

Sobre la misión de la UN: Un esfuerzo por entender el punto de vista de los reformadores

Carlos Miñana, enero de 2006

Profesor Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

Después de dedicar dos años de mi vida a revisar para la UNESCO la producción “académica” de los organismos internacionales y regionales sobre política educativa en América Latina y el Caribe prometí no volver a leer ni un informe ni un documento de este tipo por el resto de mi vida. Sin embargo, en las actuales circunstancias de la UN me he visto obligado a romper mi promesa con el fin de contribuir modestamente a la comprensión del sentido de las actuales reformas universitarias, ya que las directivas no han sido muy claras en presentar el marco internacional en el que se inscriben ni han tenido mucho éxito en argumentar su coherencia y pertinencia ante la comunidad universitaria. Dado que no quiero ser tedioso intentaré presentar algunas ideas en forma un poco esquemática y en un vocabulario accesible, aunque las he desarrollado más ampliamente en otros lugares y en forma crítica –incluso con trabajo de campo en varios municipios del país (ver www.unal.edu.co/red)-. La Antropología se ha preocupado históricamente por entender “el punto de vista del nativo”, del otro (normalmente indígenas con complicados y extraños sistemas de pensamiento y formas de comportamiento). Por eso he intentado acercarme con respeto a las fuentes en que se inspiran las actuales reformas para entenderlas desde el punto de vista que sus líderes y promotores han manifestado haciendo un uso amplio de citas textuales y evitando –en la medida de lo posible, pues es inevitable- ejercer la crítica. En primer lugar me referiré a las ideas que sobre la educación y la investigación plantean los libertarios o neoliberales, en especial el premio Nóbel de economía F. von Hayek y algunos de sus alumnos y seguidores. En segundo lugar a las políticas educativas propuestas para la región (América Latina y el Caribe) por algunos organismos internacionales, inspiradas en los economistas de Chicago. Finalmente, presentaré un contexto más amplio en el que las reformas han sido posibles.

1. Friedrich von Hayek y la educación

El filósofo y economista de la Universidad de Chicago, Friedrich von Hayek (1899-1992) dedica el capítulo XXIV de su obra emblemática, *The Constitution of Liberty* (1960)¹, además de algunos apartes del capítulo VI, a la educación (“instrucción pública”) y a la investigación científica. Allí se plantea como un “derecho de la infancia” el recibir “conocimientos básicos”, dominar algunas “técnicas” como “leer”, y formar en algunos valores básicos para la convivencia (Hayek 1997:449-450). En el fondo Hayek piensa que todos estos aspectos se adquieren mejor a través del juego de la libre competencia y que los conocimientos y las habilidades son un “supremo bien” por el que cualquiera pagaría un “precio”, pero argumenta la necesidad de facilitar el acceso a todos e imponer socialmente su adquisición en el hecho de que los que no los tienen “son incapaces de percatarse de su indudable utilidad”; dichos conocimientos y habilidades básicos los considera necesarios para “emanciparse de la servidumbre” (Hayek 1997:449), y porque la ignorancia es con frecuencia “el principal obstáculo para canalizar el esfuerzo de cada individuo de tal suerte que proporcione a los demás los

¹ Publicada en 1960 por la Universidad de Chicago, y traducida como *Los fundamentos de la libertad* en los años 70 por Unión Editorial en Madrid, y reeditada en dos volúmenes por Folio, Barcelona en 1997. Citamos la edición de 1997.

máximos beneficios” (Hayek 1997:450). Respecto a la introducción en la instrucción de “módulos valorativos” para la “coexistencia pacífica” tiene más reservas, pues existe el peligro de que desde el Estado se impongan valores que constriñan la libertad individual; considera que no son una necesidad en “países consolidados, en los que predomina la población indígena” [obviamente, no en el sentido que lo usamos en Colombia], pero que servirían de gran ayuda en países con mucha diversidad, como se ha demostrado en el caso norteamericano (Hayek 1997:450-451).

Hayek acepta, pues, el que –como un mal menor y compensatorio- haya una “instrucción pública con carácter obligatorio”, muy básica, mínima, financiada parcialmente por el Estado. Sin embargo cuestiona la pertinencia de que sea el mismo Estado el que la organice y administre ya que nadie –ni burócratas ni expertos²- debería imponer valores y creencias a los ciudadanos, poniendo así en riesgo las libertades individuales (Hayek piensa, probablemente, en las recientes experiencias del nazismo y de la Unión Soviética). La libertad en Hayek es libertad “personal” o “individual” y tiene un carácter negativo, es ausencia o “reducción al mínimo” de “coacción”, es ausencia de trabas al libre juego del mercado para que todos puedan competir en igualdad de oportunidades; juego cuyos resultados son considerados como los efectos de reglas imparciales e impersonales, a diferencia de las restricciones del corsé de la planificación de un ente supraordenador de valores, creencias y circulación de bienes (Hayek 1997:25 y s.). Son, por tanto, los individuos los que deben escoger la escuela que más les interese. Para facilitar la libre elección de escuela y evitar la doble tributación de los que escojan una escuela privada, se adhiere a la propuesta de Milton Friedman de financiar la demanda y no la oferta (Friedman 1955) entregando la administración a los padres unos bonos, vales o cheques escolares (*vouchers*) para que paguen la educación en la escuela elegida. Las actuales escuelas públicas entrarían también en el juego del mercado a través de los bonos y el Estado dejaría de mantenerlas directamente.³

Si se parte del hecho que la “instrucción obligatoria” financiada parcialmente por el Estado es un mal menor necesario y que debe tener un carácter mínimo, cabe preguntarse si el Estado debe financiar por algún tipo de razón (equidad, igualdad, justicia, méritos) el acceso de algún grupo seleccionado de jóvenes a una educación

2 La coacción que implica una educación obligatoria no debe ser controlada por los políticos en el poder, pero tampoco por los expertos: “Ni aun suponiendo que la pedagogía fuera una ciencia capaz de señalar el mejor procedimiento para alcanzar determinados objetivos, sería deseable que los sistemas más modernos se aplicasen universalmente con exclusión de cualesquiera otros, y menos todavía que las metas propuestas fueran uniformes. Son harto escasas, por lo demás, las cuestiones planteadas por la instrucción que merezcan el calificativo de científicas, en el sentido de que sea posible dilucidarlas acudiendo a criterios objetivos. En su mayor parte implican juicios valorativos o, al menos, se trata de cuestiones en las que se impone el parecer de ciertas personas tan sólo porque demostraron su suficiencia en otras materias” (Hayek 1997:453). Con esto último se refiere Hayek a la costumbre norteamericana de conformar “comisiones de sabios”, de científicos y personalidades reconocidas socialmente para establecer rumbos a la educación.

3 La idea de los vales y la competencia entre escuelas no es un invento de Friedman ni de Hayek: ya había sido planteada en el siglo XVIII por Adam Smith en *Wealth of Nations* y Thomas Paine en *The Rights of Man*. Sin embargo ha sido especialmente a través de las obras de Friedman, con ediciones –incluso de lujo- de más de 400000 ejemplares, y con artículos en *Selecciones del Reader's Digest* como se ha ido convirtiendo en una idea “popular”. Actualmente en Colombia, si bien hubo prácticas en este sentido en toda su historia desde la independencia, desde la Ley 715 de 2001 la educación básica y media financiada por el Estado se maneja bajo esta modalidad de financiación a la demanda.

diferente (posterior, superior, especial, de otra calidad...) y si debe asumir costos diferenciales para diferentes clases de niños (por ejemplo, discapacitados, niños más “lentos” para adquirir los conocimientos y habilidades básicas, superdotados), y hasta dónde debe extenderse la instrucción obligatoria. La respuesta de Hayek es que como norma general, y así se tengan recursos, la instrucción obligatoria financiada por el Estado debería ser mínima, evitando prolongar el período educativo de la mayoría (Hayek 1997:456) y que “debe prevalecer la pretensión de que sean todos tratados igualmente” (Hayek 1997:458). Argumenta lo anterior en la imposibilidad de establecer unos criterios objetivos para determinar los méritos⁴ en cualquier caso, y mucho menos en la capacidad y pertinencia de que sea el Estado el que los establezca o administre. Además, en el supuesto de que hubiera unos méritos objetivos para merecer un trato preferente o subsidios por parte del Estado –cosa que Hayek no considera posible establecer–, los tratos preferentes no servirían más que para producir mayores desigualdades sociales y mayores injusticias. El Estado no debe dar tratos preferenciales a nadie, así como tampoco limitar los beneficios provenientes de la desigualdad real entre los hombres: “Las dotes naturales y la mayor capacidad intelectual constituyen ‘ventajas tan injustas’ como pueden serlo las circunstancias que nos rodean o el medio en que se nace” (Hayek 1997:459). Una vez establecida esa regla general, excepcionalmente acepta que el Estado conceda algún tipo de subsidio a algunos contados ciudadanos pero cuidando que entre los elegidos no sólo estén los que tengan mayores “méritos”, sino que estén representadas “las distintas agrupaciones” (regionales, religiosas, profesionales o étnicas).

Desde 1960 hasta hoy los planteamientos y discursos neoliberales no han sido sino desarrollos y aplicaciones de las tesis de Hayek, eso sí, logrando una mayor difusión, cada vez en un tono más imperativo y con mayor abundancia de experiencias ilustrativas por su creciente implementación a nivel mundial. Por ejemplo, en un influyente libro Chubb y Moe (1990) plantean -treinta años después- que las escuelas públicas pueden mejorar únicamente si se substituye el actual control democrático por un sistema de mercado de las opciones educativas. Las escuelas funcionan mejor si se manejan como empresas privadas, regidas por la elección del consumidor y en un contexto donde “tanto como sea posible, debe ser eliminada toda autoridad del más alto nivel”; de esta forma, las escuelas serán “libres de organizar todo lo que quieran (...) para satisfacer a su clientela”. Así “la elección del centro educativo es una panacea (...) una reforma contenida en sí misma con su propia racionalidad y justificación. Tiene la capacidad *por sí misma* de traer la clase de transformación que, durante años, los reformadores han estado intentando diseñar en miles de formas distintas” (Chubb y Moe 1990:217), inclinada en el original).

