

Las barbas de tu vecino. El Banco Mundial y la educación de los países en desarrollo

Javier Gurpegui
Fedecaria-Aragón

CORAGGIO, J. L., y TORRES, R. M^a. (1999).
La educación según el Banco Mundial.
Un análisis de sus propuestas y métodos.
Madrid: Miño y Dávila Editores. 172 pp.

De un tiempo a esta parte, casi todos los debates sobre política educativa que trascienden a los medios de comunicación recuerdan a la famosa polémica que encontró Gulliver en su viaje a Lilibut, que enfrentaba en una cruel guerra a los partidarios de cascar los huevos por la parte ancha y a los que preferían hacerlo por la más estrecha. Como se ve, la cosa no era para menos. Cuando los términos de la discusión no trascienden ese difuso terreno situado entre el neoliberalismo y la socialdemocracia más manidos, se hacen presentes las similitudes bajo la forma, entre otras, de lo que se ha dado en llamar "homogeneidad discursiva" (Coraggio, 1999: 12), es decir: una serie de constantes que aparecen de forma recurrente en terrenos del *campo político* en apariencia muy distantes entre sí. Por ello, las polémicas educativas que reflejan nuestros medios de comunicación en realidad discuten por dónde "cascar el huevo": "atención a la diversidad" *made in LOGSE* versus "cultura del esfuerzo" tipo *Ley de Calidad*, privada concertada vía *LODE* versus "derecho a la elección de centro" modelo PP... Situados en este contexto, no estaría de más dar algunos pasos atrás, y contemplar el panorama que presentan algunas decisiones y corrientes de opinión a nivel mundial. Y para ello nos va a ser muy útil el libro de Coraggio y Torres (1999).

Estamos ante un libro breve y de fácil lectura, pero la aparente humildad de sus objetivos no nos oculta que en la actualidad no hay muchas publicaciones como ésta a nuestro alcance. Se trata de un análisis

de las propuestas y métodos del Banco Mundial (BM) relativos a educación, sobre todo a partir de su incidencia en los llamados países "en vías de desarrollo". La obra se divide en dos grandes capítulos. El primero, "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?", a cargo del economista José Luis Coraggio (1999), se centra en las estrategias de esta benemérita institución en materia de política social y educativa. El segundo, escrito por Rosa María Torres (1999) y titulado "¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial", trata de las ideas propiamente educativas puestas en práctica.

La consulta a las bien surtidas páginas *web* tanto de Coraggio como de Torres (2001) nos puede ser de utilidad para rastrear los trabajos y la trayectoria de los autores. Coraggio es economista de origen argentino, y ha desarrollado investigaciones sobre desarrollo humano, urbanismo y políticas educativas no sólo en Argentina, sino también en México, Ecuador o Nicaragua. La pedagoga y lingüista Rosa María Torres, nacida en Ecuador, también ha trabajado en distintos lugares de América Latina, y actualmente desarrolla investigaciones sobre las políticas públicas desde la perspectiva de la sociedad del conocimiento y el papel de los organismos internacionales en el campo de la educación. Aunque, como se ve, una buena parte de las referencias proceden del mundo latinoamericano, el análisis que propone este libro se realiza en unos términos que facilitan el reconocimiento de procesos semejantes en lugares del mundo muy distintos, como por ejemplo, este "Primer Mundo" en el que nos ha tocado vivir.

La crítica desde la economía

Según Coraggio, el Banco Mundial (BM) utiliza un instrumental técnico-dicursivo de corte economicista, según el cual "el gasto en educación equivale a invertir en capital humano y eso genera incremento en el ingreso" (p. 40). Por consiguiente, los indicadores que nos informarán sobre la calidad de la educación y de todos los servicios públicos que la acompañan, tendrán un carácter economicista, y no basado en cuestiones de aprendizaje, en el nivel de participación de la comunidad educativa o en la compensación de desigualdades que el sistema educativo pueda impulsar. Por ello, se entiende que la competitividad entre centros de enseñanza, tanto públicos como privados, incentivará un mejor funcionamiento, que se podrá comprobar en términos de inversiones económicas realizadas por cada graduado. Para que la competitividad sea posible, es necesaria también la descentralización de las decisiones en materia educativa, a favor tanto de las administraciones locales como de los centros de enseñanza.

