

Dr. Jorge Ares Pons
Universidad de la República
Montevideo - Uruguay
Mayo de 1996

POLITICAS DE ESTADO EN MATERIA DE EDUCACION

ajeno. El subdesarrollo no es la antesala del desarrollo; es el reverso del desarrollo

Carlos Quijano.

Uno tiene la impresión de que detrás de las inquietudes educacionales de las agencias supranacionales de financiamiento, subyace un metadiscursio que nunca se explicita; algo así como: ni tanto, ni tan poco. Lo suficiente para erradicar niveles de pobreza que pueden culminar en peligrosas explosiones sociales; pero no tanto como para suscitar, en las sociedades subdesarrolladas, auténticos procesos de autonomización científica, tecnológica y cultural.

En América Latina, así como en otras regiones del mundo subdesarrollado, las políticas de Estado en materia de educación muestran la misma uniformidad que puede observarse en otros sectores de la actividad pública, ya se trate de Economía, Salud, Previsión Social, etc.

Esto no puede sorprender a nadie, pues es público y notorio que las asistencias financieras a las cuales están indisolublemente ligadas las naciones subdesarrolladas, están condicionadas a la aceptación de políticas bien definidas y de aplicación universal.

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

Cuarenta o cincuenta años atrás las agencias financiadoras internacionales discutían con los gobiernos en base a proyectos concretos surgidos total o parcialmente del ámbito nacional. Hoy ese mecanismo resulta excepcional, pues esos agentes _cuya denominación más correcta sería la de supranacionales o transnacionales, (Carrasco-Schoots, 1979) (Furter, 1979)_¹ imponen paquetes políticos cerrados que abarcan múltiples aspectos de la actividad del Estado y condicionan la apertura de sus créditos a la aceptación global de su oferta. Ya no se trata de que los países propongan proyectos y los organismos de crédito juzguen su racionalidad y viabilidad, incluso a la luz de ciertas líneas políticas preestablecidas. Hoy son ellos los que dictan las políticas y las formas de implementarlas, sin perjuicio de discutir con los gobiernos las tácticas que resulten más apropiadas para soslayar posibles resistencias locales, de las cuales son plenamente conscientes.

Para estudiosos como Joseph Farrell (Farrell, 1995), prestigioso experto canadiense, estos procedimientos constituyen verdaderos chantajes políticos:

"Desafortunadamente, una tendencia en boga en muchas agencias de cooperación internacional en las Américas es, precisamente, tratar de influir directamente en la agenda política de las naciones, haciendo, por ejemplo, que los balances de pagos o los ajustes estructurales sean contingentes respecto al cumplimiento de directivas políticas particulares (en nuestro

¹ En estos organismos que se sugiere denominar supranacionales o transnacionales, no existe una real representación internacional; sus posiciones de poder están directamente ocupadas por representantes de las potencias hegemónicas. Con frecuencia esos puestos clave no son ni siquiera los cargos de mayor jerarquía aparente, que no pasan de ser meras posiciones de cortesía, con más funciones de relacionamiento público que de carácter ejecutivo.

Existe, por otra parte, un continuo trasiego de altos funcionarios entre las distintas instituciones, configurándose en los hechos una apretada trama de intereses y posturas ideológicas y una cultura, ampliamente compartidas.

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

caso, políticas educativas)." (p. 79)

"El chantaje (blackmail) fiscal no es una base sana sobre la cual fundar la reforma educacional." (p. 81)

Sin duda existe una lógica en esta manera de proceder: puesto que las actuales concepciones neocapitalistas han permeado toda la estructura del sistema político y económico occidental, invadiendo todas las esferas del comportamiento humano, es razonable, en el marco de un reduccionismo que se aplica tanto a la conducta individual como al funcionamiento del Estado, que todos los engranajes estén coherentemente vinculados, y no se permita que ninguno funcione heterodoxamente, arriesgando estropear el equilibrio global _y, nos atreveríamos a decir, hasta la estética, de una concepción totalizadora y totalitaria, que exige el acatamiento universal, so pena de excomunión y marginación del sistema. Consideraciones del tipo insumo-producto, costo-beneficio, se aplican a todos los órdenes de la vida social. Se impone el uso de una jerga econometrísta que relativiza los valores humanos en función de "externalidades" y "tasas de retorno".

En tropel irrumpen, inclusive en el área de la educación, supuestas panaceas recomendadas para incrementar la eficiencia empresarial: sistemas para la gestión de la calidad (QMS), calidad total (TQM), gestión estratégica (SM), benchmarking (BM), etc.