Una segunda tesis central ligada -e implícita- a la libertad de mercado y a la consideración de que el mercado es el único legítimo regulador de la educación, es concebir la educación básicamente como un fenómeno económico o privilegiar las

4 Para entender las respuestas que da Hayek a este tipo de cuestiones hemos de acudir a los conceptos de “igualdad”, “valor” y “mérito” que desarrolla en el capítulo VI de su obra (Hayek 1997:109 y s.), conceptos que no resulta pertinente abordar en este momento. No obstante, es necesario aclarar que los neoliberales utilizan como sinónimos igualdad, homogeneidad e identidad, por una parte, y desigualdad, diversidad y diferencia por otra. Ver un análisis de estos conceptos en (Delgado Ruiz 1998). Respecto al mérito, algunos autores que han criticado las propuestas educativas neoliberales las acusan de meritocráticas (Gentili, Coraggio); sin embargo, una lectura cuidadosa del texto de Hayek revela lo contrario: los valores meritocráticos no son bien vistos pues suponen un límite al libre juego del mercado.

visiones economicistas y tecnicistas de lo educativo. El considerar las implicaciones económicas de los procesos educativos en principio no tiene nada de neoliberal. Podríamos encontrar antecedentes remotos y próximos y vínculos con corrientes de pensamiento incluso anti-liberales, como el marxismo. No deja de ser paradójico el que dentro del pensamiento liberal haya costado muchos años convencer a las élites de las ventajas económicas de disponer de una población instruida, aunque tal convencimiento todavía no se haya generalizado, pues una tendencia muy fuerte es la que representara Bernard Mandeville ya en 1714, que considera que “en una nación libre, en la que no se permite la esclavitud, la riqueza más segura consiste en una multitud de pobres laboriosos (...) totalmente ignorantes. El saber amplía y multiplica nuestros deseos, y cuantas menos cosas ambicione un hombre, mucho más fácilmente se satisfarán sus necesidades” (Mandeville 1982:190). La escuela y la lectura abren el camino a los libros “peligrosos”, a la ociosidad, a la indolencia y, a la larga, a la desobediencia y a la improductividad.

La visión economicista de la educación tiene su anclaje en paradigmas tecnológicos, eficientistas (por ejemplo, el lancasterianismo de comienzos del siglo XIX o el “movimiento de la eficiencia social” desde principios del XX en EEUU) y funcionalistas y se relaciona con el desarrollo y expansión de los sistemas educativos en las sociedades industriales. Desde el funcionalismo, los sistemas educativos (como todas las instituciones sociales) aseguran el funcionamiento del sistema social en su conjunto, y a la escuela le correspondería fortalecer la integración y la socialización. En la misma época que Hayek escribe *The Constitution of Liberty* se desarrolla en el pensamiento económico la teoría del “capital humano”, teoría que jugó un papel fundamental a la hora de fortalecer una visión economicista-funcional anclada en la tradición utilitarista liberal de la educación, argumentando vínculos directos entre el sistema educativo y el sistema económico en términos de productividad y de recuperación de la inversión. Si bien ya Adam Smith había señalado las ventajas económicas de los individuos con más conocimientos útiles, Mincer (1958), Schultz (1963) y Becker (1964) aportaron estudios empíricos centrados en el análisis de “tasas de retorno”, con los que pretendían mostrar cómo la educación formal de los individuos es una “inversión” de la que los individuos y la misma sociedad recogen beneficios cuantificables, sean estos financieros o no.

Sin embargo, lo característico del neoliberalismo es proponer una *visión economicista* ligada a la *primacía del mercado* como la visión más adecuada y la única legítima para orientar las decisiones en el campo educativo, y considerar la *educación como mercancía*. A finales de los años 60, un texto de Philip Coombs era un buen ejemplo de esta manera de pensar:

“La enseñanza es una industria de ‘trabajo intensivo’, que utiliza grandes cantidades de mano de obra de alto nivel y alto costo. Al competir con industrias de menor trabajo intensivo cuya eficiencia y productividad de trabajo están aumentando firmemente, la enseñanza continuará perdiendo su carrera paulatinamente, hasta que haga más para mejorar su propia eficiencia y la productividad de los talentos humanos que emplee (...) Los hombres de Estado y sus asesores luchan tenazmente, en la actualidad, para crear mercados comunes regionales a través de los cuales las mercancías económicas puedan circular en mayor abundancia. Los sistemas educativos, sin embargo, ya tienen su propio mercado

común y lo han tenido durante mucho tiempo. Es un mercado mundial, y su ‘volumen de negocio’ ha alcanzado gran auge en los últimos veinte años en medida, variedad y extensión geográfica. A pesar de ello, poco provecho se ha sacado de sus beneficios potenciales. [...] Virtualmente todos los sistemas de educación forman parte integral de un sistema mundial de educación, y lo mismo puede decirse de la ‘comunidad intelectual’ de cada país” (Coombs 1971:213-214).

En síntesis, si partimos de la primacía de la libertad individual –entendida como ausencia de restricciones⁵ sobre todos los demás valores y si se concibe “la enseñanza” como una “industria” -o un “servicio”- en un mercado que debe ser autorregulado para que funcione bien, todo lo demás son derivaciones, aplicaciones e implementaciones de esta idea, en síntesis:

1. Hay que favorecer la libre competencia y la desregulación para que las fuerzas del mercado se desarrollen con autonomía.
2. Si se considera que la empresa es el modelo más eficiente y competitivo para organizar la producción y los servicios en una sociedad de mercado, las escuelas y universidades deben ahora pensarse y organizarse como empresas prestadoras de servicios educativos, los factores del proceso educativo como insumos y la eficiencia y la productividad como criterios principales de decisión; los resultados de aprendizaje (que hay que medir para poder cuantificar y comparar y así estimular la competencia) y el costo por alumno son criterios básicos a la hora de valorar la calidad de las escuelas; las escuelas deben competir entre ellas para captar a sus clientes o usuarios (los padres de familia y los estudiantes). Ser competitivo es ser competitivo en el mercado.
3. Por lo tanto hay que reducir o eliminar los derechos (*entitlements*) no vinculados a la competitividad, cambiando “privilegios” y derechos adquiridos tanto por los profesores, como por los estudiantes o por las instituciones, por estímulos puntuales a la productividad, y flexibilizando el mercado laboral educativo (liberar las formas de contratación, estimular la libre competencia entre los profesores). Como la competencia debe ser permanente y en igualdad de condiciones, deben eliminarse privilegios adquiridos y establecerse pruebas y calificaciones estándar en forma periódica.
4. El mercado desregulado sobrepasa las fronteras, regulaciones y aduanas nacionales. Un mercado educativo global. Hay que romper todas las barreras que impiden el establecimiento de dicho mercado.
5. La educación elemental (instrucción básica) obligatoria, consistente en los rudimentos de la lectura y la escritura, de las matemáticas y de algunos “valores”, no se concibe como un derecho fundamental de los ciudadanos, sino como un mal necesario para que los ignorantes que no pueden conocer las ventajas del libre mercado puedan vincularse a éste, competir, “emanciparse de la servidumbre”, “proporcionar a los demás los máximos beneficios” y reciban unos “módulos valorativos” que fortalezcan la “convivencia pacífica” (Hayek). Debe financiarla el Estado parcialmente

⁵ Esta idea de la libertad es central en esta tradición de pensamiento. Varios de los libros “clásicos”, especialmente los orientados a un público amplio, no para un círculo académico de economistas, incluyen esta palabra (*liberty* o *freedom*) en el título: *On Liberty*, *The Constitution of Liberty*, *Capitalism and Freedom*, *Free to choose...*

–no proveerla- a través de financiar la demanda, no la oferta (cheques o bonos escolares).

6. El Estado es un mal necesario permanente que debe minimizarse para no estorbar el juego libre del mercado. Hay que reducir el aparato estatal y la burocracia, sanear las finanzas públicas, privatizando toda actividad que pueda desarrollarse como negocio privado, reduciendo el gasto social al mínimo necesario para asegurar el acceso de los sectores más pobres a paquetes de servicios básicos (agua, saneamiento, salud y educación elementales), aplicando la recuperación de costos por los servicios a todos los usuarios que puedan pagar en dinero o en trabajo. Las posiciones menos “radicales” y más “técnicas” para argumentar una mínima presencia del Estado se basan en el mantenimiento de las “tasas de retorno”, la “equidad”, los problemas que incorporan las “externalidades”, las “asimetrías de información” y en la necesidad de intervención puntual cuando se presente un “fallo del mercado” para restituirlo (Patrinos y World Bank 1999). El Estado debe velar por mantener el libre juego del mercado, estableciendo regulaciones y estímulos únicamente para favorecer dicho juego.

7. Las relaciones entre lo público y lo privado se definen mejor desde el mercado y la libertad de escoger que desde un Estado operando bajo el pretendido “interés público”. Lo privado es superior moral y operativamente hablando a lo estatal.

8. Puesto que los individuos se benefician individualmente de su educación cuando ésta supera el nivel básico, la educación no-básica no es un bien público, sino privado que cada uno debe costearse. Se promueve la igualdad de oportunidades de los más pobres a la educación más allá de la básica no con becas, sino a través de préstamos que deberán devolver cuando terminen sus estudios y obtengan beneficios económicos de su formación.

9. Dado que el mercado no es perfecto y que hay algunas personas que por diversas circunstancias no logran ser competitivas, el Estado debe concentrar sus esfuerzos en programas focalizados en los sectores de pobreza extrema (SISBEN en el caso colombiano) y una “red de seguridad” para situaciones coyunturales de necesidad y catástrofes imprevisibles, restaurando de esta forma la capacidad de los individuos para reingresar al mercado. La igualdad es un concepto poco grato al neoliberalismo: todos somos desiguales y eso es precisamente lo que mueve el mercado: la posibilidad de que cada individuo aproveche sus “diferencias naturales” y los beneficios recibidos (una herencia, un ambiente familiar rico culturalmente...). De lo que se trata en justicia es de promover la *equidad*, es decir, promover las diferencias productivas entre los individuos para que puedan competir y ser útiles social y económicamente. Equidad e igualdad se oponen pues esta última, según los neoliberales, pretende homogeneizar de forma artificial a los individuos. Si no se respetan las desigualdades y hubiera un ente igualador se perdería el interés por competir.