El objetivo fundamental de estas decisiones debe ir dirigido a reforzar una serie de capacidades básicas de aprendizaje en la enseñanza primaria y en el tramo inferior de la secundaria, ya que ello asegura la formación de unos trabajadores portadores de una base de conocimientos flexible, que se puede adecuar a la demanda existente en cada momento. Por eso, los recursos públicos deben pasar desde la educación superior y técnica hacia la básica, para asegurar que toda la población, incluida la más desfavorecida, tenga acceso a estos mínimos. La brecha que deje la retirada parcial de estos recursos será cubierta por la iniciativa privada.

De esta manera, cuando el BM habla de "educación para todos", nos está ocultando bajo una etiqueta homogénea la desigualdad social. Oculta, por ejemplo, la segmentación en dos sectores de la población que recibe estos "servicios básicos": los que reciben unos servicios gratuitos o subsidiados, y los que obtienen, en colaboración con la iniciativa privada, unos servicios

más amplios, que a su vez incluyen los "básicos". Evidentemente, éstos son de una menor calidad que aquéllos, de manera que se produce una "dualización del modelo de mínimos" (p. 29). Gracias a esa "autonomía" que hemos concedido a los centros, para que compitan entre sí en función de su eficiencia, y si consideramos la Primaria como un servicio básico, habrá escuelas de primera categoría y escuelas de segunda, unas para la ciudadanía que pueda pagarse unos servicios añadidos a lo básico, y otras para los que sólo llegan a lo básico. En ambos casos, el adjetivo "básico" encubre realidades muy distintas.

En lo que corresponde al interior del aula, el BM deposita sus esperanzas casualmente en las fórmulas más baratas, que se nos presentan como infalibles: que el profesorado invierta más horas, una mayor disponibilidad de los libros de texto o la concentración de los esfuerzos en una serie de habilidades consideradas básicas, como el lenguaje, las matemáticas o la resolución de problemas en ciencias (lo cual nos debería llevar a sospechar de recomendaciones semejantes, centradas en las famosas "instrumentales", que se dan en nuestro entorno). La inversión en formación del profesorado, por su parte, es mucho más rentable cuando se realiza desde el puesto de trabajo, y si es posible a distancia. También "está comprobado" que no es eficiente invertir en su formación inicial, aumentar los sueldos o reducir las ratios de alumnado por debajo de 40-50. El BM también asume que ciertos déficits, como los alimentarios, deben ser compensados sobre todo en lo relativo al "hambre a corto plazo", que es el que tiene lugar en horas de clase; por ello, "se recomienda, para el turno matutino, dar desayuno pero no almuerzo" (p. 43).

¿En qué aproximaciones alternativas al desarrollo podemos apoyarnos para contrarrestar las argumentaciones del BM (pp. 30-35)? Se impone la necesidad de poner límites éticos al mercado, desde un Estado controlado directamente por la sociedad civil; ello implicaría, entre otras cosas, vigilar el destino de los excedentes económicos, cuestionando que sean destinados a la libre inversión privada. El mismo concepto de

“calidad total”, tan esgrimido en la actualidad, conlleva que no sólo atendamos a los “costos” de la educación; por ello, vacunación, nutrición y educación básica son insuficientes para la población, si no atendemos también a factores como las condiciones de reproducción de las personas y las comunidades, a su calidad de vida globalmente considerada y a las expectativas de vida para el futuro. Cualquier “competitividad” deberá ser “sustentable”, y el desarrollo humano será su condición previa, y no tan sólo su hipotético resultado. Por todo ello, las políticas sociales no deberán centrarse en individuos que compiten entre sí, sino en el desarrollo de “comunidades heterogéneas completas”.

El diagnóstico de Coraggio, en el fondo, no deja de sernos familiar. No es difícil relacionar sus análisis con la progresiva aparición en nuestro entorno de distintos modelos de calidad en la gestión educativa. Estos intentos arrancan en la etapa socialista, con las setenta y siete medidas, sistematizadas posteriormente en el documento “Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza”. El discurso socialdemócrata basado en la participación, la profesionalización docente, la autonomía e incluso la acción compensatoria, se reformula a partir del cambio de gobierno de 1996 en una clave más claramente neoliberal (Escudero¹, 1998). Se suprime el Plan EVA, y se proponen a cambio unos Planes Anuales de Mejora a los que los centros podían acceder (Bolívar, 1999). A partir de entonces se sistematizan todos estos “logros” en el denominado “Modelo Europeo para la Gestión de Calidad”, que tiene sus bases estratégicas e ideológicas en la gestión empresarial.