Alguno de ellos _muy reciente_ en el marco de esa subversión ética y semántica que suele caracterizar al discursos neoliberal, hasta se preocupa, créase o no, por el ser humano concreto; verbigracia, la "Calidad de Vida en el Trabajo" (QWL). Según un artículo del diario "El Observador", del 2.9.95 (p. 28), se trata de "(...) una filosofía de management cuya mayor novedad consiste en constatar que una mayor productividad se puede lograr

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

administrando más humanamente los recursos humanos." El propio título del artículo es toda una definición: "Humanización aumenta productividad".

Esto nos hace recordar un antiguo artículo del Reader's Digest recomendando a los granjeros preocuparse por el bienestar de su ganado: música suave, luz tamizada, ambientes tranquilos. Desde luego, no se trataba de hacer más felices a las vacas, sino de aumentar la producción de leche.

Pero, más allá de la anécdota o la sorna, importa insistir en que las políticas de Estado en materia de educación y en otras áreas, reproducen, con mayor o menor fidelidad, las recomendaciones de las agencias supranacionales de crédito; ellas son impuestas a los gobiernos de nuestros países mediante el condicionamiento de las ayudas financieras.

Ejemplos sobran al respecto: en Uruguay, durante el primer gobierno democrático después de la dictadura, el documento elaborado por el Ministerio de Educación y Cultura como base para una nueva Ley General de Educación, contenía transcripciones casi literales de documentos de las agencias; la nueva ley sobre educación superior, de la República Argentina, recoge fielmente principios y recomendaciones de dichas agencias; la reforma educativa de los niveles primario y secundario, en curso en este momento en nuestro país, se adecua, rigurosamente, a aquellas recomendaciones.

Dónde y cómo se generan "nuestras" políticas educativas

En el mundo actual, particularmente en América Latina, las principales agencias vinculadas a estas cuestiones son el BM, el FMI y el BID. Especialmente el primero ha desarrollado en los últimos decenios un

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

importante aparato para la investigación sobre temas educacionales y se ha convertido en una importante fuente editorial en la materia. Realiza, sin duda, una ímproba tarea de recolección y procesamiento de datos, de fundamental interés para todos aquellos dedicados a esta temática, independientemente de intencionalidades políticas subyacentes, o implícitas en el uso o la selección que el Banco haga de determinados documentos. Es de destacar que, generalmente, es el BM quien diseña las estrategias que luego servirán de base para definir la política de la mayoría de las demás agencias. Cada una elaborará su esquema particular imprimiendo sus propios matices diferenciales, que no alterarán, sin embargo, los grandes objetivos políticos ampliamente compartidos por todos ellos.

Es innegable que las líneas básicas de acción de organismos como el BM se modifican según los avatares de la política mundial, particularmente en el terreno económico. No resulta infrecuente enfrentarse a cambios de 180° en el lapso de pocos años, respaldados en conclusiones "técnicas" que, más que tales, parecen justificaciones a posteriori de los virajes políticos.

Esto ha generado a nivel mundial múltiples críticas, tanto en lo que se refiere a la real validez de las supuestas conclusiones "científicas" que sirven de soporte al Banco para el diseño de sus políticas, como a los procedimientos empleados para obligar a los gobiernos a ejecutarlas. La propia UNESCO, después de esfuerzos infructuosos por aproximar los puntos de vista de ambas agencias, ha salido a la palestra para defender posiciones radicalmente enfrentadas a las del BM.

En los últimos tiempos, más precisamente en 1994, se dió a conocer un revulsivo documento del BM: "Higher Education: The Lesson of Experience". En él se establecen las directivas políticas actuales asumidas por el Banco en materia de educación. Son, casualmente, las mismas que los gobiernos de la región están tratando de implementar en nuestros

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

sistemas educacionales.

Dicho documento provocó la inmediata reacción de múltiples organismos y expertos, desatándose una fuerte polémica aún no concluida.

Dada la trascendencia que esto tiene para nuestros países, vale la pena "echar leña al fuego", contribuyendo en lo posible a la difusión de las críticas expuestas y al aporte de reflexiones propias que puedan contribuir a profundizar el debate.

Al lado de la refutación a muchos de los argumentos "técnicos" manejados por el Banco para fundamentar sus recomendaciones, no deja de criticarse, también, la actitud muy difundida entre los expertos internacionales de que las "ideas" o "soluciones" si provienen del Norte son mejores y más sólidas que las que pueden originarse en el propio Sur. Actitud bizarra y arrogante, nos dice Farrell, y tan poco justificada por parte de "expertos" que hasta ahora no han sido ni siquiera capaces de manejar adecuadamente "(...) el diagnóstico y la corrección de las dificultades de sus propios sistemas educacionales." (p. 94)

Se pregunta Farrell:

"¿Qué tienen que ofrecer las dos naciones (se refiere a Canadá y EEUU) al resto del hemisferio, acerca de como usar la reforma educacional para impulsar el desarrollo económico y la equidad social?" (p. 94)

Y se contesta:

"Prácticamente nada, excepto saludables malos ejemplos."