10. Respecto a la función investigadora de la universidad, la producción del conocimiento es también una industria, un negocio, “el” verdadero negocio de estos tiempos de la sociedad del conocimiento, y el conocimiento un “bien” (*goods*), un producto, una mercancía. A partir de aquí, pueden aplicarse todas las anteriores afirmaciones que se hicieron sobre la educación a la investigación. Simplemente léanse los nueve puntos anteriores substituyendo la palabra “educación” por “investigación” y “educación básica” por “investigación básica”. La investigación básica (que en este caso no tiene nada que ver con mínima o elemental, sino la investigación de punta, pura) también debe ser apoyada por el Estado por su carácter poco rentable a corto plazo, por los altos riesgos que conlleva la recuperación de la inversión, y por su

carácter básico y polivalente. En este caso, al igual que la educación básica, se debe financiar la demanda, desregularse, flexibilizarse y moverse en un contexto competitivo. En el texto que se ha venido comentando, Hayek valora de una forma altamente positiva y como algo especial a la investigación “pura”, por lo que se debería garantizar su autonomía de los intereses económicos y de sus fuentes de financiación, sean estos las fundaciones privadas o el Estado. Respecto a la investigación “aplicada” plantea una regulación directamente a cargo del mercado pues la considera una actividad rentable orientada a resolver problemas por los cuales alguien debe pagar.

En últimas es un principio básico, una idea-fuerza poderosa fácil de entender que se lleva y aplica indiscriminadamente a todas las esferas de la vida humana: la libertad individual entendida como ausencia de restricciones por parte de los demás es el supremo valor, y el mundo –el mejor mundo, el único posible que garantice la libertad individual- es un gran mercado donde personas, organizaciones y países compiten y cooperan por su beneficio económico; y un mercado es, para los economistas neoliberales, un marco autorregulado donde se intercambian “bienes” y que se organiza en torno a unos principios que regulan los salarios, precios y “ganancias” (Gregory 1994). La educación, en esencia, no es más que un bien o una mercancía más o menos específica que se intercambia en un mercado específico.

A partir de esta idea central, toda una serie de conceptos que provienen de fuentes y de tradiciones teóricas muy diferentes son resignificados desde el neoliberalismo: democracia, libertad, igualdad, justicia, mérito, educación, Estado, público y privado, autonomía, descentralización, calidad, equidad, responsabilidad, participación, competencia, educación permanente, sociedad educadora...

2. De neo-institucionalismos

En 1973 se produce la segunda crisis cíclica del capitalismo del siglo XX. Los economistas neoliberales se apresuraron a culpabilizar a los gastos sociales excesivos por parte del Estado, el exagerado intervencionismo de éste en la economía y al poder desmesurado y nefasto del sindicalismo. En la Chile de Pinochet (1973) se empiezan a experimentar las reformas del grupo de economistas de Chicago. Igualmente se adhiere al programa Margaret Thatcher, que sube al poder en Gran Bretaña en 1979 y su gobierno se prolongará hasta 1990 (e incluso hasta 1997 con su sucesor John Major). Así mismo Ronald Reagan es nombrado presidente de EEUU en esos mismos años (1980-1988) y también se prolonga su influencia con su vicepresidente George Bush hasta 1992. Estos tres gobiernos fuertes neoconservadores que estuvieron en el poder por un largo período van a convertir sus países en laboratorios de las innovaciones neoliberales.⁶

⁶ Los neoliberales no son conservadores, como el mismo Hayek lo manifiesta en un capítulo de su libro titulado “Por qué no soy conservador”. Sin embargo, establecieron alianzas con los gobiernos conservadores para implementar sus políticas, algo con cierto parecido a lo que sucede en Colombia.

El denominado “Consenso de Washington” (1989), donde se reunieron los grandes bancos (FMI, Banco Mundial, BID), el gobierno de los EEUU y tecnócratas de diversas partes del mundo, trazó las políticas económicas mundiales para la década de los 90 a partir de los experimentos de la década pasada. Las ideas neoliberales y las estrategias económicas asociadas se iban a universalizar: “disciplina” fiscal, liberalización de la política comercial e inversiones, desregulación de los mercados internos, apertura a la inversión extranjera, protección de la propiedad privada y privatización de las “empresas” estatales. Sin embargo algunos problemas empezaron a surgir cuando se intentaron aplicar en países que no contaban con Estados y gobiernos “fuertes”, como fue el caso colombiano en esos primeros años.

Si nos centramos únicamente en la educación, desde la perspectiva neoliberal el Estado debe ser minimizado, pero en el caso del “Tercer Mundo” esta visión mínima presenta un problema, pues los “marginales”, los excluidos del mercado a los que se debería dirigir la educación mínima son la inmensa mayoría de los ciudadanos (en Colombia, el 60% están por debajo de la línea de pobreza). Por otra parte, los costos de los programas de ajuste fiscal y de apertura de mercados, promovidos por el mismo neoliberalismo, recayeron en las ya de por sí mermadas clases medias, incapaces ahora de costear una educación privada, aumentando la demanda de plazas en los colegios y universidades públicas en un momento en que éstos estaban siendo estrangulados presupuestalmente. En palabras de los funcionarios del mismo Banco Mundial, al hacer el balance de esos años, “los problemas de distribución de ingresos no han mejorado en muchos países y han empeorado en otros, generando índices de pobreza que se mantienen a niveles inaceptablemente altos” (Burki y Perry 1998). Por otra parte si la planificación estatal de estos países había sido criticada en forma reiterada por su inmediatismo y cortoplacismo, al dejar los sistemas educativos en manos del mercado, de la demanda programada por el marketing y el oportunismo, los proyectos cuya inversión no se recuperara en forma rápida y segura, iban a ser definitivamente inviables, lo cual haría imposible la inversión en un negocio como la educación que implica inversiones fuertes iniciales y resultados a mediano plazo. Finalmente, unas reformas tan radicales como las que propusieron los neoliberales que restringían y acababan derechos laborales adquiridos de funcionarios y maestros, así como la reducción de derechos sociales, incluido el de la educación, solamente podían llevarse a la práctica –paradójicamente- con un Estado fuerte y con gobiernos autoritarios, como fueron los que iniciaron el experimento. Parafraseando a Gentili, el Estado neoliberal es *mínimo* para financiar la educación pública, pero *máximo* cuando impone y define de forma centralizada y autoritaria las nuevas reglas del juego (Gentili 1996:27).

Por eso, diez años después, varios textos publicados por el mismo Banco Mundial van a señalar que las políticas establecidas en el Consenso de Washington se centraron en el ajuste fiscal, en liberalizar y privatizar, pero “ignoraron la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región” (Burki y Perry 1998). El informe citado, dirigido a América Latina, se titulaba precisamente *Beyond the Washington Consensus : institutions matter* (traducido como *La hora de reforma institucional*, también llamado Consenso de Santiago). Aunque el informe sostiene que “las políticas prescritas en el marco del ‘Consenso de Washington’ están dando fruto (...) y que la reanudación del crecimiento económico de la región en la década de los noventa estuvo estrechamente ligada a la aplicación de muchas de las políticas recomendadas en el marco de ‘Consenso’”, las teorías

neoliberales en realidad habían sido insuficientes para articular el nuevo orden económico mundial, el nuevo capitalismo; el solo mercado no bastaba y se necesitaba la complementación de una serie de medidas para regular el mercado –financiero, especialmente- y las “jerarquías” –en especial para redefinir el papel del Estado (justicia, educación y administración pública)- de modo que se permitiera profundizar

“la *calidad de las inversiones* en recursos humanos, la promoción o creación de *mercados financieros* eficientes y sólidos [los desfalcos y las auto-quiebras en Colombia, por ejemplo, fueron numerosos en esa época], el mejoramiento del entorno legal y normativo (en especial, la *liberalización de los mercados laborales* y el mejoramiento de las regulaciones que afectan la *inversión privada en la infraestructura y servicios sociales*), el mejoramiento de la calidad del sector público (incluyendo el *sector judicial*) y la consolidación de la mayor *estabilidad macroeconómica* a través del fortalecimiento fiscal (...) pues el sector privado (...) ha advertido que sus utilidades o competitividad se ven afectadas por la calidad y eficiencia de la prestación de los servicios financieros y públicos, la calidad de la educación y la eficacia del sistema judicial” (Burki y Perry 1998).

Para lograr estos objetivos –“las nuevas demandas de la sociedad”- el Banco Mundial hizo un llamado al “diálogo” y a la creatividad de “las personas responsables de formulación de políticas, la sociedad civil y la comunidad académica de América Latina y del Caribe para reformar las instituciones”. La respuesta llegaría muy pronto y se llamó neo-institucionalismo.

Guy Peters (Peters 2003), en una reciente y excelente revisión de las nuevas teorías institucionales, especialmente las provenientes de la ciencia política, distingue con claridad al menos entre seis grandes grupos de tradiciones teóricas que reciben este nombre, algunas de las cuales incluso tienen poco en común: el institucionalismo normativo (de March y Olsen, con su famoso estudio sobre las universidades), los *Rational Choice Institutionalists*, el institucionalismo histórico, los institucionalistas empíricos, el institucionalismo internacional (en educación, un buen ejemplo serían los trabajos de Francisco Ramírez y John Boli), el institucionalismo “social”... En otras disciplinas se refiere al institucionalismo económico de Douglas North (1990), Premio Nobel en la disciplina, muy en relación con los modelos de elección racional, o a la rica y extensa tradición sociológica ya iniciada con los clásicos como Marx, Weber y Durkheim.

Ante este variado, complejo y rico panorama de pensamiento sobre la dimensión institucional de la vida económica y social, los expertos del Banco Mundial escogieron el modelo teórico que más armonizaba con los planteamientos neoliberales -ya diseminados y aceptados como inevitables en buena parte del planeta-, y que al mismo tiempo ofrecía una perspectiva más conductual y aplicada al diseño e ingeniería social e institucional que se pretendía: el institucionalismo de la elección racional, tanto en sus versiones provenientes de la ciencia política como de la economía.

