

**CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN
FLOREAL GORINI
ANUARIO DE INVESTIGACIONES
AÑO 2021**

DEPARTAMENTO/ÁREA: EDUCACIÓN

AUTOR/ES: GALLO MAXIMILIANO, RAGGIO RAMÓN

**TITULO DEL TRABAJO: ANÁLISIS DE DOCUMENTOS DE LOS
ORGANISMOS INTERNACIONALES: DIAGNÓSTICOS Y
PROPUESTAS DEL BANCO MUNDIAL EN LAS DÉCADAS DE LOS
80 Y 90, EN CLAVE NEOLIBERAL.**



Publicación Anual - Nº 12

ISSN: 1853-8452

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires – [011]-5077-8000
www.centrocultural.coop

**Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Anuario de Investigaciones - Año 2021**

Directoras/es de la publicación:

SECRETARÍA DE INVESTIGACIONES:

Gabriela Nacht
Marcelo Barrera
Natacha Koss
Pamela Brownell

Autoridades del Centro Cultural de la Cooperación “Floreale Gorini”

Director General: Juan Carlos Junio

Subdirector: Horacio López

Director Artístico: Juano Villafañe

Secretario de Formación e Investigaciones: Pablo Imen

Secretario de Comunicaciones: Luis Pablo Giniger

Secretaria de Planificación Institucional: Natalia Stoppani

Secretaria de Programación Artística: Antoaneta Madjarova

© Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini
Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires - [011]-5077-8000 -
www.centrocultural.coop

© De los autores

Todos los derechos reservados.
ISSN: 1853-8452

Análisis de documentos de los organismos internacionales: Diagnósticos y propuestas del Banco Mundial en las décadas de los 80 y 90, en clave neoliberal.

Maximiliano Gallo y Ramón Raggio

Palabras clave: ORGANISMOS INTERNACIONALES-BANCO MUNDIAL-NEOLIBERALISMO-POLÍTICA EDUCATIVA-EDUCACIÓN

Resumen:

El escrito que presentamos en este anuario resume lo que hemos trabajado durante el año en relación al proyecto de análisis de documentos de organismos internacionales en el pasado reciente. Del universo de materiales de diferentes instituciones que hemos podido analizar, decidimos focalizar la mirada solo en documentos del Banco Mundial que fueron escritos entre las décadas de 1980 y 1990. Nos pareció que, haciendo foco allí, podríamos entender mejor el contenido y la propuesta que pretendió llevar adelante el Banco para ofrecer un análisis que explique su orientación neoliberal. Tomamos textos que, sabemos, ya fueron analizados. Pero nos interesó revisitarlos para ver si podíamos hacer nuevos aportes al análisis del pensamiento neoliberal que actualmente sigue teniendo presencia en el imaginario político y social.

—

El trabajo busca indagar en documentos del Banco Mundial con el interés de analizar sus propuestas en relación a la educación como política pública y el rol que cumple el Estado en su desarrollo. Para ello, utilizamos en particular dos documentos que reflejaban los diagnósticos y las propuestas que hacía el organismo en relación al rol que asume el Estado en el financiamiento del sistema educativo.

El período que abarca las décadas del 80 y del 90 fue el escenario del avance de un nuevo paradigma de organización social y económica: el neoliberalismo. Varias son las causas contextuales que promovieron su avance y que podemos señalar: las crisis del modelo de Estado de Bienestar como forma de organización social y productiva y que había sostenido al capitalismo como modo de producción; la caída de la URSS y todo lo que representaba el modelo soviético en el marco de la guerra fría y la disputa entre capitalismo y comunismo; También, los vínculos entre las ideas neoliberales y algunos procesos políticos que funcionaron de modelo y plataforma para el resto del mundo, como fueron los gobiernos de Reagan en USA y Thatcher en Gran Bretaña durante la década del ochenta; pero también los vínculos con otros regímenes antidemocráticos en otras regiones del mundo como el de Chile con Pinochet y el de Argentina con Videla. Con sus matices y particularidades asociadas al contexto en el que se desarrolló, la corriente neoliberal fue avanzando con su ideario en las políticas de diversos gobiernos y dictaduras. En este sentido, el neoliberalismo no se redujo a reformar el Estado, sino que expresó un cambio más profundo, buscando rearticular el patrón de acumulación capitalista y proponiendo un nuevo esquema de funcionamiento de la vida social, política y cultural en general. Y como tal, en tanto propuesta sistémica, necesariamente tuvo una