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

Y añade:

"(...) los beneficiarios primarios del modelo de "ayuda extranjera" o cooperación internacional, han sido los muy bien pagos administradores profesionales de los a menudo inútiles y frecuentemente contraproducentes flujos de recursos del Norte hacia el Sur." (p. 94)

Contundente ¿no? Y no se trata de juicios provenientes de los "perfectos idiotas latinoamericanos", tan manidos por la dinastía Vargas Llosa y sus adláteres, preocupados por demostrar que el subdesarrollo es más la consecuencia de una tara congénita que nos afecta, que de una particular distribución del poder económico y político que nuestro continente padece desde 500 años a esta parte.

Las pautas concretas

Estando claro para nosotros cual es la vertiente principal que nutre las políticas de Estado en materia educacional dentro de la región, creemos que vale la pena profundizar el desarrollo de esta tesis aportando elementos concretos respecto a las pautas hoy vigentes.

Volviendo al documento arriba mencionado, y a las polémicas por él generadas, nos parece útil señalar expresamente cuáles son las principales recomendaciones que, en materia de educación, hoy maneja el BM, con particular referencia a la educación superior, que es el tema que personalmente nos concierne.

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

Al respecto nos parece fundamental remitirnos a un valiosísimo documento editado en 1995 por el "Centre for the Study of Education in Developing Countries" (CESO) con sede en Holanda, cuya dirección completa es:

Se trata del CESO PAPERBACK N° 24, titulado, parafraseando el documento del Banco Mundial: "Learning from experience: Policy and practice in aid to higher education"

Este documento recoge materiales seleccionados de consultas y seminarios realizados en 1994 con motivo de la publicación, en ese mismo año, del material del BM. Allí se señalan (King, p. 23) las que el BM considera como cuestiones capitales en materia de educación superior (por educación superior el BM y la UNESCO entienden el conjunto de toda la educación terciaria):

1. Diferenciación de instituciones.
2. Diversificación del financiamiento.
3. Redefinición del papel del Estado en la educación superior.
4. Mejoramiento de la calidad, la equidad y la disposición a rendir cuentas ante la sociedad (responsiveness).

El primer punto se refiere a estimular el desarrollo de instituciones no necesariamente universitarias; de menores costos y más ligadas al mercado.

El segundo busca promover, particularmente para el sector público, la búsqueda de financiamientos no estatales, a la vez que procura reducir la carga de las prestaciones a estudiantes (alojamiento, comedores, etc.), generalizar el cobro por matriculación, etc.

El tercero procura volcar hacia la iniciativa privada las funciones que puedan ser consideradas rentables para la misma, v.g, carreras de grado,

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

conservando para el Estado ciertas actividades imprescindibles en el campo de la investigación y el posgrado. A la vez, dar un mayor peso político al Estado sobre todo el sistema de la educación superior, acotando la autonomía de las universidades en ese plano.

El cuarto punto está claro por sí mismo.

En el marco del sistema educativo global, se recomienda, con carácter general, la reducción del apoyo a la educación superior y la derivación de recursos hacia los niveles básicos, especialmente la enseñanza primaria y el primer nivel de la secundaria.

En la Introducción al documento del CESO, se sintetizan algunas de las principales opiniones de los autores allí reunidos.

Indagando hacia dónde apunta la política del BM en materia universitaria, se dice, por ejemplo:

"(...) (a) reducir costos e incentivar el acceso específicamente en aquellas áreas que contribuyan a los propósitos utilitarios de la universidad." (p.10)

"Subyacente a la discusión sobre globalización (de la economía) y adaptación de la universidad a los sectores productivos, está la transformación de los fines tradicionales de la universidad.(p.12)"

"(...) el documento altera la noción misma de universidad." (p. 12)

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

En particular, en una referencia al continente africano, se refuta:

"Los valores y la creación de conocimiento, particularmente a través de una investigación básica e independiente, son, sin embargo, críticamente importantes para desarrollar el continente como 'creador de ciencia y tecnología y no meramente como consumidor de versiones importadas'" (p. 12)

"(...) las recomendaciones del Banco son simplistas, ambiguas, desbalanceadas e inaplicables como recomendaciones generales válidas en cualquier contexto." (p. 12)