Esta versión del neoinstitucionalismo (Peters 2003),⁷ (Burki y Perry 1998), (Estrada Álvarez 2004) distingue entre organizaciones (conjunto de individuos que actúan colectivamente en la persecución de objetivos comunes) e instituciones, entendidas como conjuntos de reglas –restricciones- e incentivos –motivaciones positivas- para el comportamiento de las organizaciones e individuos. A la base de esta teoría –anclada en el *rational choice*-, está como supuesto el concepto de individuo calculador, egoísta que trata de maximizar su beneficio personal, pero reconociendo la importancia de las reglas e incentivos para canalizar o constreñir la conducta individual. Por un lado, los individuos pueden lograr sus objetivos más eficazmente gracias a la acción institucional –pues minimiza la incertidumbre-, a la vez que su conducta y la de otros pueden ser moldeadas por las instituciones. En la medida que el sistema de reglas e incentivos logra afinarse puede hasta moldear las preferencias individuales incluso antes de que incorporen formalmente a la institución. Como se presupone que los individuos son egoístas, tarde o temprano violarán las reglas y producirán un comportamiento “disfuncional”. Por ello los teóricos se esfuerzan en diseñar instituciones que minimicen esa posibilidad para producir resultados que socialmente son más “convenientes”. La perspectiva instrumental y la base en la psicología conductista de este enfoque son protuberantes. Como es obvio, en el documento del Banco Mundial los resultados socialmente “convenientes” son por ejemplo el respeto de la propiedad privada, el incremento de las ganancias del capital internacional o la privatización del sector estatal; los “disfuncionales”, los intereses egoístas de los maestros y funcionarios e incluso de los jueces, o los banqueros y corredores de bolsa que no respetan las reglas y desfalcán a los inversionistas (Burki y Perry 1998).

Mientras que para Hayek e incluso el mismo Terry Moe –que citamos anteriormente- las instituciones emergen por necesidad pues resuelven problemas de la acción colectiva “y con ello facilitan la obtención de ganancias por medio del comercio”, para una buena parte de los teóricos que revisa Guy Peters las instituciones son creadas y “surgen del deseo de uno o más individuos de imponer su voluntad por sobre la de los demás. Estos individuos deben poseer la capacidad de manipular la estructura política para crear la institución y deben prever que con la institución estarán en mejor situación económica que sin ella” (2003:43).

El BID en sus documentos distingue igualmente entre los mercados y las “jerarquías”:

“Los mercados son un conjunto de instituciones (normas y sus mecanismos de fiscalización) que determinan el escenario para la realización de transacciones impersonales y discretas, sin requerir de una permanente relación contractual) (...) Las jerarquías son conjuntos de normas para la realización de transacciones basadas en líneas verticales de las facultades de tomas de decisiones (...) y se establecen para establecer [sic] obligaciones contractuales [entre gerente y empleado o entre sector público y privado], a fin de producir bienes y servicios con menores costos de transacción y supervisión que aquellos que se darían

⁷ Peters, dentro del institucionalismo de la elección racional distingue a su vez distintos enfoques y matices, como los basados en la relación jefe-agente (“mandante-mandatario” en el documento del Banco Mundial), en la teoría de los juegos y en las reglamentaciones. La perspectiva adoptada por el Banco resulta un poco ecléctica e incorpora igualmente conceptos económicos como el de asimetría de la información, el de los costos de transacción, el de defección y voz de Hirschman.

en transacciones regidas exclusivamente por el mercado” (Burki y Perry 1998).

El documento del Banco Mundial provee un rico y variado repertorio de criterios de análisis de la coyuntura latinoamericana y de “herramientas” concretas para los gobernantes para hacer “posible” la reforma: grupos de interés, formación de coaliciones, esquemas compensatorios para disminuir la oposición o movilizar el apoyo, distintos modelos de configuración de poderes con ejemplos concretos de la historia del subcontinente (relaciones entre el presidente, el legislativo y el ejecutivo, los partidos), análisis de posibles ganadores y perdedores, campañas sistemáticas de información masiva, etc.

Estrategias similares se aplicaron en la relación del FMI y el BID con los países latinoamericanos con el fin de “cerrar la brecha institucional que aflige en la actualidad a la región, una brecha que amenaza la consolidación de las reformas ya llevadas a cabo e impide la implementación de las cruciales reformas de ‘segunda generación’” (1998:40) (ver (Estrada Álvarez 2004) para un análisis detallado de las relaciones de la banca internacional con los gobiernos colombianos entre 1970 y 2004).

El neoinstitucionalismo proveniente del *rational choice* proveyó, pues, un conjunto de estrategias y tácticas para imponer las reformas en ausencia un gobierno dictatorial creando “ciertas” reglas en un contexto “democrático”. La perspectiva teórica adoptada permitió además magistralmente mantener el individualismo neoliberal mientras que se reconoce la dimensión institucional, pero negando todo tipo de “aparato” o de esencia como “el Estado” al reducirla a reglas e incentivos. De esta forma el aparato estatal puede seguir adelgazándose y minimizándose al mismo tiempo que se refuerza institucionalmente -se “regla”, controla o manipula- la sociedad.

3. El mercado educativo global

La educación está desde hace unos años en la mira de los grandes capitales como un gran negocio todavía virgen, poco explotado. Ya lo había anunciado Philip Coombs a finales de los años 60, como mencionamos anteriormente:

“Los sistemas educativos (...) ya tienen su propio mercado común y lo han tenido durante mucho tiempo. Es un mercado mundial, y su ‘volumen de negocio’ ha alcanzado gran auge en los últimos veinte años en medida, variedad y extensión geográfica. A pesar de ello, poco provecho se ha sacado de sus beneficios potenciales” (Coombs 1971:213-214).

Aunque es muy difícil establecer cifras, algunos analistas se frotan las manos estimando el “volumen del negocio” educativo y ya se han realizado varios eventos

internacionales para atraer a los inversionistas.⁸ Este “negocio” se define literalmente así:

“La industria educativa consta de escuelas, servicios y productos. Los servicios incluyen entrenamiento –especialmente corporativo-, servicios a jóvenes en situación de riesgo, y servicios suplementarios (tutoría, programas pre y post escolares). Los productos incluyen medios electrónicos, publicaciones, suministros escolares y hardware. El sector escolar, por supuesto, incluye guarderías, educación primaria, secundaria y postsecundaria” (Patrinos y World Bank 1999:9).

La Organización Mundial del Comercio (OMC, o *World Trade Organization* en inglés) desde 1990 ha empezado a dar pasos firmes y constantes para hacer que la educación se convierta en una mercancía más en el comercio mundial. El AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de los Servicios, más conocido como GATS en sus siglas en inglés) afirma que los servicios públicos (estatales), como la educación y la sanidad, deben ser considerados como recursos comerciales. Pero dejemos que un economista del Banco Mundial resuma las medidas y los documentos de la OMC a finales de los 90:

“Como otro signo [de la existencia] del mercado global, en el año 2000 la Organización Mundial del Comercio (OMC) empezará negociaciones acerca del comercio en servicios, incluyendo educación. La OMC (1998) documenta prácticas actuales que actúan como barreras para comerciar en educación (...) El informe de la OMC también documenta innovaciones en educación, como universidades de Internet (...) y colaboración comercial y estándares académicos (...). Las implicaciones de todo esto son que bajo el acuerdo de comercio en servicios, el primer acuerdo multilateral para proporcionar *derechos legalmente ejecutables para comerciar en todos los servicios*, hay un compromiso construido para la liberalización continua a través de las negociaciones periódicas. Este recorrido por la OMC señala el reconocimiento de la importancia de la industria global de educación [*global education industry* o “mercados para el aprendizaje”, como lo denomina la OCDE] y la necesidad de mirar con cuidado las regulaciones nacionales que impiden provisión eficaz y competición” (Patrinos y World Bank 1999).

8 La OCDE estimó el volumen anual actual del supuesto “mercado educativo” en el Reino Unido en 25.000 millones de libras esterlinas, el estadounidense en 740.000 millones de dólares y, el mundial, en dos billones de dólares (los norteamericanos dicen \$2 trillones; el cálculo es de Merrill Lynch 1999, citado por (Patrinos y World Bank 1999). Entre el 2 y el 5 % de toda la fuerza laboral mundial está empleada como docente (teaching staff). En EEUU la educación ocupa el 5º renglón en exportaciones. Los funcionarios del Banco Mundial decían cosas como las siguientes a los 150 asistentes a un evento para motivar a grandes inversionistas en el negocio de la educación en el “Tercer Mundo” en junio de 1999 en Washington: “Si usted toma el presupuesto público de cualquier país, está gastando no menos del 1% en realizar pruebas. Eso significa que a nivel mundial, hay un poco más de \$1 billón anualmente gastado en realizar pruebas y evaluar personas jóvenes alrededor del mundo (...) Nosotros sabemos una cosa, los gastos por estudiante en la mayoría de los países en vías de desarrollo son bajos, no uniformemente bajos pero considerablemente bajos. Sin embargo, en mi opinión, un gasto más bajo por estudiante no significa necesariamente un mercado pequeño. Si usted toma el número de estudiantes en un país como China [o Brasil] y usted mira su gasto unitario, ellos gastan sólo \$4.71, por ejemplo, en materiales de instrucción, pero si usted nota el número de estudiantes que son más de 211 millones, entonces usted tiene un mercado por lo bajo de mil millones de dólares por año en materiales educativos en China” (World Bank 1999b).

Lo que hay aquí en realidad no es una pretendida “desregulación” o “liberalización” del mercado, sino el cambio de unas regulaciones por otras; la eliminación de unos derechos, “privilegios” y reglas de juego, por otros (Altvater 2000). Incluso la eliminación de un derecho adquirido no significa que automáticamente un supuesto “privilegio de algunos” quede potencialmente en manos de “todos”, sino que se quita del camino a un “competidor” (el Estado) para que se beneficie otro “competidor” concreto (el capital transnacional), que es el que tiene más posibilidades e intereses en el actual panorama.

Las normas del AGCS evitarán que los gobiernos puedan aportar subvenciones selectivas a los servicios públicos.⁹ Como planteó Alexa McDonough, dirigente del Partido Demócrata del Canadá, el AGCS constituye “la mayor transferencia de poder económico y político de la historia... que pasará de comunidades y naciones-estado a manos de un pequeño número de corporaciones globales”.

En los países del “Tercer Mundo” es el Banco Mundial¹⁰ y, en concreto, el Banco Interamericano de Desarrollo para la región de América Latina, el encargado de implementar estas medidas. La inversión está asegurada y el proceso es “imparable” porque “hay siete principales ‘conductores’ o ‘impulsores’ [*drivers*] del cambio en la educación y en el subsector de mercancías y servicios de entrenamiento: Tecnología, Globalización de estándares, Comercio internacional, Cambios políticos, Consolidaciones de la Industria de pruebas y test y ‘downsizing’, Privatización y Demografía. Estos impulsores de cambio son globales” (World Bank 1999b). Como dijo Donald Winkler a los inversores invitados por el Banco Mundial a Washington en 1999, está listo el “*fair playing field*” (“el campo para el juego limpio”).