Para este modelo “el problema [...] es más de gestión que de insuficiencia de medios”. Por ello, los centros deben optimizar su funcionamiento a través de la satisfacción de una serie de indicadores, de manera a través de la competitividad ofrezcan un mejor servicio a los clientes (padres, madres, alumnado), que participan muy activamente a través de “la libertad de elección de centro” (Viñao, 2001, pp. 80-81). La discusión sobre si hubo ruptura o continuidad entre la última etapa socialista y el gobier-

no popular no debe conducirnos necesariamente a un lacónico “sí” o “no”; antes bien, el debate debe sacar a relucir procesos de distinta naturaleza que se yuxtaponen y solapan en cada momento histórico, pero cuya resultante no es el mero “fruto del azar”, sino del encontronazo entre intereses ideológicos que se alían y divorcian. Las políticas del BM en su tesitura internacional iluminan una especie de globalización de distintas velocidades, pero dotada de una innegable coherencia y, sobre todo, de una gran versatilidad, que le facilita hacerse presente de manera distinta pero en el fondo igual, en diversos espacios geopolíticos. Pero sigamos.

La perspectiva educativa

Si éstas eran las ideas que Coraggio apunta desde la economía y la política social, Torres hace un cuestionamiento de los contenidos y métodos del BM desde el punto de vista de la educación. El primer crédito educativo de BM se concede en 1963 a Túnez. Desde entonces, y hasta 1990, se invierten un total de 10 billones de dólares en 375 proyectos, implantados en 100 países. Estos proyectos, como eran de esperar, no se basan en una desinteresada transferencia de recursos económicos, sino que conllevan un “asesoramiento”, que es lo que hace progresivamente importante la presencia del BM en los “países en desarrollo”.

Si contemplamos los criterios de concesión de créditos, observaremos que alrededor de 1973 se produce un significativo giro. Se incrementan los préstamos; se desincentiva la inversión en educación superior y técnico-profesional, en beneficio de la educación primaria y el tramo inferior de la Secundaria, definidas por el BM como “educación básica”; decrece la importancia concedida a las construcciones escolares, en favor del incremento de los textos escolares, el tiempo de instrucción o de una determinada formación del profesorado; se justifica una atención prioritaria a la educación de la niña, como futura mujer-madre y como factor de gran importancia para el bienestar de los futuros hijos-alumnos; fi-

nalmente, se pasa de un enfoque basado en proyectos, a una perspectiva basada en la totalidad del sector educativo, lo que permite incidir en las decisiones educativas de los gobiernos.

Así pues, se pasa de hablar de "proyectos" a un nuevo lenguaje, el de las "reformas educativas", pero con un significado muy preciso. Un pilar fundamental lo constituye la idea recurrente de "educación básica", sobre la que también se produjo un giro importante, pasando de designar la instrucción lingüística y matemática no-formal de los jóvenes y adultos, a ceñirse al ámbito de lo escolar y las asignaturas, identificándose con la Primaria y primer tramo de la Secundaria, y aludiendo a "los conocimientos, capacidades y actitudes esenciales para funcionar eficazmente en sociedad" (citado en Torres, 1999, p. 86). Esta formulación viene justificada por la importancia para el bienestar social del "valor agregado de la escolaridad", que supone "la adquisición de más conocimientos y el aumento de las probabilidades de desempeñar una actividad generadora de ingresos" (citado en Torres, 1999, p. 89).

Como se podrá suponer, la adopción de estos indicadores para valorar la calidad de la educación recibida conlleva una serie de consecuencias relativas a la gestión. La descentralización, sobre la que ya se extendió Coraggio, viene acompañada de un repentino interés por la participación de las familias, centrada, eso sí, en la "selección de la escuela", implicándose en la gestión, y contribuyendo económicamente al sostenimiento de la Escuela. Como dicen los expertos, "[i]ncluso las comunidades muy pobres suelen estar dispuestas a sufragar parte de los costos de la educación" (citado en Torres, 1999, p. 93). Enternecedor. Así mismo, también es muy importante involucrar a las ONGs y al sector privado en el terreno educativo, a fin de diversificar la oferta y, por consiguiente, estimular la competitividad. Todo ello llevaría, claro está, a la redefinición del papel del Estado en la educación, al que le toca retraerse de sus responsabilidades.