"(...) las reformas económicas neoliberales promovidas por el Banco son incompletas y no son aplicables a todas las circunstancias." (p. 13)

Respecto a la diferenciación institucional se hacen jugosas referencias a otros documentos del BM donde, por ejemplo, se promueven los llamados programas de grado extra-murales (universidad abierta, educación a distancia) con el objeto de reducir costos, pero también "(...) reducir los peligros de 'turbulencias políticas como consecuencia de una gran concentración de estudiantes de tiempo completo en las ciudades capitales". (King, p. 23)

En una publicación del BM aún más reciente ("Priorities and Strategies for Education" A World Bank Review, 1995, p.16) se es muy explícito en cuanto a la determinación del Banco de apoyar a aquellos países que se sometan dócilmente a sus dictados:

"Los países dispuestos a adoptar un entramado político para la

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

educación superior que privilegie una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada, poniendo el mayor énfasis en los agentes y en la financiación privados, continuarán recibiendo atención prioritaria."

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

Las integraciones regionales

En el marco de los actuales procesos de integración, la situación de la enseñanza superior se verá considerablemente agravada, al converger las políticas generales de las agencias con los intereses directos de los gobiernos y de los grandes grupos económicos que impulsan dichos procesos.

Noel Mc Ginn, académico de Harvard, publicó hace algunos años (McGinn, 1990) un trabajo anticipatorio sobre las consecuencias que, sobre la educación, en América Latina, tendrían las políticas de integración. Sus conclusiones no fueron muy halagüeñas, en especial para el futuro de la educación superior y las universidades. En trabajos anteriores hemos analizado extensamente la argumentación de Mc Ginn (v.g. Ares Pons, 1993), por lo cual aquí no volveremos sobre ello. Pero sí vale la pena referirnos a un trabajo posterior de Mc Ginn (Mc Ginn, 1995), incluido en el libro de CESO mencionado anteriormente, donde se muestra el cumplimiento de sus aciagas predicciones en el caso paradigmático de México y su inclusión en el NAFTA.

Nos dice Mc Ginn que el gobierno mexicano desarrolla una política consistente con la idea de globalización y traslado al mercado de la responsabilidad de distribuir racionalmente los recursos. De acuerdo con esta política "La educación superior debe organizarse para dar respuesta al mecanismo de mercado." (p. 81)

"En los últimos años el gobierno ha efectuado cierto número de cambios en la política de educación superior buscando incrementar la adecuación de las universidades a las fuerzas del

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

mercado. Tal vez el más importante tiene que ver con la legislación que previamente restringía la privatización del conocimiento a través de patentes y derechos de autor (copyright). Al mismo tiempo ha reducido el financiamiento irrestricto de las instituciones de educación superior nacionales y estatales, ha reorganizado las juntas directivas incluyendo representantes de las corporaciones privadas y ha abierto todos los niveles de la educación a la inversión extranjera. Se ha permitido la caída de los salarios académicos a la vez que se creaba un sistema de incentivos extra-salariales privilegiando la investigación en las ciencias físicas y en la medicina frente a las humanidades y las ciencias sociales. El objetivo oficial de estas acciones es incrementar la investigación destinada a satisfacer los requerimientos de las empresas públicas y privadas." (p. 82)

"El argumento del gobierno y de los funcionarios universitarios es que estos cambios harán a México "globalmente competitivo" y le permitirán convertirse en un país del Primer Mundo. Es posible, sin embargo (acota Mc Ginn), que tales cambios reduzcan la diversidad de la educación superior mexicana y, con el tiempo, disminuyan su capacidad de contribución al desarrollo nacional." (p. 82)

"Los cambios permitirán transferencia de créditos, acreditaciones, programas conjuntos y contribuciones a las instituciones nacionales, por parte de fuentes públicas y privadas extranjeras." (p. 82)

Una de las críticas que se hace a esta manera de concebir el papel de las instituciones de educación superior, nos dice Mc Ginn, es que "(..) ellas sirven a otros propósitos más allá de los contemplados en las políticas

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

económicas. En muchos países hacen valiosas contribuciones a la producción y distribución de la cultura popular y la alta cultura, siendo la mayor fuente de nuevo conocimiento, no sólo en ciencia sino también en artes y humanidades, jugando, además, un papel vital para el proceso político democrático, actuando como plataforma para la libre discusión de las ideas. La implementación de la Universidad para servir primariamente como fuente de investigación básica y tecnológica para las empresas transnacionales, significa la renuncia a todas esas otras externalidades." (p. 82)

¿Un destino inexorable?

