 95% de acceso al sistema escolar, se reafirma la prioridad porque el sistema todavía es ineficiente (alta repetición y deserción), sin advertir la relación dialéctica entre extensión y calidad cuando se extiende un sistema educativo en un contexto de marginación cultural y exclusión económica. 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 (niveles de aprendizaje efectivo), es una estrategia mal planteada.

En todo caso, vemos que el papel del Estado en esta propuesta es importante. Obviamente, el Estado no puede desaparecer totalmente, en tanto el Banco es un organismo que presta a gobiernos. Pero, además, uno de los preceptos de esta teoría es que cuando el mercado no funciona, por alguna peculiaridad del bien o servicio de que se trate, el Estado tiene que intervenir para hacer que se logre el mismo resultado que el mercado produciría si funcionara bien. Y el campo de la educación es uno en el que, como vimos, el mercado no funciona bien y se requiere no sólo la regulación sino la educación pública.

Aunque partimos de la hipótesis de que no hay una confabulación contra los países en desarrollo y que en todo caso se trata de errores, 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 de los países desarrollados muestran que la educación por sí sola no resuelve la pobreza; o que la inversión en educación solamente contribuye a reducir la pobreza en un contexto de crecimiento con políticas redistributivas del ingreso, pero que cuando hay un contexto, incluso de crecimiento, con políticas y efectos redistributivos negativos, la educación por sí sola no reduce la pobreza.

Los doble estándares se advierten también en la propia lectura que, desde la educación, se hace del “milagro del Este Asiático”. Esto hace referencia a 8 economías que han crecido de manera sostenida entre 1965 y 1990: Japón, los “cuatro tigres” (Hong Kong, la república de Corea, Singapore y Taiwan), y tres NICs (países de reciente industrialización del Sud Asia: Indonesia, Malasia y Tailandia. Uno de los factores que se asocian causalmente con tales resultados es que enfocaron 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 bien “importando” 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 las políticas educativas centradas en el desplazamiento de recursos de la enseñanza superior preexistente a la básica, así como centrar las carreras en los módulos técnicos. Seguir esta línea en Latino América significaría destruir algo ya existente, y no tener en cuenta que la extensión ya alcanzada de la escuela primaria es de las más altas del mundo. Por el contrario, se podría decir que la

enseñanza secundaria 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 reorganizar y revitalizar la enseñanza superior y la investigación, fomentando cuando es necesario sistemas regionales para lograr economías de escala y externas imprescindibles en la competencia internacional.

Otra lectura del informe sobre el milagro Asiático permite percibir que, más allá de sus limitaciones, al aplicar el modelo neoclásico al diseño de una política sectorial de educación, no se resaltan con igual fuerza otras relaciones que ese modelo alcanza a señalar. Así, en dicho informe se llega a la conclusión de que las mediciones 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%). Pero no encontramos un énfasis en la necesidad de una política económica que redistribuya positivamente el ingreso (algo que dentro de la política educativa se limita a evitar dar subsidios a los sectores que pueden pagar).

La cuestión del contexto socioeconómico tiene además 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:

I. 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 intereses especiales corporativos o políticos para influir sobre la tecnocracia económica, posibilitando su relativo aislamiento, a la vez que promoviendo su calidad técnica (pagos competitivos con los del sector privado, meritocracia, competencia antes que favoritismo en el acceso a los cargos)

II. Esas sociedades recurrieron al capitalismo de Estado, a mecanismos de ahorro obligatorio y a mecanismos de socialización del riesgo

III. 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”, y se resalta el contraste con América Latina. Se apeló a la

redistribución de la tierra y el crédito, así como a la satisfacción pública de las necesidades de vivienda. Se enfatizó efectivamente el apoyo a la pequeña y mediana empresa.

IV. Un alto nivel de imposición fiscal y altas tasas de interés para el consumo suntuario

V. Dirección del crédito hacia ramas de exportación, garantía estatal de los créditos o incluso garantía de la viabilidad financiera de los proyectos promovidos

VI. 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 flexibilización del mercado laboral)

VII. En algunos casos se combinó la promoción de las exportaciones con protección del mercado interno

VIII. Hubo un control de la inflación a tasas moderadas

El informe mismo plantea la duda de si los enfoques de estos países pueden repetirse con éxito en los 90s. Destacan que sería ya imposible cerrar el mercado financiero, que es ahora global, sin provocar fugas de capitales. Tampoco ve como viables las políticas proteccionistas del mercado interno cuando el nuevo acuerdo de comercio supone que 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, por lo que advoca por políticas macroeconómicas generales pero desalienta intervenciones sectoriales.