Todas estas propuestas, como se puede ver, van acompañadas de un significativo desprecio a la reflexión teórica sobre la educación. El modelo de cambio educativo del

BM, lo formulan economistas, pero lo plasman docentes. Junto a este desigual reparto de competencias, se sobregeneraliza el resultado de algunas investigaciones en particular, mientras que se descuida la actualización sobre los principales problemas subyacentes al mundo educativo y sobre las investigaciones educativas contemporáneas. Un tratamiento simplista de lo que es una innovación o una "experiencia exitosa" nos llevará a un recetario bastante simplón y, en el fondo, interesado sobre lo que es mejor y peor para el proceso de enseñanza/aprendizaje. Se presentan como panaceas universales precisamente las medidas que el BM ya tenía previsto que fueran las adecuadas, por baratas y "poco conflictivas".

De esta manera, los aspectos específicamente educativos, el mundo interior de la Escuela se constituye en una auténtica "caja negra", de la que nada se sabe, salvo los *inputs* que entran en ella en forma de inversiones económicas, y los correspondientes *outputs*, en forma de rentabilidad y eficiencia. A un lado quedan la reflexión crítica sobre la educación llevada a cabo desde las Ciencias Sociales, o las investigaciones "de campo" en cuestiones tan básicas como la didáctica de la lectoescritura. Y para comprenderlo mejor no tenemos más que echar nuevamente un vistazo a la implantación del "Modelo Europeo de Gestión de Calidad" en nuestro entorno: los materiales de referencia, los contenidos para la formación del profesorado, las teorías educativas y sociales que lo sustentan... Y, siendo más incisivos, sería interesante enterarnos de cuál fue la última lectura de temas didácticos que realizaron los expertos en calidad que actualmente comienzan a despuntar en nuestros centros.

El caso es que con un bagaje teórico e investigador tan exiguo, el BM ha diferenciado claramente los "callejones sin salida" (lo que no funciona) respecto a las "avenidas promisorias". Así, entre los primeros, se encuentran los ajustes de planes y programas de estudio, instalar ordenadores en el aula, reducir el tamaño de la clase ("por encima de los 20 alumnos por aula, se afirma, no hace diferencia si son 30, 50 o más" (p. 137)), la inversión en formación inicial del profesorado, incrementos en el sueldo y los

almuerzos escolares. Entre las “avenidas promisoras” encontramos nuevamente los infalibles “textos escolares”, las guías didácticas para profesorado, el alargamiento del tiempo de la instrucción, la formación del profesorado a distancia y pequeños complementos nutricionales y de educación en hábitos de vida sanos. Paradójicamente, cuando en el contexto español el discurso de la Calidad de enseñanza ya ha adquirido un significado plenamente técnico, encubridor de las desigualdades, en los países en desarrollo se comienza a exigir cantidad con independencia de la calidad: más horas de enseñanza al menor coste posible.

Uno de los efectos colaterales realmente perversos del planteamiento procede de manipular la innovación educativa, siempre que sirva para justificar las propias maniobras. De esta manera, se puede trabajar con 50 alumnos, como en Corea o Japón siempre que se recurra a “un modelo de enseñanza activa en el que el rol del maestro sea más de facilitador que de instructor (trabajo en pequeños grupos, materiales autoinstruccionales, etc.)” (p. 138). La capacidad para reapropiarse y vaciar de sentido cualquier alternativa, por muy puntera que parezca, no es privativa, por desgracia del BM; hace tiempo que la padecemos bien de cerca: comprensividad, escuela pública, etc...

Terminemos con una cita. Es de un artículo de Christian Morrison, ideólogo del Centro de Desarrollo de la OCDE, titulado “La faisabilité politique de l’ajustement”, publicado en el número 13 de *Cuaderno de*

política económica: “Si se les disminuyen los gastos de funcionamiento a las escuelas y universidades, hay que procurar que no se disminuya la cantidad de servicio, aun a riesgo de que la calidad baje [...]. Las familias reaccionarán violentamente si no se matricula a sus hijos, pero no lo harán frente a una bajada gradual de la calidad de la enseñanza y la escuela puede progresiva y puntualmente obtener una contribución económica de las familias o suprimir alguna actividad. Esto se hace primero en una escuela, luego en otra... pero no en la de al lado, de tal manera que se evita el descontento generalizado de la población” (citado en Hirtt, 2001).