traducción -por el ideario al que postuló y encorsertó la función del estado- en la construcción de una lógica de la política educativa. Trabajó activamente en una propuesta de valores individualista, dando pie a un discurso meritocrático, de éxitos y fracasos; postuló una visión mercantilista de la educación, proponiendo reformas de privatización y de *eficiencia* en asignación de recursos para vastos sectores sociales; contrapuso un ideario de fragmentación en torno a lo *comunitario*, como elemento de la descentralización frente a un universalismo anclado en una noción Estado-céntrica de la educación como elemento de cohesión nacional. El neoliberalismo, en definitiva, como proceso de reorganización de la vida social en función del patrón de acumulación capitalista, impulsó desde el sistema educativo una readecuación de la concepción ideológica hegemónica. Y con una lenta construcción de consensos, pero con la coerción sobre todo, en el plano político ideológico de la disputa general triunfó.

El Banco Mundial

Dos de los principales actores a nivel mundial que funcionaron como usinas de pensamiento y de reproducción del ideario neoliberal fueron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (en adelante BM). Este último produjo una serie de documentos e informes en donde se expresa este paradigma y se recetan una serie de medidas a tomar por parte de los Estados. En nuestro contexto latinoamericano, los diagnósticos y las propuestas del Banco Mundial han influido directamente en la definición de las políticas educativas (Vior, Oreja, 2015). A partir de esto, exploramos dos documentos en particular: *El financiamiento de la Educación en los países en desarrollo* de 1987 y *Prioridades y estrategias para la educación* de 1996. En los mismos, se expresaron un conjunto de diagnósticos y sugerencias para aplicar en la política educativa de los países. Como plantea el organismo “Así pues, la principal contribución del Banco debe consistir en el asesoramiento destinado a ayudar a los gobiernos a elaborar políticas de educación adecuadas a las circunstancias de sus países” (BM, 1996: 17).

El paradigma neoliberal como desarticulador del Estado Nación

Lo primero que podemos decir es que el reordenamiento propuesto por el BM en aquel período, implicó un viraje sustancial en la función del Estado y en su relación respecto de la sociedad.

En primer lugar, debemos precisar la concepción de Estado desde la cual partimos. En principio caracterizamos al Estado como un fenómeno atravesado por la relación social y aparato institucional (Oszlak, 1982). Esto significa que, complejizando las nociones más tradicionales, el Estado se configura como un entramado de relaciones de poder en un momento dado del desarrollo histórico. Y ese entramado deviene, toma cuerpo, no solo en su diseño institucional sino también en los instrumentos normativos y la política pública que emite y que ejecuta por vía de la administración pública. Para ello, y de trasfondo como reaseguro, opera y detenta una monopolización del empleo de la fuerza física de manera legítima en un territorio dado.

Al apartarnos de una visión meramente institucional, encontramos que en la relación del Estado con la educación y el diseño de la política educativa se juega un elemento central. En ese ámbito, el Estado como espacio de disputas de las relaciones de poder, trabaja en una configuración que imprime determinado sentido sobre la vida social, ya que se trata de “la capacidad de internalizar una identidad colectiva (por parte de cierto colectivo poblacional) mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación” (Oszlak, 1982: 6).