Por ello mismo, llama la atención que se plantee con tanta fuerza repetir el camino de inversión en la educación primaria (que traducido al caso latinoamericano no significa invertir más sino pasar recursos de niveles superiores a inferiores, incrementando así el gasto por alumno y la extensión de la educación primaria, pero también generando serios problemas políticos en sociedades con alto nivel de urbanización, clases medias y expectativas de mejoramiento personal históricamente asociadas a la educación media y superior). A la vez, no se propone una reforma radical equivalente, que funde una base inicial de distribución más igualitaria del ingreso y sus fuentes, o la protección de productos de consumo local en mercados segmentados, o el fortalecimiento de las capacidades estatales centrales en lugar de su debilitamiento, o la reforma cultural que significa establecer otra relación entre el servicio público y la población servida.

Tampoco se entiende por qué se ignora un factor fundamental que determina la incapacidad del estado latinoamericano para plantear alternativas ajustadas a las posibilidades locales: la corrupción (monetaria y de valores) de una clase política mercantilizada, en el sentido de que comparte con el mercado la máxima de que la búsqueda del máximo beneficio (poder) privado conduce al máximo beneficio (poder, soberanía) social.

Si se están proponiendo reformas que sólo una perspectiva voluntarista de ingeniería social puede plantearse ¿por qué no se plantea una reforma equivalente al sistema político y al sistema de propiedad? Más allá de hipótesis relativas al efecto de la ideología impidiendo ver estas posibilidades, cabe pensar que estas instituciones están censuradas para plantear estas cuestiones. Pero entonces, nuevamente, la responsabilidad pasa del lado de los gobiernos nacionales y de sus clases políticas e intelectuales, pero sobre todo de quienes vienen ejerciendo un poder cupular, apelando apenas a la legitimación por la vía de elecciones.

La propuesta de Desarrollo Humano

Respecto de la propuesta de desarrollo humano es posible decir que, siendo muy débil teóricamente, tiene una gran fuerza ética. Hasta ahora, su núcleo básico es una ecuación que define el índice de desarrollo humano como una función de ciertos indicadores sociales -años de escolaridad, tasa de alfabetismo, esperanza de vida, acceso a agua, etc.- y del nivel de ingresos. Esa ecuación y la estimación de sus parámetros aplica, de hecho, una serie de supuestos tomados de la teoría neoclásica, como el de la utilidad marginal del dinero (un dólar adicional produce más satisfacción cuando más bajo el nivel previo de ingreso). Usando las mismas estadísticas oficiales se construye un índice con el cual se empieza a juzgar a los países en el mundo (como antes se hacía con la tasa de crecimiento del Producto Bruto). Se muestra, entre otras cosas, que hay países que tienen niveles de ingreso alto pero un relativamente bajo nivel de desarrollo humano. Estas constataciones van consolidando una tesis de esta propuesta: se ha avanzado en el desarrollo humano a pesar de la crisis económica y, es más, se podría seguir avanzando en él aún cuando no se retome el ritmo de crecimiento económico generalizado a escala mundial que caracterizó al modelo industrial.

Con todas sus limitaciones, este enfoque trae consideraciones importantes a la discusión, a la vez que abre un espacio de legitimidad internacional para discutir cuestiones que, desde la perspectiva del economicismo neoclásico, son vedadas por su naturaleza "política". Además, está claro que la propuesta filosófica del desarrollo humano está contrapuesta a las políticas económicas que propugnan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Esta propuesta, que se manifiesta sobre todo en los acuerdos de Jomtien (Educación para todos, propiciada por UNICEF, UNESCO, el PNUD y el Banco Mundial) afirma que hay que invertir *directamente* en la gente. Como hemos mostrado en otros trabajos, ese marco permite prácticamente cobijar cualquier política radical y progresista. De hecho, es extraordinario lo que allí se plantea por venir de organismos que dependen de los gobiernos existentes. Entonces el problema no es en este caso tanto la propuesta como su práctica, qué es lo que realmente se está haciendo. Y aquí nos encontramos con que incluso una

agencia como UNICEF termina siguiendo al Banco Mundial en sus prioridades. En efecto, salvo que defiende mucho más la educación inicial, UNICEF ha decidido dar prioridad a la escuela primaria formal por sobre la educación no formal, entre otras cosas porque para cumplir metas visibles en los indicadores de educación y mostrar eficacia es más fácil centrarse en el acceso al sistema educativo formal.