A estas alturas ya nos invade el desánimo y el desasosiego. ¿Estaremos inexorablemente condenados al papel de títeres carentes de toda capacidad de reacción frente al atropello, muchas veces deseado y consentido desde las propias esferas de gobiernos que se dicen nacionales?

¿Podrá haber resquicios, sin embargo, desde donde introducir cuñas que traben estas políticas que atentan contra la soberanía de naciones supuestamente independientes?

Tal vez no sean muchos ni muy importantes, pero sin duda los hay y es una tarea imperiosa descubrirlos y profundizarlos.

La capacidad de denuncia no es por cierto un instrumento menor; particularmente en el área académica, donde muchas veces la buena fe de

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

las personas es sorprendida por los planteos de las agencias, supuestamente fundados en consideraciones aparentemente objetivas y científicas; e incluso a veces compartibles en términos generales, pero fuertemente cuestionables en su aplicación.

En el campo de la educación superior, la integración académica de instituciones autónomas de una región determinada _caso del Grupo Montevideo en el contexto del MERCOSUR_ puede dar lugar a la formación de sistemas regionales con capacidad para enfrentar los desafíos en el campo propiamente académico y la creciente subversión del rol de las universidades en el mundo subdesarrollado.

Pero también las contradicciones internas de las agencias transnacionales, la debilidad de sus argumentos "científicos" y de sus dobles discursos, abren una puerta para una oposición sólidamente fundada y difícil de refutar, particularmente en el ámbito interno, permitiendo enfrentar a los organismos vernáculos encargados de llevar a la práctica los dictados provenientes del exterior.

En un artículo aún inédito (a publicarse el próximo mes de junio) que preparamos para la revista "Educación Superior y Sociedad" de CRESALC, (partes del cual utilizaremos de ahora en adelante), nos remitíamos a un trabajo de José Luis Coraggio, lúcido estudioso de estos temas, donde se analizaban las contradicciones y la poca coherencia de las recomendaciones del BM. Nos decía Coraggio, por ejemplo:

"(...) advertimos la contradicción de que, (el Banco Mundial) a la vez que parece considerar que en América Latina se pueden revertir desde el Estado décadas de cultura política Estado-centrista y clientelar, creando casi de la nada administraciones locales participativas y

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

eficientes, no considera posibles ni una reforma radical más igualitaria del sistema fiscal y de la propiedad, ni la protección racional de productos de consumo local en países en desarrollo, ni el establecimiento de límites al movimiento especulativo de capitales, ni el fortalecimiento eficiente de ciertas capacidades estatales (en lugar de su desmantelamiento), ni la generalización de servicios públicos eficientes y sensibles a la demanda de la población." (Coraggio, 1995) (p. 64)

"Si se están proponiendo reformas institucionales profundas, que sólo una perspectiva voluntarista de ingeniería social puede admitir, ¿por qué no se plantea una reforma equivalente al sistema político y al sistema de propiedad?" (p. 64)

Cuando el BM analiza el llamado "milagro del Este Asiático" _nos dice Coraggio_, se preocupa por enfatizar la incidencia de una política educacional que priorizó los niveles básicos, sacrificando momentáneamente los superiores. Reconoce, sin embargo, la importancia de otros factores asociados, por ejemplo _nada menos_, una política de capitalismo de Estado, mecanismos de ahorro compulsivo, redistribución de la tierra y el crédito, alto nivel de imposición fiscal, apoyo a las exportaciones, protección del mercado local, etc. Pero luego pone en duda la viabilidad de ese esquema en la década de los noventa, dado el carácter global de la actual economía mundial. Sin embargo, no vacila en desgajar la política educacional del contexto en que se enmarcaba, para insistir en su aplicación focalizada en la América Latina, dejando de lado el conjunto de las políticas estatales en que aquella se inscribía.

Comentaba Coraggio:

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

"(...) el informe considera que las exitosas políticas económicas de esos países, -que en muchos sentidos contradicen las propuestas pretendidamente universales del ajuste estructural-, no podrían ya repetirse en regiones con otra cultura y en otra coyuntura mundial. Por ello mismo llama la atención que en cambio se plantee con tanta fuerza repetir el camino de invertir prioritariamente en la educación primaria. Para el caso latinoamericano, esto no significa invertir más en educación sino pasar los recursos remanentes del ajuste, desde los niveles superiores a los inferiores del sistema educativo, con serias consecuencias sociales y políticas en sociedades con alto nivel de urbanización, y con clases medias y expectativas de mejoramiento personal históricamente asociadas a la educación media y superior."
(p. 63)

En otra parte:

"(El ejemplo asiático) es citado como fundamento empírico de una política educativa que desplaza hacia la educación básica recursos de la enseñanza superior preexistente y que centra las carreras remanentes en sus módulos técnicos. Seguir esta línea en América Latina significaría destruir algo ya existente(...)"(p. 62)