En noviembre de 1998, el Congreso de los EEUU estableció una *Advisory Comision* para considerar el futuro papel del Banco Mundial y otras instituciones financieras (www.ids.ac.uk/eldis/ifiac.htm). Después de su fracaso en la década de los 90 en el cumplimiento de su promesas centrales “aliviar la pobreza” y “educación para todos” –fracaso reconocido por el mismo Banco–, la propuesta del Banco Mundial actual es desplazar su énfasis en lo financiero para convertirse en una Agencia Mundial para el Desarrollo, en un *Global Knowledge Bank*, en un centro global para administrar el conocimiento y la información para el desarrollo de los países del “Tercer Mundo”. Sobra decir que este conocimiento será seleccionado, organizado, dosificado por el Banco, tal vez inicialmente en forma de muestra gratuita pero no sabemos a qué costos y con qué consecuencias posteriores, como ha sucedido con los “apoyos” financieros (Coraggio 2001). La nueva “visión” del Banco es “volverse un Banco de Conocimiento que estimula la revolución del conocimiento en países en vías de desarrollo y actúa como un catalizador global para crear, compartir, y aplicar el conocimiento de punta necesario para la reducción de pobreza y el desarrollo económico” (World Bank 2000).

9 Ver http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gatt_s/gatt_s.htm y http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_s.htm donde hay una actualización periódica de cómo avanzan las negociaciones para “liberalizar” el sector servicios a nivel mundial (educación incluida).

10 El Banco tiene una amplia literatura sobre el tema a disposición, aunque bastante repetitiva y sin mucha polémica interna, en la sección Economics of Education: <http://www.worldbank.org/education/economics/> y en <http://www.ifc.org/edinvest/>. EdInvest “provee información para hacer posible la inversión privada en una escala global”.

Coherentemente con el nuevo negocio mundial, el Banco deja el paradigma financiero para pasarse al tecnológico de la información y el conocimiento (Coraggio 2001:2). Un Banco que con su intervención ha profundizado la pobreza en muchos países y ha debilitado las universidades más prestigiosas en los países en vías de desarrollo se erige ahora como catalizador y administrador del conocimiento de punta para reducir la pobreza: “La educación superior nunca ha sido tan importante para el futuro del mundo de los países en vías de desarrollo como ahora mismo” (World Bank y The Task Force on Higher Education and Society 2000:19).

En realidad, para el nuevo paradigma neoliberal, la educación hace tiempo que dejó de interesar por su labor político-ideológica-cultural y hace poco perdió interés como formadora de mano de obra. La educación ahora le interesa al capital transnacional como negocio. Ni siquiera hay que plantearse si servirá a mediano plazo, si los contenidos o las enseñanzas son adecuados, lo mismo que resulta irrelevante en el fondo si la ropa de moda sirve o no sirve, si las canciones o las películas que se venden son buenas o no, o si las hamburguesas deben llevar queso o pepinillo. Entrar en los detalles de la calidad de la educación es algo demasiado complejo y en lo que intervienen criterios de valoración dispares y contradictorios, y de ello se encargará el mercado; tampoco sabemos cómo va a ser el futuro y si tal o cual habilidad o destreza o conocimiento será útil para el mercado laboral en veinte años; en principio el neoliberalismo tampoco cree en la planificación económica, aunque la aplica a rajatabla, como muestra la insistencia en determinadas políticas y fórmulas salvadoras a nivel global desde los años 80; tampoco hay necesidad de formar para un mercado laboral cada vez más desregulado, flexible, móvil, incierto, precario y minimizado. El mercado laboral del neoliberalismo y la globalización en realidad no necesita gente más educada e incluso hay “educación excesiva”. Los poquísimos puestos de trabajo en este tipo de mercado que requieren una educación elevada –aunque no necesariamente convencional- son los que Robert Reich ha denominado los “analistas simbólicos”.¹¹ El pleno empleo es algo en lo que los neoliberales no creen y tampoco les interesa, aunque sí lo utilizan demagógicamente para forzar la “liberalización” y desregulación del mercado laboral con la consecuente eliminación de los derechos adquiridos por los trabajadores. La calidad de la educación no se refiere ahora a la capacidad para vincularse con el mundo laboral o a las pretendidas “alianzas” escuela-empresa, sino a los criterios de eficiencia, eficacia y productividad, es decir, incremento de la rentabilidad. La gente consumirá servicios educativos y pagará por ellos igual que ahora paga por otros servicios, motivada por ascender socialmente, por moda, por “cultura general”, por el placer de aprender, por consumir.

11 Robert Reich, en *The Works of Nations* (1992, New York: Vintage), plantea que el mundo del trabajo en el contexto de la globalización se encamina hacia una división tripartita: los routine production services, donde prima la repetición y el control de automatismos, que requieren una educación elemental; los in-person services, relativamente rutinarios pero centrados en el servicio a clientes para los que se exigiría la secundaria completa y algún entrenamiento vocacional; los symbolic-analytic services con alta formación (no necesariamente en las carreras o disciplinas convencionales) dedicados a identificar, resolver o arbitrar soluciones a problemas complejos que implican manipulación de símbolos, y que actualmente no son más del 4% de la población en EEUU. Contrariamente a lo que a veces se argumenta, la mayor parte de las nuevas tecnologías en la producción a lo que apuntan es a simplificar las tareas de los operarios, exigiéndoles menos formación y haciéndolos más fácilmente intercambiables (ver el precioso ejemplo de los panaderos en (Sennett 2000)). Las relaciones entre el sistema educativo y división social del trabajo sobre las que insistió Durkheim se debilitan o, por lo menos, se reconfiguran en este nuevo panorama y se abre todo un campo de estudio.

En la mejora de la eficiencia y la productividad para el capital las nuevas tecnologías van a jugar un papel determinante. De lo que se trata es de reemplazar en la medida de lo posible esas “grandes cantidades de mano de obra” a las que se refería Coombs por las nuevas tecnologías: computadores, CD-ROM interactivos, DVD y videos, educación a distancia y en red, uso masivo de Internet, estructura de redes, realidad virtual... Aunque se han realizado algunos experimentos con la educación básica, este proceso se va a masificar inicialmente en la educación superior, pues resulta más rentable y más viable tecnológicamente: los másters y especializaciones internacionales a distancia son ya una realidad; siguen la educación no formal, los doctorados y los pregrados y las distintas profesiones. Como dice irónicamente Ronald Barnett “la educación superior, como proceso de formación de estudiantes, no depende ya de la enseñanza. La enseñanza [la tradicional y actual práctica universitaria de la enseñanza] no es una parte necesaria de la educación” (Barnett 2001:133). Luego le llegará el turno la educación básica. Los idiomas también van a dejar de ser un problema para la expansión de estos productos educativos mundialmente con la actual preponderancia del inglés y con los desarrollos del software de traducción. El modelo que se irá imponiendo es el modular, que es el que más se asemeja a un supermercado educativo, donde cada persona compra sus productos, escoge y ensambla el *curriculum* en su casa según sus “necesidades educativas”, lo que implicará el debilitamiento de las disciplinas académicas en los pregrados. Paralelo a ello será necesario establecer en algunos casos una serie de estándares y de pruebas evaluativas centradas en las competencias “operacionales” (Barnett 2001) que, más que garantizar una calidad o un sistema meritocrático su verdadera función es incentivar la competencia del mercado y posibilitar el control.

Todos estos cambios refuerzan también la política de superación (no eliminación) de fronteras nacionales en una dirección: “en el proceso de globalización se crean nuevas fronteras y dentro de ellas se crean nuevas unidades políticas, es decir, bloques económicos supranacionales, así como *industrial districts* subnacionales en los que se organiza una ‘competitividad sistémica’ vinculada a ese espacio. Estas unidades se superponen parcialmente y sus fronteras se entrecruzan” (Altvater 2000:7.11). En ese sentido la globalización tiene más que ver con la colaboración entre algunos estados líderes y los principales agentes del capital que con la anulación de las fronteras.

En este nuevo escenario queda redefinido el papel del Estado a lo que ya había propuesto Hayek en 1960: estimular, regular a distancia y con mínimas intromisiones el mercado educativo y garantizar el que en los países donde todavía hay “ignorantes” que no valoran y que por lo tanto no pagarían un “precio” por ese “supremo valor” y por esa inversión que es su educación, aprendan los rudimentos del lenguaje (lectura y escritura) y del cálculo matemático, así como algunos valores básicos para la “convivencia pacífica”. Para expresarlo en forma grosera desde las técnicas del marketing, la instrucción pública obligatoria no es más que una especie de “muestra gratuita” (el *try* de las bases de datos en Internet) para que los consumidores que no han probado las excelencias de ese producto que es la educación, puedan saborearla para luego convertirse en consumidores habituales. Pero incluso esta “muestra gratuita” no debe ser totalmente gratuita. En las políticas del World Bank esta línea de trabajo remedial se denomina EFA “*Education for all*” (para diferenciarla del EKE *Education for the Knowledge Economy*, que no es sino el “Global Education Market” de la OMC, donde está el negocio más jugoso), y su intención central explícita: “demasiada

gente en países en desarrollo no tiene las habilidades básicas necesarias para sobrevivir en nuestro mundo complejo y competitivo” (World Bank 1999a:iii), aunque dicha intención se adorne con las habituales retóricas del “desarrollo” y de “lucha contra la pobreza”, de “aprovechar la oportunidad”, de los “nuevos retos”, del “nuevo milenio” y la “calidad” y “competitividad en un mundo global”.¹² La “Educación para todos” no apunta al “éxito” en el mercado sino a la integración no conflictiva y a la supervivencia, y se centra en “alfabetización, habilidades matemáticas, habilidades lógicas y sociales como el trabajo en equipo” (World Bank 1999a:vii) y sus destinatarios prioritarios son las niñas y “los más pobres” (World Bank 1999a:ix).¹³ El Banco Mundial –así siga hablando de él demagógicamente- ya no cree en el “desarrollo”, y las agencias internacionales –incluida Naciones Unidas- desplazan sus recursos de la “ayuda al desarrollo” hacia la “ayuda humanitaria”, “a la pobreza”, “a los desplazados por la violencia” y a mitigar los destrozos de la intervención militar y de los conflictos bélicos, ayuda que se focaliza al máximo, no para producir sinergia social, no para fortalecer

12 Es interesante comparar las retóricas que los organismos internacionales utilizan en sus documentos internos de trabajo y en los documentos técnicos oficiales, por una parte, y en las publicaciones diseñadas para la divulgación de las políticas. Baste un ejemplo: mientras que algunos documentos técnicos del Banco Mundial utilizan citas de J. S. Mill (On Liberty) en un tono agresivo contra la intromisión del Estado en la educación como su encabezado, los documentos divulgativos, como La Estrategia para el sector Educativo, utilizan frases como ésta al inicio: “Da a la gente una mano o una herramienta, y vivirá un poco mejor. Dale educación, y cambiará el mundo” (World Bank 1999a:iii).