¿Qué modelo de desarrollo plantea la propuesta de desarrollo humano, que no tiene ninguna propuesta económica, salvo de tipo redistributivo (hacia las regiones y sectores de máxima pobreza)? El desarrollo humano se alcanza con políticas sociales. Con mayor salud, con mayor educación es posible mejorar el ingreso. O bien, al proveer esos servicios se está directamente distribuyendo más igualitariamente los satisfactores de necesidades básicas. La propuesta neoclásica ve a la producción como cuestión central, o sea, si no hay una transformación en la función de producción, no se logra el desarrollo. Desde ese punto de vista, hay una dimensión en ese modelo que aquí se desplaza hacia la esfera de la satisfacción inmediata de las necesidades básicas.

¿Qué modelo educativo corresponde a este concepto de desarrollo? En principio la propuesta de Jomtien era que la política educativa no puede separarse de todas las demás políticas sociales. Que no tiene sentido enseñarle a alguien a usar bien el agua si no tiene acceso al agua. Que no se le puede enseñar cuáles son los problemas medio-ambientales, si no tiene recursos para manejar mejor el medio ambiente. Que no tiene sentido enseñarle a trabajar si no va a tener trabajo. Entonces, la propuesta tenía sentido solamente dentro de una política social y económica integral. En la práctica, se está planteando como política social, sectorialmente, priorizando la educación y la salud, y también se está de acuerdo con la focalización en la extrema pobreza.

Abandonar la idea de integralidad en las políticas públicas y recaer en un enfoque sectorial, equivale a olvidar su carácter de inversión y ver a la salud, a la educación, como servicios de consumo básico. Si se tiene acceso a la educación se vive inmediatamente mejor, se cuenta con más calidad de vida. La misma teoría neoclásica ve a la educación como inversión, algo que finalmente parece repugnar como instrumentalismo a los propugnadores del desarrollo humano. Pero efectivamente la educación es también un instrumento de desarrollo que potencia las fuerzas productivas y si no hay una teoría de las fuerzas productivas, y de cómo se va a poner en marcha un proceso de desarrollo, de crecimiento económico, y qué características se desea que tenga, nos quedamos en el asistencialismo distribucionista.

Los organismos que están en esta línea también tienden a seguir al Banco Mundial en otros aspectos: no hay que trabajar por proyectos como antes. Puesto que ahora hay una política sectorial de educación, no se aceptan intervenciones parciales, sino que hay que reformar todo el sistema educativo, lo que tiene que reflejarse en un plan de acción nacional. Aunque hay un avance

respecto al tratamiento de proyectos aislados, a veces en los proyectos se podían juntar la producción con la educación, se veía la dimensión de educación acompañando un proceso de transformación de las actividades productivas (algo usual en la educación rural, o en la educación no formal de adultos, por ejemplo). Esta relación entre economía y educación se pierde cuando se hace una focalización en el sector educativo, tratándolo como tal, paradójicamente con renovada autonomía respecto a los sistemas de producción. En el lenguaje que se está usando, se habla del "ajuste para la educación": hay que ajustar el sistema educativo, hay que reformar al sistema educativo, su administración, su gestión, como política sectorial.

Tanto en esta propuesta como en la del Banco Mundial, las ONGs juegan un papel, pero quiero creer que distinto. La línea predominante del Banco Mundial quiere la terciarización del Estado (que encargue a terceros la implementación de las políticas sociales, porque son más eficientes, porque no cobran tanto, porque no organizan sindicatos). Así como las grandes empresas terciarizan su producción, subcontratando pequeñas empresas para no tener tantos obreros asalariados, el Estado contrata ONG para que apliquen programas sociales. Para ello no es necesario que tengan ninguna vocación excepcional, sino que lo hagan con eficiencia y bajo costo. Por el contrario, en agencias como UNICEF aún se ve con mucho interés el sentido histórico de las ONG, su vocación, su relación con los pobres, su relación con las comunidades, porque es otro el sentido que se le quiere dar a su participación.