Entendemos que tuvo un lugar clave en la formulación de un discurso de generación de símbolos cohesivos para la construcción del Estado nación moderno. “La acción del Estado se dirigió a instituir pautas educacionales congruentes con el nuevo esquema de organización social” (Oszlak, 1982: 8).

Contrario al modelo y política educativa sostenidos en las décadas anteriores, y casi desde la fundación del estado nación moderno, el paradigma neoliberal se postuló a favor del abandono drástico de la educación pública centralizada.

Aunque parezca obvio, resulta necesario hacer este repaso tanto en cómo concebimos al Estado, así también sobre cómo entendemos a la política educativa. Esto se debe a que ambos son elementos esencialmente políticos y están, por lo tanto, atravesados por el conflicto y la disputa de intereses. No resulta lo mismo un Estado, y una política educativa, con una orientación en favor de las clases subalternas y el pueblo que otro orientado a la privatización, recorte y ajuste de la educación. Y si bien cada Estado, y en consecuencia el tipo de política educativa que lleva adelante, guarda cierta relación con el momento histórico de la relación de poderes y la estructura social consonante con el patrón de acumulación capitalista, lo cierto es que echar luz sobre esta relación intrínseca y estrecha es necesario puesto que los discursos de los organismos internacionales, como el BM, tomando posicionamientos supuestamente neutrales, encubren en realidad, y ni siquiera mencionan, la tensión que significa lo político y lo conflictual en ese entramado de relaciones de poder. De allí que los organismos sostengan cierto discurso y posicionamientos de carácter *analítico* cuando en realidad lo que se tienen son juicios prescriptivos y valorativos absolutamente coherentes con los imperativos del discurso neoliberal del capitalismo.

El BM, como el FMI, y otros organismos internacionales, se presentaron en los diagnósticos y en la producción de documentos, como una fuente de derecho. Si bien es el Estado Nacional, o en su defecto los Estados provinciales, quienes en última instancia imprimen la dirección a partir de la elaboración de la normativa y del marco jurídico que tiene vigencia, lo cierto es que el fino equilibrio en el mejor de los casos por la necesidad de inyección de recursos económicos de manos de estos organismos, hace que la relación pueda ser desventajosa para los Estados. Esta resignación de la soberanía en la política educativa es, en realidad, un trastocamiento de la soberanía política y jurídica en tanto son estos organismos internacionales los que direccionan la formulación del marco normativo. Esta lógica, a su vez, encierra un círculo vicioso en tanto refuerza una situación de dependencia de los Estados de los países periféricos respecto de los recursos que inyectan los organismos internacionales, siendo que, además, esta dependencia afecta sustancialmente la capacidad de desarrollo de sectores profesionales ligados a la producción estratégica de los países.

El financiamiento de la Educación en los países en desarrollo

Volviendo específicamente a lo que propone el BM, el primer documento visitado es muy claro desde el inicio. Concretamente, proponía el documento:

Recuperación de los costos públicos de la educación superior y reasignación del gasto público (...) creación de un mercado de préstamos para educación conjuntamente con el otorgamiento de becas selectivas, especialmente en el nivel superior (...) descentralización de la administración de la educación pública y fomento de la expansión de las escuelas privadas y de las financiadas por las comunidades” (BM, 1987: 2)

Esto significa, en la interpretación de Vior, que

Según el BM, el dinero invertido en la enseñanza primaria «rinda más del doble» del que se asigna para educación superior. Considera que la asignación del gasto público en los países pobres es desacertada, en tanto se destina más financiamiento del conveniente a la educación superior. Por otro lado, existe un uso poco eficiente de los recursos (...) y no existe un mercado de crédito (Vior, Oreja, 2015: 205)

Básicamente, esto implica una tendencia hacia la privatización de una parte del sistema educativo, el nivel superior, acompañado por un sistema de préstamos bancarios para la población que logre llegar a ese estrato. Agrega Vior que