Los documentos de los organismos internacionales han logrado consolidar un estilo propio y sutil de decir las cosas a través de una serie de clichés: “Si bien los datos muestran que se ha avanzado en también es cierto que resulta preocupante el incremento de”. “Muchos países están ya haciendo...” es una forma de decir qué es lo que hay que hacer. “La experiencia ha mostrado...” o “En estos años hemos aprendido...” qué es lo que hay o no hay que hacer. Las soluciones que han tenido cierto éxito pero que no se consideran convenientes se descalifican afirmando: “Si bien hay algunas experiencias exitosas, no hay todavía evidencias claras de que tal (variable) tenga un impacto positivo significativo en tal (situación)”, o argumentando la imposibilidad de implementar una estrategia por sus costos.

Otro elemento más de la retórica de la formulación de políticas son las estadísticas: todo parece muy bien sustentado en cifras, porcentajes, rendimientos, tendencias, regresiones, análisis... Sin entrar en detalles en cada caso, hay un documento, un “Technical Study” sobre las estadísticas educativas en América Latina contratado por la Fundación Ford y por la UNESCO (McMeekin 1998). Allí se afirma claramente que, “aunque se ha avanzado mucho” en los últimos 10 años, la información estadística “tiene todavía serios problemas”. Distingue entre grandes países con sistemas más o menos confiables (Argentina, Brasil, Chile y México), países con estadísticas casi inexistentes (Bolivia, Guyana y buena parte de Centroamérica), y con problemas, la mayoría. Los problemas técnicos enumerados para todos son: ausencia de datos clave, base para todos los demás cálculos y estimaciones; problemas conceptuales; lagunas de datos en algunos años que dificultan la estimación de tendencias; ausencia de definiciones y terminología claras y consistentes. Problemas institucionales: aislamiento de las unidades estadísticas educativas de las otras unidades estadísticas centrales, lo cual dificulta establecer relaciones entre fenómenos sociales y económicos, y el que las decisiones las toman los economistas sin consultar información propiamente educativa; la descentralización educativa está complicando el proceso de recabar datos, analizarlos y usarlos; no hay espacios para intercambio continental de datos estadísticos; ausencia de liderazgo educativo regional (la UNESCO, además, está perdiendo el poco liderazgo que tenía); casi toda la información se concentra en la primaria, pero la pre-primaria y la universidad casi no tienen datos; una cosa son indicadores para seguir el proceso de una determinada reforma y otra los indicadores que permitan comparaciones internacionales. Si esto es así, no cabe duda de que la argumentación economicista y tecnicista está fundada en este caso en pura retórica numérica.

13 La prioridad en las niñas, tal como se señala en varios documentos de trabajo, tiene mucho que ver con un sencillo cálculo económico que hicieron los asesores: la escolaridad parece tener un impacto importante en que las niñas de los países “en desarrollo” no se embaracen “prematuramente”, y es “más barato” dar educación básica a las niñas que atenderlas a ellas y a sus bebés prematuramente. En realidad los estudios sobre fertilidad y educación femenina tampoco son muy concluyentes en sus resultados, como señala L. Gibney en un estado del arte sobre el tema en (Carnoy 1995) 164-168, donde incluso sugiere iniciar trabajos etnográficos sobre el tema. De hecho en Colombia se ha producido un incremento impresionante del embarazo de las estudiantes en los grados 10 y 11 mientras cursaban sus estudios.

colectividades, sino para llegarle en forma dosificada a cada individuo aislado y etiquetado como gravemente afectado e indefenso –temporalmente- por una situación de máxima pobreza o por los desastres –inmediatos- de la guerra, a la manera de los bonos o cheques escolares o de la capitación (ayuda *per capita*, no institucional o por proyecto).

No hay, pues, una intención de elevar la “calidad” o de ampliar la “instrucción pública obligatoria”, sino de reducirla a su mínima expresión, a un “paquete básico” (entiéndase por básico no lo que sirve de base, sino mínimo) que el Estado financiará parcialmente y que velará para que se aplique especialmente en los sectores más marginados de la dinámica del mercado (estrategia de “acciones focalizadas” y SISBEN).¹⁴ En cuanto a la “calidad”, el Estado debería cumplir también alguna labor de control también mínimo y de carácter no propositivo sino preventivo e “higiénico”, como en el ejemplo de Friedman con los restaurantes: “Para asegurar que las escuelas cumplan con unos estándares mínimos como la inclusión de un contenido mínimo en sus programas, en gran medida como actualmente inspecciona restaurantes para asegurarse de que mantienen unos estándares sanitarios mínimos” (Friedman 1955), labor esta que contrata a una empresa privada -o a la Universidad Nacional operando con lógica de empresa privada-, como contrata las pruebas de competencias mínimas o la misma supervisión. Por otra parte, si la enseñanza pública es mínima y no puede tener ningún contenido obligatorio deja de tener sentido como bien público (Guttman 2001:362). Al minimizar y desvalorar los contenidos obligatorios o comunes también se minimiza y desvaloriza el sentido público de la educación.

4. Las reformas institucionales para las universidades latinoamericanas

En 1997 el BID publica el documento de política para la educación superior en América y el Caribe que se mantiene hasta hoy (Castro y Levy 1997). El documento señala que las universidades latinoamericanas deben concentrarse en cuatro funciones:

- a) Liderazgo académico: “Investigación, docencia [doctorado] y extensión de alta calidad, según normas académicas convenidas internacionalmente. Formación de las élites intelectuales”. El financiamiento público debe concentrarse en apoyar esta función, reduciendo el gasto en las otras funciones. En este nivel se debe exigir “un mínimo de rendición de cuentas directa o invasiva. Autonomía. Evaluación por pares”. En esta función pueden otorgarse becas.
- b) Formación para las profesiones [maestrías]: “Prepara para mercados laborales específicos que requieren de educación formal avanzada y para tareas conexas en investigación y extensión”. Para este tipo de labor “los mecanismos de gobierno institucional y financiamiento deberían estar en gran parte orientados por el mercado laboral, incluyendo lazos con asociaciones profesionales”. La investigación es de tipo aplicado, principalmente.

¹⁴ Esta lógica se aplica a todos los servicios sociales. Por ejemplo, en Colombia, el servicio de salud para los pobres es un kit de sobrevivencia con un pésimo servicio. Para recibir una atención digna debe uno inscribirse y pagar un “plan complementario”. De acuerdo al pago es la calidad del servicio y la cobertura.

- c) Formación técnica y perfeccionamiento [especializaciones]: “Programas breves de capacitación práctica basada en especialidades, para cargos de nivel medio en el mercado laboral y, junto con la investigación pertinente, para el desarrollo tecnológico del país. Los mecanismos de gobierno institucional y financiamiento deben estar en gran parte orientados por el mercado laboral”. Investigación aplicada.
- d) Educación superior general [pregrados]: “Formación en las llamadas profesiones, pero cuyo mercado laboral se encuentra saturado o mal definido. No es preciso que los costos sean altos.¹⁵ Los principales conceptos de calidad deben ser el valor agregado, junto con la eficiencia. La acreditación debe cumplir la principal función regulativa. Los programas serían mucho más útiles si estuvieran diseñados para la educación general” (Castro y Levy 1997)²². No se menciona en esta función la investigación.

El BID, con su estilo característico, señala que no es su intención imponer estas ideas, pero que colaborará con los países e instituciones que se orienten según estas líneas y prioridades. Sin embargo, en otros documentos el mismo Banco culpabiliza a los estudiantes universitarios y las universidades públicas por quitarles los recursos a los niños y a las “comunidades” más pobres¹⁶. La educación universitaria pública e incluso las becas es algo que debe desaparecer pues van en contra de la “equidad” –a excepción de los doctorados-.

Paradójicamente, si fuéramos coherentes con los discursos y la retórica de la “sociedad del conocimiento”, de la “economía del conocimiento y de la información” donde se habla del conocimiento y de la investigación como un factor estratégico para el “desarrollo” de los países, para “mejorar su competitividad en un mundo globalizado”, tendríamos que aceptar que en el “Tercer mundo” habría que fortalecer sobre todo las universidades públicas, pues son prácticamente las únicas suficientemente consolidadas y fuertes, con tradición académica y capacidad instalada, con vínculos y conocimientos locales e internacionales para responder a las necesidades del “desarrollo” de dichos países –Colombia tal vez es una excepción, pues el peso de la educación privada es mucho mayor que en otros-. Incluso, como se ha propuesto en algunos países europeos, la universidad pública debería ser completamente gratuita y abrirse a todos, a los adultos y ancianos en un gran esfuerzo por aprovechar todos los “talentos” en el país para el “desarrollo”. Pero es claro que al nuevo capitalismo no le interesa el conocimiento por el conocimiento o el desarrollo por el desarrollo, ni el conocimiento que es útil para resolver los problemas locales desde perspectivas locales. Ese conocimiento –aplicado- y la educación para ese conocimiento, como decía Hayek, deben financiarse no con fondos públicos sino por el mercado, atendiendo a la demanda. En el modelo anterior presentado por el BID, la educación para la investigación aplicada, para la formación técnica (especializaciones)

15 En el estilo del Banco la frase anterior debe leerse: Es preciso que los costos sean bajos. Además el énfasis en la eficiencia que menciona más adelante reforzaría esta idea de máxima graduación con los menores costos.