Es fundamental examinar el papel que las distintas propuestas dan al maestro. Incluso en aquellos ejemplos del Asia, del Japón u otros, el maestro fue puesto en una posición privilegiada. Si se plantea hacer una reforma del sistema educativo y su agente principal no es puesto en una posición de reconocimiento social y económico, es muy fácil entender que se sigan comportando corporativamente y no idealísticamente. Es absurdo pensar que hay que bajar los costos de la educación no pagándole a los maestros, en tanto los maestros son los que tienen que llevar a cabo toda la innovación que se está proponiendo. Esto es tan obvio que no se puede entender que no sea encarado como un problema y sólo sea vivido como una resistencia y una defensa del *status quo* por parte de los maestros. Estas cosas son difíciles de pensar desde una economía modelística, como la del Banco Mundial, pero no así desde una economía institucional, como la que sería coherente con el enfoque del desarrollo humano.

La educación y el conocimiento como ejes de la transformación productiva con equidad

Los expuestos hasta ahora son los dos discursos sobre desarrollo y educación que aparecen predominando en las definiciones de la reforma educativa que se viene implementando en la región. Habría que considerar otra propuesta, más específica para América Latina, la de CEPAL y OREALC, la de

la transformación productiva con equidad y la de la educación y el conocimiento como ejes de aquella.

Se trata de un avance a nivel del discurso, sin ninguna duda, que se ajusta más a la situación latinoamericana. Que, por ejemplo, se refiere con mayor énfasis a la educación media y superior. Pero no puede, me parece, escaparse de ciertos problemas que no alcanza a resolver. Está ausente, por ejemplo, una visión de la economía popular, o sea la economía de una parte muy importante de la población, como un tercer polo de la economía, y esto es un problema serio para realmente vincularse con la economía desde una perspectiva democrática y preocupada por la equidad.

Se recae en algunas falacias, como esa que señalé antes, de pensar que el aumento del ingreso individual de quien estudia va a llevar al aumento del ingreso nacional. También está sin encarar el problema de la apropiación de los frutos de nuestra inversión en educación y progreso técnico. Se sostiene que tenemos que ser muy productivos para ser competitivos. Pero no se dice en qué medida vamos a poder nosotros captar los beneficios de esa productividad. O sea, como CEPAL mostró muy bien en el pasado, los nuevos términos del intercambio pueden hacer que estas economías nacionales no sean las que se queden con los beneficios. A esto se agrega la desnacionalización de la propiedad productiva, que vuelve cada vez más incontrolable al proceso de acumulación de capital en nuestros territorios.

En el discurso de CEPAL no se entra a fondo al tema de la reforma de la propiedad ni de la regulación del capital. Es decir, para que la propuesta de Jomtien sea viable, tiene que haber una redistribución fundacional de los recursos productivos, para que realmente pueda esa educación básica encarnarse en trabajo, en producción, en reproducción de otro orden. No hay una propuesta de ese tipo. Se puede entender que ese discurso debe mantenerse dentro de límites institucionales dados, pero nosotros tenemos otros y debemos señalar ausencias y problemas. Se mantiene la separación entre políticas sociales y económicas. Es algo que hay que superar. No se trabaja bien la relación entre educación formal y no formal, que hoy se mencionó. El papel del maestro, que en América Latina es algo central, no está suficientemente trabajado. Se hace necesario avanzar sobre lo planteado, hacerse cargo de los objetivos declarados y examinar responsablemente si las propuestas son efectivamente conducentes a ellos o deben ser ampliadas, profundizadas, enriquecidas con otros discursos convergentes.

En todas estas propuestas- y entonces acá viene algo aplicable a las tres- no hay teoría pedagógica. No hay un pensamiento pedagógico explícito que las acompañe. Lo que está pasando en la escuela, el proceso de aprendizaje, no es analizado en su interior. Por ejemplo ¿por qué hay que concentrarse en enseñar matemáticas y lenguaje? En principio parece obvio, por ser lenguajes y por tanto condición de todo aprendizaje simbólico. Pero sabemos que no se puede

enseñar a pensar sin pensar en algo, o a expresarse sin establecer un encuadre determinado para el diálogo, ni a resolver problemas reales si nos limitamos a practicar con problemas cuyo sentido sólo advierten los alumnos cuando se les dice "resuélvanlo como un problema del tipo A".