Algo parecido está ocurriendo también a nivel mundial. Para Rosa María Torres², en la puesta en marcha de procesos de reforma, que se transplantan miméticamente a los países en desarrollo después de haber comprobado sus limitaciones en Occidente, “los países del Tercer Mundo están de ida mientras los del Primer Mundo están de vuelta” (p. 106). Si miramos a nuestro alrededor, las estrategias que despliega el BM en los países del Sur, las despliega la clase política europea, con otros matices, con otros ritmos, en forma de desreglamentaciones, autonomía de centros, introducción alienante de las Nuevas Tecnologías, fomento de la enseñanza privada, mecenazgo empresarial o disminución de horas de clase por alumno (Hirtt, 2001). Ya nos podemos ir preparando. Cuando las barbas de tu vecino –europeo o latinoamericano– veas pelar...

NOTAS

- 1 Autor del que, en el momento de escribir estas líneas, ha aparecido una nueva publicación sobre el tema que ahora abordamos (Escudero, 2002).
- 2 Con todo, algunos planteamientos de Torres muestran, a simple vista, evidentes contradicciones. En su defensa de un profesorado que tome decisiones de manera activa respecto al currículum, y en su ataque a la idolatría que el BM ejerce respecto al libro de texto, propone como ejemplo a seguir la reforma española, cuya concreción de las programaciones a partir del Diseño Curricular Base significaría dar prioridad a “la formación y capacitación docentes”. “Como era previsible –continúa Torres–, muchos profesores –producto de una relación con el docente en el que todo viene ‘dado’ desde arriba– empezaron a reclamar al currículo una mayor definición” (p. 121, n. 45). Las fuentes que se citan son César Coll y Mario Carretero. Curiosamente, Torres incurre justamente en esa estéril aplicación mimética de las reformas que ella misma denuncia, aceptando acriticamente la colonización por parte de “pedagogías *psi*” como el constructivismo (Da Silva, 1999). La otra alusión a Coll que registra el texto se refiere a su libro *Psicología y currículum* (1990), al que cita como uno de los intentos por analizar la enorme complejidad del cambio curricular (p. 101).

REFERENCIAS

- BOLÍVAR, A. (1999). "La educación no es un mercado. Crítica de la 'Gestión de Calidad Total'". *Aula de innovación educativa*, n° 83-84, pp. 77-82.
- CORAGGIO, J. L. (1999). "Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?", en J.L. Coraggio y R. M. Torres, *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Madrid: Miño y Dávila, pp. 9-72.
- CORAGGIO, J. L. Y TORRES, R. M. (1999). *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Madrid: Miño y Dávila.
- CORAGGIO, J. L. (2001). Página personal: www.fronesis.org/jlc/jlcoraggio.htm.
- DA SILVA, T. T. (1999). "Las pedagogías *psi* y el gobierno del yo en nuestros regímenes neoliberales", *Archipiélago. Cuadernos de Crítica de la Cultura*, n° 38, pp. 56-62.
- ESCUADERO, J. M. (1998). "Calidad de la educación: entre la seducción y la sospecha". Disponible en la revista electrónica *Heuresis*, Vol. 2, n° 5: www2.uca.es/HEURESIS/heuresis99/v2n5.htm.
- ESCUADERO, J. M. (2002). *La reforma de la Reforma: ¿qué calidad, para quiénes?* Madrid: Ariel.
- HIRTT, N. "Los tres ejes de la mercantilización escolar": www.suatea.org/varios/3ejes.PDF.
- TORRES, R. M. (1999). "¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial", en J.L. Coraggio y R.M. Torres, *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Madrid: Miño y Dávila, pp. 73-172.
- TORRES, R. M. (2001). Página personal: www.fronesis.org/rmt/rmtorres.htm.
- VIÑAO, A. (2001). "El concepto neoliberal de calidad de enseñanza. Su aplicación en España (1996-1999)". *Tempora*, n° 4, pp. 63-87.