16 El Banco identifica así a los “culpables”: “La educación tiene un intenso contenido político porque afecta a la mayoría de los ciudadanos y a todos los niveles de gobierno, es casi siempre el componente más grande del gasto público y recibe subsidios estatales que tienden a favorecer a la élite. Los sistemas prevalecientes de gastos y administración suelen proteger los intereses de los sindicatos de maestros, los estudiantes universitarios, la élite y el gobierno central en desmedro de los padres, las comunidades y los pobres” (Banco Mundial. 1996. *Prioridades y estrategias para la educación: Examen Mundial*, Washington, p. 123).

y para las profesiones (maestrías profesionales) deben “gobernarse y financiarse por el mercado”. Los pregrados deben concentrarse en una “educación general”, sin investigación. Los doctorados y la investigación y extensión de alta calidad, como el mismo Hayek decía en 1960, deben ser financiados principalmente por los fondos públicos pues es dudosa su rentabilidad inmediata, e incluso otorgar becas excepcionalmente, pero orientarse no a la aplicación o a las necesidades del país, sino – como dice el mismo Banco – a la Economía Global del Conocimiento de punta, regirse con criterios y normas internacionales y circular en las revistas indexadas de nivel A – normalmente en inglés-, como recientemente ha señalado COLCIENCIAS en el caso colombiano. En síntesis, se trata de

- a) convertir los pregrados en una educación general de bajo costo
- b) regular y financiar especializaciones y maestrías profesionales según la demanda y con criterios de mercado
- c) orientar los recursos públicos que se dan a las universidades –sean estatales o privadas- a formar a los investigadores de la más alta calidad (doctorados), a la extensión de calidad y a la investigación pura o básica orientada al mercado – no laboral- sino del conocimiento global.

5. De condiciones de posibilidad y conspiraciones

Las ideas neoliberales sobre la educación han tenido un gran éxito al integrar en una lectura relativamente “coherente” y accesible para el común de la población, una serie de transformaciones sociales y de visiones de dichos cambios que se imponen día a día como evidentes y que sirven como marco justificatorio para profundas transformaciones en los sistemas educativos (seguimos en parte y muy libremente a (Gimeno Sacristán 1998:260-5):

- El cuestionamiento de la idea de “sociedad” como algo coherente, unitario, ante la experiencia cotidiana de la diversidad, fragmentación, incoherencia y complejidad de nuestras sociedades permite cuestionar a su vez la pretensión de un sistema educativo unitario al servicio de un proyecto de “sociedad”.
- Los procesos de mundialización han contribuido a debilitar y deslegitimar los Estados-nación, con poca autonomía y soberanía frente a los mercados, las multinacionales y las decisiones que se toman en algunos organismos internacionales. La política convencional, además cada vez más mediática, ha perdido credibilidad como espacio legítimo para la toma de decisiones. Ligado a lo anterior, y debilitado el Estado, se fortalecen las naciones, regiones, metrópolis y todo tipo de identificaciones a su interior, acelerando su fragmentación, todo lo cual minaría también la posibilidad de una política educativa pública a nivel nacional.
- La coincidencia del hundimiento de las propuestas comunistas, la crisis económica del petróleo y el ascenso al poder de una serie de gobiernos conservadores desde finales de los 70, en especial en algunos países hegemónicos, y su ruptura frontal con el modelo del Estado del “bienestar” en el llamado “Primer Mundo” y con el desarrollismo en el “Tercer Mundo”, reduciendo al mínimo los derechos y servicios sociales, ha servido de “modelo” a imitar por parte de los otros países, frenando las aspiraciones incluso de países que no han alcanzado ese mínimo de derechos y servicios. La educación como derecho sufre también esa minimización, pasando de ser básica a “mínima”.

- En el ámbito académico de las ciencias sociales, los planteamientos funcionalistas –ligados al pensamiento liberal- que proponían una visión optimista de la escuela como generadora de “progreso”, de crecimiento económico, de democracia, como posibilitadora de movilidad y de igualdad social, no han soportado la andanada de críticas que se han ido consolidando desde los años 70 desde distintas perspectivas, en especial desde la sociología crítica y de inspiración marxista. La educación pública y la escuela –y la universidad- en general han recibido ataques demoledores a su sentido como institución (Illich, Foucault) o a sus pretensiones (por ejemplo, la teoría de la reproducción o, en general, los diferentes estudios que apuntan a señalar cómo la escuela reproduce, agranda o al menos no minimiza las desigualdades sociales), o mostrándola como una especie de aplanadora de la diversidad –que ahora se valora- imponiendo los valores “universales” del proyecto ilustrado, o la cultura hegemónica (en esto la antropología cultural ha puesto su grano de arena señalando la labor destructiva de la escuela respecto a las “culturas” minoritarias).¹⁷ La historia y la educación comparada también han dado cuenta de las realizaciones concretas de los sistemas educativos, de sus alianzas con las iglesias y con regímenes totalitarios, de las adaptaciones locales y de los universales más allá de las declaraciones de principios... En la academia no ha sido el neoliberalismo sino las ciencias sociales –en especial las corrientes marxistas y críticas- las que han deslegitimado la escuela al mostrarla como un instrumento de dominación al servicio de los grupos dominantes y del Estado (Althusser, por ejemplo), dejando en el vacío sus declaraciones y pretensiones formales universalistas y de neutralidad. Por otra parte, las reacciones interaccionistas y posmodernas a los estructuralismos marxistas y al funcionalismo, así como los estudios etnográficos sobre el aula, aunque han enriquecido la visión sobre la escuela mostrando el papel de los actores sociales, han terminado culpabilizando a los mismos actores, en especial a los maestros, de las desigualdades que reproduce el sistema escolar, contribuyendo indirectamente al señalamiento de “culpables” en la pretendida “crisis” educativa.
- La acentuación de un tipo de individualismo –a lo que, paradójicamente, ha contribuido significativamente la escuela a nivel mundial- y de la privacidad que ve en forma conflictiva o irreconciliable los derechos individuales con los sociales, la esfera privada y la pública, y que sataniza esta última, deja también pocas posibilidades a la formulación de políticas o “intereses públicos” legítimos: “La cultura económica y moral dominante y globalizada alimenta una sociedad individualista, anómica, que reproduce una creciente irresponsabilidad social y que en nombre del principio de autonomía individual está destruyendo las bases tanto para el florecimiento de esa misma autonomía como para el funcionamiento adecuado de aquel modelo de democracia que protege y desarrolla dicho principio” (Vargas-Machuca 2001:19).
- La misma expansión del sistema educativo y la universalización de la educación ha generado problemas propios de dicha expansión, como la masificación y la introducción de grupos que no comparten las motivaciones académicas y disciplinarias tradicionales, así como la desvalorización de los títulos.

Sin embargo, el éxito de las ideas neoliberales no se debe únicamente a una serie de transformaciones sociales y de su percepción, puesto que otras muchas lecturas “coherentes” de dichas transformaciones se han realizado y no han logrado una

¹⁷ Hay que anotar también que la academia, en especial la sociología de la educación británica (Dale, Ball, Whitty...), y en América Latina un nutrido grupo de académicos brasileños y argentinos (Tadeu da Silva, Gentili, Frigotto, Coraggio, Puiggrós, Flavio Moreira...), han realizado una crítica sistemática a las reformas educativas neoliberales y neoconservadoras. En el caso británico los trabajos se han movido con una mayor base empírica, mientras que en América Latina las críticas han tenido un carácter más ideológico.

mínima difusión o acogida. Tiene también mucho que ver con una especie de gran conspiración. Como señala Susan George (George 1999)

“los neoliberales han comprado y pagado su propia ‘Gran Transformación’ viciosa y regresiva. Ellos comprendieron —como no lo hicieron los progresistas— que las ideas tienen consecuencias. Partiendo de un pequeño embrión en la Universidad de Chicago, con el filósofo y economista Friedrich von Hayek y sus estudiantes —como Milton Friedman en su núcleo— los neoliberales y sus patrocinadores, crearon una enorme red internacional de fundaciones, institutos, centros de investigación, publicaciones, académicos, escritores emparrillados en relaciones públicas, para desarrollar, empaquetar y promover incansablemente sus ideas y doctrinas (...) Gastaron cientos de millones de dólares, pero el resultado justifica cada centavo invertido, pues lograron hacer que el neoliberalismo pareciera como si fuera la condición natural y normal de la humanidad (...) Permítanme enfatizar cuán importante es comprender que este vasto experimento neoliberal bajo el cual todos estamos forzados a vivir, ha sido creado por gente con un propósito. Cuando ustedes capten esto, cuando ustedes comprendan que el neoliberalismo no es una fuerza como la gravedad, sino una construcción totalmente artificial, también podrán comprender que lo que algunos han creado, otra gente, puede cambiarlo.”

Pero no todo es producto de una confabulación “externa” a nuestras sociedades:

“está generalizado en la región un estilo elitista de gestión pública. Es típico que la *intelligentsia* gubernamental haga tratos en la cúspide con las agencias internacionales o con representantes de los gobiernos centrales, y realice un trabajo especial para legitimar *ex post facto* aquellos arreglos. Paradojalmente, parte de esta legitimación puede consistir en dejar circular la idea de que los aspectos socialmente negativos de las políticas públicas son impuestos desde afuera, minimizando así la responsabilidad de sus agentes nacionales. Así, el FMI o el Banco Mundial se han convertido en el ‘enemigo’ para los sectores más afectados por las reformas económicas” (Coraggio 1998:10-11).

No dudamos de que hay una especie de maquiavelismo en ciertos sectores, pero igualmente también sabemos que muchas de las personas que acogen e incluso impulsan enérgicamente este tipo de medidas lo hacen con “buena intención”, convencidas de que están realizando una labor meritoria por la “calidad” de la educación, por los niños pobres o por el país o, como dicen los libertarios, ellos están haciendo la verdadera “revolución educativa”, nos están liberando del atraso, de las garras del Estado autoritario y mastodóntico, de la política interesada, de los mezquinos intereses de los abusivos obreros y funcionarios que obstaculizan el crecimiento del capital y el “progreso”. Pero no creemos que las conspiraciones globales o la propaganda produzcan “lavados de cerebro” y tal vez cada uno termine creyéndose lo que intuye que le interesa. Y tampoco creemos que deslegitimar el punto de vista del otro sacándolo del debate y —sobre todo— del juego de las decisiones que lo afectan pueda estar en la base de una sociedad democrática y legítima. Como dice el sociólogo británico Richard Sennett “un régimen que no proporciona a los seres

humanos ninguna razón profunda para cuidarse entre sí no puede preservar por mucho tiempo su legitimidad” (Sennett 2000:155).