También:

"(...) se podría argumentar que la enseñanza secundaria es la que debe ser enfatizada porque allí está (o no) la juventud que entrará al mercado de trabajo en los próximos años. O plantear que hay que poner énfasis en reorganizar y revitalizar la enseñanza superior y la

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

investigación, fomentando sistemas regionales integrados de investigación y formación, para lograr economías de escala y economías externas imprescindibles en la competencia internacional. Esto no implica dejar de invertir en enseñanza básica, sino que, sin estas inversiones complementarias, los eventuales beneficios de la inversión en educación básica no podrán cosecharse." (p. 62)

La dureza dogmática con que las agencias multilaterales supeditan el apoyo crediticio a la aceptación de sus lineamientos políticos, no se compadece con la endeblez de los argumentos "científicos" en que pretenden respaldarlos.

Como muy bien lo expresa Coraggio, los análisis econometristas aplicados a los problemas educacionales, adolecen de serias limitaciones teóricas que invalidan o, por lo menos, ponen en tela de juicio sus conclusiones. En el seno del propio BM han sido señaladas estas deficiencias. Más aún, decía Coraggio:

"Otro flanco de la evidencia producida bajo el título de "análisis económico" o de "costo-beneficio", de la educación, se deriva de que, incluso la rudimentaria visión del proceso educativo como una función de producción, no es fácil de implementar empíricamente de manera confiable." (p. 59)

Y luego:

"En un trabajo muy significativo, también auspiciado por el Banco, se hace un análisis crítico del enfoque de la educación como una función de producción y se plantea un método estadístico distinto, pero también se hace una reflexión general sobre las limitaciones de este tipo de instrumentos como base para definir políticas." (p. 59)

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

"(...) el Banco ha hecho una identificación (que es más que una analogía) entre el sistema educativo y sistema de mercado, entre escuela y empresa, entre padre de familia y demandante de servicios, entre relaciones pedagógicas y relaciones de insumo-producto, entre aprendizaje y producto, haciendo abstracción de aspectos esenciales propios de la realidad educativa". (p.59)

Las contradicciones internas que se dan en el propio Banco y que no siempre son fáciles de advertir entre el farrago de papeles, informes de distintos tipos, notas y apéndices, resultan a veces sorprendentes.

En la mencionada publicación de CESO, en las páginas 26-27, por ejemplo, se señala la existencia de un Apéndice de "The Lessons of Experience", donde se cuestiona la confiabilidad de las recomendaciones basadas en el cálculo de tasas de retorno, sobre las cuales se apoya el Banco para insistir en su propósito de derivar recursos de la educación superior hacia los niveles básicos.

Allí se transcribe esta opinión emitida desde el Departamento de Evaluación de Operaciones del propio Banco:

"(...) Dadas las limitaciones del enfoque (se refiere al basado en las tasas de retorno) y la importancia de la educación superior para la producción de los profesionales y las técnicas que cada país necesita, este informe recomienda una mayor atención del Banco a las necesidades de las instituciones de educación superior africanas."

Todo esto refuerza la convicción de que las evidencias "científicas" cumplen más que nada el papel de coartadas para las directivas políticas.

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

Es importante destacar esta debilidad intrínseca, muchas veces señalada desde el interior de las propias agencias, pues abre la posibilidad de utilizarla como un fuerte argumento para la defensa de posiciones alternativas. Y algunas veces con posibilidades de éxito, como lo muestra Coraggio con algunos ejemplos, incluso provenientes de países latinoamericanos (v.g. Colombia), donde han podido llevarse adelante experiencias autóctonas, aun con el apoyo del BM, gracias a la solidez con que ellas fueron planteadas. Existirían, por lo tanto, ciertos márgenes de libertad:

"Esos márgenes, sin embargo, pueden ser desaprovechados por gobiernos sin proyecto ni conocimiento, más interesados por el ingreso de dólares frescos para poder pagar el servicio atrasado de la deuda o por obtener el visto bueno del Banco y del FMI para acceder al mercado de capitales; gobiernos, por lo demás, enfrentados a organizaciones sociales y políticas más interesadas en probar que detrás de toda política está la aplanadora neoliberal, que en investigar, experimentar y buscar alternativas válidas para el sistema educativo en crisis." (p. 51)

"Los dobles estándares manifiestos del Banco Mundial, deben hacernos recapacitar, no sólo sobre los sentidos implícitos de sus propuestas sino también sobre el vacío de criterios nacionales bien definidos, vacíos que facilitan la influencia de propuestas de dudoso fundamento sobre nuestras políticas educativas." (p. 63)