El Banco reconoce que el cobro de aranceles puede llevar a que los alumnos más pobres abandonen sus estudios. Frente a estos «costos políticos» recomienda establecer una oferta amplia de préstamos y un número limitado de becas selectivas reordenando el «exceso de demanda» por ingresar al nivel superior en función de las plazas disponibles (Vior, Oreja, 2015: 207)

Una explicación posible es que en la educación superior se forman los técnicos que reproducen la ideología liberal, de ahí el interés en privatizar. Las becas funcionan como mecanismos meritocráticos para aquellos/as que hacen los esfuerzos necesarios para llegar y poder legitimar el funcionamiento del sistema. Nunca se analizan los puntos de partida, ni la diferencia en las oportunidades que los sujetos tienen para poder transitar por los distintos niveles de formación. La propuesta era mantener la gratuidad de la educación básica y tender a privatizar los niveles superiores. Plantea Vior que “Ese nivel (primario) es considerado una prioridad en tanto se sostiene que mejora la productividad de las personas, la calidad de vida de los pobres y la formación del «capital humano» del que, según el organismo, dependerá el desarrollo sostenido de los países” (Vior, Oreja, 2015: 207). Efectivamente, el BM planteaba que “La educación es una inversión económica y socialmente productiva” (BM, 1987:4). Por tanto, promovía la educación básica para toda la población y, a medida que iban transitando el sistema educativo, se formaría un cuello de botella en el que solo pasen aquellos/as que tengan recursos para solventar sus estudios o los/as pobres que demuestren méritos para recibir becas y no ser expulsados del sistema.

Otro elemento que se promovía en el documento era el estímulo al sector privado a través de la competencia asociada a la descentralización del sistema. Dice el documento que

La mayor descentralización, incluida una mayor libertad de acción para las escuelas privadas y comunitarias, mejorará además la eficacia dentro de las escuelas al fomentar el espíritu de competencia entre ellas. Si aumenta la competencia, se ofrecerán más servicios educacionales, disminuirán los costos y los estudiantes y los padres dispondrán de una selección más amplia de escuelas (BM, 1987: 4)

De esta manera, el Banco plantea que si hay más escuelas privadas la población podría *elegir* otras opciones, bajarían los costos y mejoraría el *servicio*.

En suma, el documento expresa una orientación hacia el paradigma neoliberal. En términos de Vior “se promueven valores caros al ideario neoliberal: eficiencia con relación al gasto, competencia como motor para la mejora de la calidad” (Vior, Oreja, 2015: 204). Todo lo cual se explica desde una suerte de neutralidad ideológica que no es más que una expresión del pensamiento tecnocrático.

Las reformas son presentadas como intervenciones «técnicas», ausentes de cualquier debate teórico y político y guiadas por las «lecciones aprendidas» y las «buenas prácticas» que el Banco se muestra interesado en replicar en todo país desconociendo las diferentes historias y situaciones (Vior, Oreja, 2015: 204).

En este marco de ideas ¿En qué lugar queda el Estado? Como aquel que sostiene la educación básica y establece las condiciones para la libre competencia entre las escuelas. *Prioridades y estrategias para la educación*

El otro documento, publicado una década después, mantenía la línea argumental del anterior: reasignar presupuesto al nivel básico del sistema educativo y reafirmar la tendencia a privatizar los niveles superiores estimulando la competencia. Siempre partiendo del supuesto de que lo privado es más eficiente que lo público: “Algunos países han decidido reasignar gastos públicos a la educación en lugar de destinarlos a otras actividades financiadas por el Estado, como la defensa y las empresas públicas ineficientes que el sector privado puede administrar con más eficacia” (BM, 1996:6)