Si bien a nivel de doctrina, aunque existan muchos matices y tendencias, se puede construir una descripción relativamente general como la que hemos hecho con la intención de mostrar la lógica y la articulación de los argumentos centrales del pensamiento neoliberal, cuando llegamos a las políticas educativas concretas en los diferentes países o regiones del planeta, es imposible establecer generalizaciones, por más que se perciban algunas constantes y coincidencias. Por otra parte, aunque en algunos países –como Colombia- las medidas tomadas han sido efectivamente radicales, resulta difícil desbrozar lo que realmente está pasando en cada país, de la propaganda y los “ejemplos demostrativos” contruidos por las agencias internacionales y las administraciones locales como modelos a imitar. No negamos que las medidas han sido a veces severas, pero el éxito actual y real del nuevo capitalismo sobre el terreno es tal vez sobredimensionado en algunos casos por la envergadura de las campañas mediáticas y por haber logrado naturalizar una serie de clichés o eslóganes que se repiten de boca en boca. Aunque las presiones son muy fuertes y el discurso mediático lo repite a diario, creemos que no existe un determinismo ni de las nuevas tecnologías, ni de las formas organizativas, ni de las “leyes” del mercado, ni de las “instituciones”, ni de los medios. La doctrina neoliberal en educación no se encuentra nunca en estado “puro” en las reformas concretas:

“Discontinuidades, compromisos, omisiones y excepciones son también importantes. A veces son de vital importancia. La elaboración de políticas en una sociedad moderna, compleja, plural (...) es difícil de manejar y compleja. Es a menudo acientífica e irracional, a pesar de las pretensiones de los diseñadores de políticas (...) La política educativa no es simplemente una respuesta directa a los intereses dominantes (...) y puede ser comprendida mejor (...) como respondiendo a una configuración compleja y heterogénea de elementos (incluyendo ideologías que son residuales o emergentes, así como las actualmente dominantes)” (Ball 1990:3).¹⁸

Más aún, como han mostrado Luc Boltanski y Ève Chiapello, el capitalismo ha sufrido esa gran transformación que denominamos “nuevo capitalismo” jugando con pequeños desplazamientos, adoptando pequeñas innovaciones que pronto otros imitarían, tratando de responder a las críticas para lograr legitimarse, o aprovechando los espacios todavía no regulados (Boltanski y Chiapello 2002). El “éxito” de la doctrina neoliberal en lugares muy diversos y la implementación concreta de las políticas en el campo educativo tiene que ver también con una serie de condiciones y de estrategias que involucran a muchos sectores, a grandes agencias internacionales pero que se sitúan y negocian localmente.

El neoliberalismo opone mercado y Estado, aunque históricamente el libre mercado moderno sólo fue posible con el apoyo de los Estados-nación y recientemente los

¹⁸ Por ejemplo, siendo coherentes con la exposición que hemos realizado hasta aquí, no tendría mucho sentido el corsé y el exceso de las “competencias” –un conductismo educativo un poco más refinado que el de la Tecnología Educativa de los 60 y los 70- que se le impone a los doctorados en el 037 pues, tanto Hayek como el BID insisten en la profunda autonomía y libertad para esos genios que forman y se forman para hacer investigación de punta para los circuitos internacionales del conocimiento.

modelos neoliberales sólo pudieron llevarse a la práctica con Estados fuertes y autoritarios. La experiencia reciente en América Latina y el giro neo-institucional del nuevo capitalismo muestra también que una sociedad de sólo mercado es inviable. Tampoco creemos que en las actuales condiciones internacionales sea posible un Estado sin mercado y sin comunidad. Las relaciones comunitarias, caracterizadas por los vínculos personales y por la circulación de los bienes y servicios desde la lógica del don (Marcel Mauss), a pesar de haber sido cada vez más absorbidas por el Estado y el mercado impersonales, siguen hoy vigentes y a la base de la economía y de las relaciones sociales. No sólo son un ámbito con cierta autonomía (se calcula que la “love economy” y la economía no mercantil mueven más del 50% de los recursos en nuestros países) sino que las relaciones comunitarias permean el mercado y el Estado, están a su base y los hacen posibles. El problema no es tampoco la oposición entre público y privado en forma dualista y maniquea. Si se dice que el sector público es corrupto e ineficiente, no quiere decir que el sector privado no lo sea pues una práctica corrupta en el sector público (apropiarse de bienes colectivos para intereses individuales o corporativos) es vista como deseable en el sector privado que está acabando irresponsablemente no sólo con el bienestar de la mayoría de ciudadanos sino con la capa de ozono y los recursos colectivos del planeta para beneficiar a unos pocos. La comunidad tampoco está ajena a perversiones y autoritarismos en medio de la solidaridad, las relaciones personalizadas y únicas y el don. El antropólogo Frank Musgrove dedicó un libro a celebrar el éxito de la escolarización en África pues liberó a los niños y jóvenes de sus familias y de los adultos. Mercado y Estado, si bien crean otras dependencias y perversiones, con sus relaciones impersonales también nos han liberado de tiranías disfrazadas de vínculos personales y de sangre.

El problema, en el fondo, no son esos dualismos sino la forma como se organiza la circulación de los bienes en nuestra sociedad (incluyendo Estado, mercado y comunidad y sus interpenetraciones y ámbitos de cierta autonomía) y a quién beneficia esa forma de organización. Todo parece indicar por la forma como se está reorganizando el capitalismo –y también la educación– que Estado, mercado y comunidad deben orientarse al crecimiento del capital trasnacional y a los intereses económicos de unos pocos, antes que al bienestar de la mayoría de la población. Una decisión en torno a esto es claramente una decisión política, aunque sea técnicamente compleja llevarla a la práctica; y para las decisiones políticas todavía no hemos inventado algo mejor y legítimo que la desprestigiada democracia.

No estamos proponiendo el regreso a una especie de pasado feliz o mejor que nunca existió –por lo menos en la mayoría de los países de este subcontinente–. Hay unas nuevas condiciones que es necesario tener en cuenta para la construcción de nuevas propuestas educativas y donde se requiere una verdadera creatividad e innovación. No estamos negando el cambio, pero cabe la duda legítima de si las “innovaciones institucionales” que algunos agentes nos proponen o imponen –y respetando la autonomía de la investigación básica que no cuestionamos– son las que benefician a la mayoría de la población de este país y hacia las cuales se deberían orientar los cada vez más menguados recursos públicos en la educación superior. Una decisión de este tipo es más política que técnica. En un ámbito como el académico donde todos son expertos –aunque parece que algunos más iluminados que otros– tiene sentido acudir a una consulta democrática amplia después de un proceso deliberativo y argumentativo para tomar este tipo de decisiones. Si los argumentos y el debate no sirven en una

universidad para cualificar una decisión democrática tal vez deberíamos dedicarnos todos a la política maquiavélica.

Bibliografía citada

- Altwater, Elmar. 2000. "El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización económica," en *Zona abierta* 92-93:7-60
- Ball, Stephen J. 1990. *Politics and policy making in education : explorations in policy sociology*. London: Routledge.
- Barnett, Ronald. 2001. *Los límites de la competencia. El conocimiento, la educación superior y la sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Boltanski, Luc, y Ève Chiapello. 2002. *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Burki, Javed, y Guillermo E. Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus : institutions matter*. Washington: The World Bank.
- Carnoy, Martin. Editor. 1995. *International Encyclopedia of Economics of Education*, 2 edición. Cambridge, UK: Pergamon.
- Castro, Claudio de Moura, y Daniel C. Levy. 1997. *La educación superior en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank EDU-101
- Coombs, Philip H. 1971. *La crisis mundial de la educación*. Barcelona: Península.
- Coraggio, José Luis. 1998. "Las propuestas del Banco Mundial para la educación : ¿Sentido oculto o problemas de concepción?," en *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Editado por J. L. Coraggio y R. M. Torres. Buenos Aires - Madrid: Miño y Dávila Editores. www.educ.ar.
- . 2001. "Universities and National Knowledge-based Development. An Alternative to a Global Knowledge Bank," en *Knowledge, Research and International Cooperation*. Editado por W. Gmelin, K. King, y S. McGrath. UK: University of Edinburgh
- Chubb, J., y T. Moe. 1990. *Politics, markets and America's schools*. Washington DC.: Brookings Institute.
- Delgado Ruiz, Man uel. 1998. *Diversitat i integració. Lògica i dinàmica de les identitats a Catalunya*. Barcelona: Empúries.
- Estrada Álvarez, Jairo. 2004. *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*. Bogotá: Aurora.
- Friedman, Milton. 1955. "The Role of Government in Education," en *Economics and the Public Interest*. Editado por R. A. Solo, p. 123-145. New Brunswick, N. J.: Rutgers University Press
- Gentili, Pablo. 1996. "Neoliberalismo e educação : manual do usuário," en *Escola S. A. : Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Editado por T. T. d. Silva y P. Gentili, p. 9-49. Brasília: CNTE
- George, Susan. 1999. "Breve historia del neoliberalismo : veinte años de economía de elite y las oportunidades emergentes para un cambio estructural." *Conferencia sobre Soberanía Económica en un Mundo Globalizado, Bangkok, 1999*. <http://www.zmag.org/CrisesCurEvs/Globalism/george.htm>.
- Gimeno Sacristán, José. 1998. *Poderes inestables en educación*. Madrid: Morata.
- Gregory, C. A. 1994. "Exchange and reciprocity," en *Companion Encyclopedia of Anthropology*. Editado por T. Ingold, p. 911-939. London: Routledge
- Guttman, Amy. 2001. *La educación democrática. Una teoría política de la educación*. Barcelona: Paidós.
- Hayek, Friedrich von. 1997. *Los fundamentos de la libertad*. Barcelona: Folio.
- Mandeville, Bernard. 1982. *La fábula de las abejas o los vicios privados hacen la prosperidad pública*. México: FCE.
- McMeekin, R. W. 1998. *Education Statistics in Latin America and the Caribbean. Technical Study*. UNESCO EDU-104
- Patrinos, Harry Anthony, y World Bank. 1999. "Market Forces in Education." *Education: the Point of View of the Economists, Donostia-San Sebastián, España, 1999*. http://www.ifc.org/edinvest/Market_HP.doc.
- Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Sennett, Richard. 2000. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Vargas Machuca, Ramón. 2001. "El liberalismo republicano," en *Leviatán* 84:5-21
- World Bank. 1999a. *Education sector strategy*. World Bank
- . 1999b. "Investment Opportunities in Private Education in Developing Countries." *Investment Opportunities in Private Education in Developing Countries, Washington, D.C., 1999b*. <http://www.worldbank.org/education/economicsed/>.
- . 2000. "Knowledge for All. The World Bank Vision," vol. 2000. <http://www.worldbank.org/knowledgebank/vision.html>.
- World Bank, y The Task Force on Higher Education and Society. 2000. *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*. The World Bank - UNESCO