Los preconceptos que sesgan los análisis y los diagnósticos y, en consecuencia, las recomendaciones que surgen de ellos, son objeto de examen por Farrell, en el trabajo citado más arriba. Por ejemplo, respecto a

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

ciertos latiguillos ya incorporados a la parafernalia de las agencias, verbigracia, las exigencias de capacitación enfatizada en ciencia y tecnología, Farrell opina que los cambios que están ocurriendo en el mercado laboral, no se ajustan a tales reclamos. Las proyecciones realizadas en EE.UU. o en Canadá prevén un crecimiento proporcionalmente mayor, sí, de la demanda por altos niveles de formación científica y tecnológica, pero el grueso de las nuevas oportunidades de empleo corresponderá a categorías con requerimientos mínimos en educación formal. Sólo una pequeña élite de jóvenes accederá a aquellos altos niveles de ocupación. Se pregunta Farrell si en América Latina la situación podría ser mejor. Obviamente no.

Las afirmaciones usuales respecto a la globalización de la economía y el estado actual y futuro de la educación, se le antojan a Farrell una expresión de deseos neoliberales, más que el reflejo de la realidad: a pesar de los clamores por una economía internacional abierta y competitiva, la realidad muestra que siguen predominando las presiones proteccionistas (el Norte invierte 400.000 millones de dólares anuales en subsidios a la producción agraria, acotamos nosotros) más allá de la globalización del sector financiero. Sólo a los países débiles y subdesarrollados se los obliga a arruinar sus economías eliminando las protecciones arancelarias y los subsidios a la producción.

Y así podrían multiplicarse los ejemplos de inconsistencia entre la realidad y los planteos de las agencias.

La debilidad _por no decir frivolidad o algo peor_ de ciertos análisis, queda de manifiesto cuando las propias agencias se ven obligadas a reconocer los nefastos resultados de la aplicación de sus políticas. En un documento base del reciente seminario del BID realizado en Buenos Aires el 21 de marzo ppdo. se dice _según información recogida de la prensa_, refiriéndose a las

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

reformas impuestas por el Banco en la década de los ochenta:

"(...) acaso hayan reducido la calidad y aumentado la desigualdad de la educación." (Gobbi, 1996)

A confesión de parte...

En medio de tales contradicciones no debe desestimarse la búsqueda de resquicios donde insertar propuestas alternativas, mediante la presentación de estudios serios de las realidades nacionales, que demuestren, convincentemente, la incompatibilidad de la mayoría de las recetas de las agencias con las necesidades reales de nuestros países. En este sentido es importante el papel que pueden jugar las universidades aportando contribuciones positivas, y no sólo denunciando el desconocimiento de las soberanías nacionales y de las autonomías universitarias, habitualmente implícito en los proyectos de las agencias.

No está demás introducir aquí algunas reflexiones adicionales sobre los organismos internacionales de financiamiento. Al discrepar con sus políticas en materia educativa y con las presiones que ejercen sobre los gobiernos para que acepten al pie de la letra sus dictados, no olvidamos, sin embargo, que buena parte de sus diagnósticos y aun de sus conclusiones, muchas veces fruto de la labor de reputados técnicos, pueden resultar razonables y aun compartibles; y sumamente útiles como insumos para nuestras propias reflexiones y respuestas frente a los múltiples problemas que debemos afrontar.

Tampoco desconocemos que en el seno de esos organismos no todo es consenso o aprobación unánime de las políticas impuestas desde las cúpulas.

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

Numerosos funcionarios, conscientes de la sufrida situación de dependencia en que vivimos, no escatiman esfuerzos para hallar resquicios a través de los cuales pueda accederse al apoyo económico, eludiendo el habitual chantaje político.

Ni la dureza de los dictámenes es homogénea entre diferentes organismos. En materia de educación superior existen hoy, incluso a nivel de dirigencias, matices importantes, observándose, a veces, reflexiones no tan ortodoxamente econometristas como las del BM, llegando a admitir, por ejemplo, a nivel de cúpula en el BID, que la enseñanza superior juega un papel importante como elemento integrador de una cultura y una sociedad (lo que se ha dado en llamar "nation building") y que "externalidades" de esta naturaleza escapan a las consabidas cuantificaciones econometristas.

Pero queda firme el hecho concreto de que el respeto a la soberanía de las naciones y a la autonomía de las universidades, es incompatible con condicionamientos que van mucho más allá de los avales exigibles en cualquier operación crediticia. Tales condicionamientos constituyen una intromisión inaceptable en la política educacional de una nación.