También parece obvio que se evalúe a los alumnos. La escuela va a ser evaluada según lo que los alumnos hayan aprendido de matemáticas, lecto-escritura y solución de problemas ficticios. Pero, en el año 2010 o 2020 (y para llegar a esas fechas), las capacidades cognitivas que tenemos que desarrollar ¿estarán bien expresadas en esos indicadores? ¿O hay otras capacidades igualmente relevantes, de comunicación, de organización, de interacción afectiva, de innovación, de asimilación, de razonamiento y diálogo? ¿Quién demostró que las capacidades cognitivas están mejor medidas por esas pruebas? Si buscamos la evidencia es posible que no la encontremos. Que no encontremos la evidencia de que si uno pasó esos tests tiene su paquete de capacidades cognitivas bien desarrollado. No está eso. Hay que trabajar ese tema. Y como ese, hay otros puntos similares a discutir, en particular el ya planteado de la relación entre el contexto y el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Todas estas dudas-críticas no suponen que tenemos respuestas listas para cada tema, o que existe otra tecnocracia que aun no llegó al poder que tiene mejores opciones preparadas. El asunto es reconocer que hay una cantidad de problemas y cuestiones que no tenemos resueltas, y que debe preocuparnos que en medio de esas dudas se impulsen definiciones que van a marcar el funcionamiento del sistema educativo por mucho tiempo, basadas en hipótesis que no han sido puestas a prueba de manera controlada, cerrando demasiado rápido el espacio de experimentación o de búsqueda. Las ideas pueden ser, en algunos casos, buenas, pero puede haber otras igualmente buenas o mejores. Por eso es fundamental tanto la crítica teórica, que puede ahorrar errores debidos a un razonamiento incorrecto, como el continuo examen de la experiencia que se está teniendo, poniendo a prueba unas y otras hipótesis de trabajo. En esto debemos tener muy presente que los errores magnifican su impacto cuando en base a ellos se organizan intervenciones masivas, homogéneas, impuestas desde cúpulas.

Un proceso dialógico de búsqueda participativa de las vías para reformar la educación en todos los niveles y atender a las condiciones que hacen esas reformas eficientes y eficaces, pero dejando espacio para diversas modalidades institucionales entre países y dentro de cada país, no sólo puede aprovechar las capacidades de cada sociedad, sino que es posiblemente la mejor vía para romper la limitación de la escasez de los recursos. Sobre todo si se asocia el desarrollo de la educación con el desarrollo de la producción y la satisfacción de las necesidades, tendiendo un puente motivacional, que es un factor tan importante para la eficacia del proceso educativo. Es posible que, más que un modelo único, debamos ubicar y explorar sistemáticamente diversas

modalidades de desarrollo económico y educativo coherentes, siempre intentando darles sentido dentro de estrategias generales, aunque sean marcadamente hipotéticas, pero dotadas de la modestia que da reconocer las limitaciones del conocimiento acumulado para una época de transición epocal como la que vivimos. _

Bibliografía de referencia

- Bailey, Thomas and Theo Eicher, "Education, Technological Change and Economic Growth", en: Puryear, Jeffrey M. and José Joaquín Brunner (Eds.), 1994.
- Coraggio, José Luis, Economía urbana: la perspectiva popular, Fondo de Cultura Económica, México (en Prensa).
- "Human Capital: The World Bank's Approach to Education in Latin America", en John Cavanach *et al*, Behond Bretton Woods, IPS/TNI, Washington, 1994.
- , Desarrollo Humano, economía popular y educación, Papeles del CEAAL, N° 5, Santiago, 1993.
- Haddad, Wadi D. *et al*, Education and Development. Evidence for New Priorities, World Bank Discussion Papers N°95, Washington, 1990.
- Hallak, Jacques, Invertir en el futuro. definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo, Tecnos-UNESCO, Madrid, 1991.
- Levin, Henry M. and Marlaine E. Lockheed (Eds.), Effective Schools in Developing Countries, The Stanford Series on Education & Public Policy, The Falmer Press, London, 1993.
- Psacharopoulos, George and Maureen Woodhall, Education for Development. An Analysis of Investment Choices, Oxford University Press, Washington, 1985.
- Puryear, Jeffrey M. and José Joaquín Brunner (Eds.), Educacion, Equity and Economic Competitiveness in the Americas: An Inter-American Dialogue Project, Vol. I, Interamer 37 Educational Series, OAS, Washington, 1994.
- Ransom, Angela *et al*, Improving Higher Education in Developing Countries, Economic Development Institute of the World Bank, EDI Seminar Series, Washington, 1993.
- World Bank, Higher Education. The Lessons of Experience, Development in Practice Series, Washington, 1994.
- World Bank, Priorities and Strategies for Education (Draft), Education and Social policy Department, The World Bank, Washinton, August 19, 1994.
- World Bank, Primary Education, World Bank; Washington D.C.; 1990.
- World Bank, The East Asian Miracle (Economic Growth and Public Policy), Oxford University Press, Washington D.C., 1993.