El organismo seguía sosteniendo la gratuidad del primer tramo del sistema educativo: “La educación básica debería ser la primera prioridad para el gasto público en educación (BM, 1996:4) Al mismo tiempo, planteaba la posibilidad de incluir otras fuentes de financiamiento en el nivel superior expresando que “Se puede alentar el financiamiento privado para solventar las instituciones privadas o para complementar los ingresos de las instituciones financiadas con fondos públicos” (BM, 1996:6). Esto último también implica el estímulo al avance de la iniciativa privada en educación. La idea del financiamiento mixto se presenta como una forma de incentivar la *calidad* del sistema educativo. El documento planteaba que

Otro argumento a favor de las escuelas y las universidades privadas es que, aun cuando tienden a atraer alumnos procedentes de medios socioeconómicos más acomodados, promueven la diversidad y constituyen una competencia beneficiosa para las instituciones públicas, especialmente en los niveles superiores de la enseñanza (BM, 1996:6)

De esta manera, la propuesta era que se alentara la privatización en los niveles superiores. Decía textualmente el organismo:

Un conjunto de medidas consistentes en derechos de matrícula y gasto más eficiente en el sector público podría consistir en lo siguiente:

- Educación básica gratuita, que incluya costos compartidos con las comunidades y estipendios para los niños de familias pobres.
- Cobro selectivo de derechos de matrícula para la educación secundaria de segundo ciclo, combinado con becas para grupos seleccionados.
- Cobro de derechos de matrícula para toda la enseñanza pública superior (BM, 1996:11)

Eso significa que, para el sector de la población que no tenga los ingresos suficientes, se volvía a insistir con el sistema de becas: “Si se cobran derechos a todos los estudiantes que asisten a escuelas públicas a todos los niveles, los pobres resultarán especialmente perjudicados, y se desalentará su matrícula. Se pueden introducir sistemas de becas y de otra índole para hacer frente a este problema” (BM, 1996:6) Porque al final, la idea es que nadie se quede sin *oportunidades*. Como se señala en el documento “La obligación del gobierno de asegurar que no se niegue educación a los candidatos calificados porque son pobres o son mujeres o provienen de minorías étnicas desaventajadas o de regiones geográficas aisladas o tienen necesidades de educación especiales” (BM, 1996:12) ¿Qué significa ser un candidato? ser elegido entre una multitud de pobres por esforzarse más. ¿Y dónde queda el derecho a la educación del resto? La cuestión es que deja de ser un derecho para ser un privilegio que se gana en una competencia contra otros y otras por una beca. Como planteaba el documento “Al nivel de la educación inferior y obligatoria, la equidad significa simplemente asegurar que haya escuelas. Por encima de esto, significa tener formas justas y válidas de determinar si los candidatos reúnen las condiciones necesarias para el ingreso” (BM, 1996:12)

Una buena síntesis de lo que se planteaba en este aspecto, se expresa en la siguiente frase: “Las prioridades educacionales deben establecerse teniendo en cuenta los resultados, utilizando análisis económicos, estableciendo normas y midiendo los resultados a través de la evaluación del aprendizaje” (BM, 1996:10). Es decir, costos y beneficios más resultados de pruebas internacionales estandarizadas. Por ello se planteaba al inicio del documento que la educación era crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Porque es una variable económica más, y los sujetos que transitan el sistema educativo son candidatos a reproducir las condiciones para mantener el status quo. El Banco dejaba en claro que apoyaba esta propuesta por encima de otras alternativas de financiamiento:

Los préstamos del Banco para la enseñanza superior apoyarán los esfuerzos de los países por adoptar reformas de política que permitan que el subsector funcione con más eficiencia y menor costo. Los países dispuestos a adoptar un marco de política para la educación superior en que se haga hincapié en una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada, con mayor énfasis en los proveedores y el financiamiento privados, seguirán recibiendo prioridad. (BM, 1996: 18)

Conclusiones:

Por lo analizado anteriormente, pudimos ver que las posturas del BM se alinearon al avance ideológico del pensamiento neoliberal que impulsaba, entre otras cosas, la privatización de una parte del sistema educativo con un financiamiento mixto entre el Estado y sectores privados. Pero, sobre todo, un estímulo a la competencia como método para elevar la calidad de la prestación de las escuelas en la búsqueda de ofrecer mejores *servicios*. Todo desde una óptica crítica al funcionamiento del Estado y un consecuente estímulo para su descentralización en función de la *libertad individual*. Como plantea Harvey

El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de éstas prácticas. (Harvey, 2007: 6)

Si bien este discurso fue criticado (y sigue siéndolo), y en nuestra región latinoamericana se dieron procesos políticos que pretendieron asumir otras tendencias, el ideario neoliberal se mantiene. Incluso, y a pesar de que la sociedad sufre sus consecuencias. Una explicación posible para entender esto es la siguiente:

El neoliberalismo no puede reducirse a una doctrina económica (cuyo origen puede rastrearse a los textos de Hayek de la década del 40), ni un conjunto de políticas públicas articuladas según los principios del consenso de Washington que transforma la estructura económica, produciendo el debilitamiento del Estado como organizador de la economía nacional y la ampliación del campo de acción de las empresas globales y los flujos financieros internacionales. Más bien, es necesario pensar el neoliberalismo como una ideología, entendiendo que este concepto no refiere a un edificio de ideas coherentemente sostenidas por las personas, como sus opiniones, sino a un entramado de discursos y prácticas sobre el mercado, el Estado, y los valores que organizan a las sociedades, entramado que se articula no siempre de manera consciente ni coherente. Si lo entendemos en este sentido, podemos comprender cómo es que el neoliberalismo sigue funcionando incluso cuando sus políticas económicas fracasan o cuando los gobiernos implementan políticas públicas en explícita confrontación con él (Wegelin, 2020: 5)

El derecho a la educación es parte de las constituciones del mundo y es para todos y todas, no solo para *los calificados* o aquellos/as que tengan los recursos económicos y culturales.

Pero el peligro a perder derechos de la mano del neoliberalismo sigue latente, y el desafío va más allá de exponer los postulados del neoliberalismo en consonancia con los organismos internacionales. El desafío es pensar un proyecto local, regional y global inclusivo y superador de las desigualdades que utilice la educación como una herramienta de cambio y transformación. Y dejar el neoliberalismo atrás.

Bibliografía consultada

- Castel, Robert. (2004) *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires. Paidós.
- Harvey, David. (2007) *Breve historia del capitalismo*. Madrid. Ediciones Akal, S.A.
- Hobsbawm, Eric. (2007) *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires. Crítica.
- López Cardona, Diana...(et al.) (2016) *Neoliberalismo y educación: análisis crítico de las Metas 2021*. Buenos Aires. Ediciones del CCC, Centro Cultural de la Cooperación.
- Oszlak, Oscar (1978) “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”. CEDES, Buenos Aires vol.1. N°3.
- Oslak, Oscar (1982) “Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina”, en *Desarrollo Económico* Revista de Cs Soc. Buenos Aires. Volumen XXI.
- Tzeiman, Andrés (2021) *La fobia al Estado en América Latina: reflexiones teórico-políticas sobre la dependencia y el desarrollo*. Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani, CLACSO.
- Vior, Susana y Oreja, María Betania (2015) “El Banco Mundial y tres décadas de reformas educacionales en América Latina” en Revista *Atlántida*, n° 6 pp 201-236. Octubre. Disponible en <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/4182>
- Wegelin, Lucía (2020). “Desafíos del presente frente a la avanzada neoliberal y autoritaria” (clase n°6) En: *Curso virtual de Estructura y dinámica del sistema internacional - Módulo II*. Referente de contenidos: Atilio Boron. PLED. Idelcoop. Buenos Aires.

Documentos consultados

- Banco Mundial (1987) *El financiamiento de la Educación en los países en desarrollo. Opciones de política*. Washington D.C.
- Banco Mundial (1996) *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Washington D.C.