Como muy bien lo expresa Farrell:

"La política educacional es un medio por el cual los estados controlan y regulan el suministro de oportunidades de aprender en forma organizada; principalmente para los jóvenes y crecientemente para los adultos. Es un instrumento propio del arte de gobernar (statecraft)" p.70)

Y como tal, acotamos, toda coacción o ingerencia externa constituye un atropello inadmisibile a los fueros de una nación.

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

También queda firme la convicción de que, independientemente de las marchas y contramarchas en las políticas sustentadas y de la mayor o menor credibilidad de los argumentos en que se apoyen, los resultados, en el acierto o en el error con respecto a los objetivos declarados, siempre terminan beneficiando a determinados sectores sociales y a los intereses de grupos económicos cuyo poder trasciende las fronteras.

Paradójicamente, se muestra como ejemplar el crecimiento de los países del este asiático, que desarrollaron políticas nacionales netamente contradictorias con los principios defendidos por las agencias transnacionales -y que aún siguen operando por caminos reñidos con la ortodoxia neoliberal-.

Se ponen como ejemplos los resultados, pero se preconizan medios para alcanzarlos obviamente reñidos con la menor posibilidad de éxito.

No parece exceso de suspicacia pensar que en el marco de la manida "globalización", los países subdesarrollados de determinadas regiones ya tienen un rol claramente asignado; por cierto nada brillante ni venturoso para sus millones de sufridos pobladores. Y que los proyectos y los planes que se les proponen, simplemente procuran desactivar las posibles explosiones sociales, más que encontrar soluciones de fondo a los problemas básicos del subdesarrollo.

La falta de visión, la inoperancia, la debilidad, o aún la complicidad de los gobiernos, contribuyen, sin duda, a su aceptación; y como señala Coraggio, la ausencia de contrapropuestas constructivas por partes de los sectores sociales opositores, facilita aún más su consolidación.

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

Resumen

Este trabajo aspira a mostrar cómo las políticas de Estado en materia de educación están determinadas, o profundamente influenciadas, por pautas dictadas por los organismos supranacionales de financiamiento.

Pretende mostrar también el trasfondo ideológico subyacente en dichas pautas, consistente con las actuales corrientes economicistas predominantes en el mundo occidental. Y el carácter altamente pernicioso de dichas pautas para las naciones subdesarrolladas, particularmente para aquellas involucradas en procesos de integración regional.

Se señala también la escasa solvencia técnica de los argumentos en que pretende apoyarse la enunciación de esas pautas y la debilidad implícita en las contradicciones internas de los propios organismos que las emiten.

Se critica la falta de respuestas constructivas, por parte de los gobiernos y de los sectores de oposición, a las presiones provenientes del exterior, defendiendo la tesis de que es factible oponerse con ciertas posibilidades de éxito -en función de la insolvencia y la debilidad anotadas- en tanto exista una capacidad de refutación que se traduzca en propuestas alternativas convincentes, sólidamente fundadas en el análisis de cada realidad nacional.

Sin perjuicio de recomendar también la formación de sistemas académicos regionales, como forma de aunar esfuerzos y constituir frentes comunes de oposición a la ingerencia de las agencias supranacionales en las políticas educacionales de nuestras naciones.

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

Referencias

Ares Pons, Jorge, (1993), "La Universidad Latinoamericana y la integración regional", Gaceta Universitaria, año 7, nº 1 (mayo 1993), Montevideo.

Banco Mundial, (1993), "Higher Education: The Lesson of Experience", Washington, D.C.

Banco Mundial, (1995), "Priorities and Strategies for Education", A World Bank Review, Washington, D.C.

Carrasco, J.C.-Schoots, F.,(1979), "Influencia de la planificación educativa internacional en las políticas nacionales de educación", C.E.S.E, Valencia, (España).

CESO (Centre for Study of Education in Developing Countries), (1995), "Learning from experience: policy and practice in aid to higher education", ed. Buchert, L. and Kenneth, K., CESO PAPERBACK Nº 24, The Netherlands.

Coraggio, José L., (1995), "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?", Quehacer Educativo, 2a. ep., nº 18, Montevideo.

Farrell, Joseph P.,(1995), "Educational Cooperation in the Americas: a Review", en : "Equity and Competitiveness in the Americas: an Inter-American Dialogue Project", Vol. I: Key Issues, OEA, Washington, D.C.

Furter, Pierre, (1979), "Relaciones transnacionales en el desarrollo de los sistemas nacionales de educación", C.E.S.E., Valencia (España).

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands

CESO
Kortenaerkade 11. P.O. Box 29 777
2502 LT DEN HAAG
The Netherlands