VNIVERSIDAD NACIONAL
AVTÓNOMA DE
MEXICO

PERFILES
EDUCATIVOS
ISSN 0185-2698

Coraggio, José Luis (1998)

"INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y DECISIÓN POLÍTICA. EL CASO DEL BANCO MUNDIAL EN AMÉRICA LATINA"

en Perfiles Educativos, Vol. 20 No. 79-80 pp. 43-57.

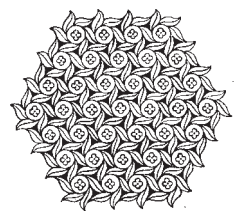
CESU Centro de Estudios sobre la Universidad

IRESIE
Banco de Datos sobre Educación

Investigación educativa y decisión política

El caso del Banco Mundial en América Latina*

*José Luis Coraggio***



Las teorías científicas presuponen relaciones entre conocimiento y praxis social; cada modelo educativo implica maneras racionales de acción y decisión, en materia ministerial, curricular, escolar y hasta familiar. Las teorías y las filosofías están ligadas a intereses; no es dable una ciencia desinteresada, sino una cuyos propósitos estén explicitados, como elucidación del punto de partida de la investigación, las razones por las cuales se investiga, y los objetivos. En este trabajo, el autor analiza los diversos tipos de investigación en que se realizan las políticas educativas, y, para el caso de América Latina, considera en detalle las influencias del poderío económico mundial, tal como se expresan por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Scientific theories presuppose the existence of relationships between knowledge and social praxis; every educational model implies rational ways of action and decision making, in governmental, curricular, school and even family realms. Theories and philosophies are linked to interests; a disinterested science is not feasible, but one whose purposes are clearly stated, elucidating research's point of departure, reasons and goals. In this article, the author discusses the different kinds of research where educational policies are put into effect and, regarding Latin America's case, he considers in detail the economic world power influences, as expressed by the International Monetary Fund and the World Bank.

En este texto se exponen algunas reflexiones —producto de los distintos trabajos de investigación que he desarrollado— sobre la investigación educativa y la decisión política, sus paradigmas, instituciones y actores, y propongo un marco de referencia para una discusión posterior.

¿QUÉ ENTENDEMOS POR PARADIGMA DE POLÍTICA EDUCATIVA?

El concepto de paradigma[1] que emplearemos en esta discusión está ligado a las decisiones tanto de los planificadores como de los demandantes de la educación. Por ello no se plantea un paradigma puramente teórico, sino uno complejo que incluye: a) teorías sobre el proceso educativo, de diversas vertientes disciplinarias (por ejemplo: el constructivismo); b) ideas que fueron construidas a partir de investigaciones científicas (la correlación entre inversión en educación e ingreso nacional, o entre escolaridad de la madre y mortalidad infantil); c) ideas, también racionales, pero que no surgen de investigaciones científicas, como las concepciones del mundo presupuestas por las teorías científicas (las relaciones entre conocimiento y praxis social, o entre conocimiento y libertad); d) concepciones populares generalizadas (que el individuo que estudia va a ser mejor ciudadano, o que la calidad del edificio escolar anticipa la calidad de la educación); e) reglas de acción o de organización (que la calidad de la educación mejorará si se reduce el número de alumnos por docente).

Cuando consideramos el término "paradigma", hacemos referencia a diversas ideas interconectadas de diverso nivel y origen, de las que participan los actores de una comunidad educativa en sus diversas prácticas, desde las más sofisticadas del pensamiento filosófico hasta las de la vida cotidiana. Cada paradigma educativo tiene en su centro un modelo de cómo actuar racionalmente, de cómo decidir racionalmente en materia educativa, a nivel del ministerio (cómo asignar recursos entre niveles del sistema educativo), de la escuela (qué maestros asignar al nivel inicial de aprendizaje), del aula (cómo distribuir a los alumnos en grupos de trabajo), de la familia (cómo elegir una escuela para los hijos) y de todos los que participan de una u otra manera en el proceso educativo.

Ligado a cada paradigma hay teorías de distintos órdenes, en particular las teorías científicas. En general no hay sólo una teoría, sino varias teorías que coexisten y que son parcialmente coincidentes, que comparten algunas hipótesis y divergen sobre otras. En parte por la forma disciplinaria como se ha organizado el conocimiento científico, hay teorías sobre la educación de vertiente pedagógica, sociológica, psicológica, antropológica, económica, politológica, etc. Detrás de esas teorías hay siempre presupuestos que pertenecen a sistemas filosóficos, que no pueden ni pretenden ser puestos a prueba por los métodos de las ciencias empíricas, pues, aunque pueden ser racionales en su estruc-

* *Una primer versión de este trabajo se presentó en el II Seminario Internacional "Educação Escolar no Marco das Novas Políticas Educacionais", PUC de Sao Paulo, 2-4 de septiembre de 1996; con base en ella se redactó la presente exposición.*

** *Investigador-docente titular y director del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, Argentina.*

tura y argumentación, son opciones relacionadas con valores, con concepciones del mundo o de la ciencia misma. Esos presupuestos filosóficos están ligados a utopías como las de una sociedad igualitaria y democrática, o de la libertad individual.

Las teorías y las filosofías también están ligadas a intereses. No podemos pensar que el ideal de la objetividad pura es alcanzable. Es más interesante una perspectiva como la weberiana, que reconoce que en toda investigación social hay un interés. La objetividad no consiste en una ciencia desinteresada, sino en no ocultar los intereses que la orientan; esto es, en explicitar a partir de dónde se investiga, a partir de dónde se eligen las hipótesis y con qué objetivo.

Por otra parte, es fundamental considerar la vinculación entre: a) las *decisiones* tomadas en materia de política educativa, supuestamente tomadas de manera racional, b) usando el conocimiento científico (producto de la *investigación*), diferenciado del prejuicio, del conocimiento ordinario y organizado en forma de *paradigma*, y c) la encarnación de esta vinculación en las relaciones entre *actores* (investigadores, funcionarios, políticos) e *instituciones* (el Estado, los organismos internacionales, la familia).

Tales relaciones y vinculaciones deben ser puestas en el contexto de los conflictos abiertos en el campo de la educación, motivados por intereses materiales y por la lucha política partidaria entre gobiernos y oposición, donde se mezclan la cuestión de la educación con la del ajuste económico. Hay que hacer un esfuerzo muy especial para poder diferenciar entre: a) el contenido específicamente educativo y el económico de una medida en materia educativa, y b) la confrontación de ideas y la confrontación de proyectos políticos. Eso hace posible que, aun cuando hubiera actores bien intencionados embarcados en impulsar una reforma educativa progresista, no podrían evitar su involucramiento con la reestructuración neoconservadora de la relación entre Estado, mercado y sociedad. Por eso las reformas educativas y las resistencias que desencadena pueden tomar formas aparentemente irracionales, si se las ve como una pura discusión en materia educativa decidible por el conocimiento científico, y se vuelve difícil establecer si impera o no un nuevo paradigma *educativo*, a la vez que está claro que se ha impuesto un nuevo paradigma sobre el Estado.

Finalmente, si un paradigma de política educativa es una constelación establecida de ideas, valores y reglas de acción racional en materia educativa, que articula teorías particulares sobre distintos aspectos de la educación y su relación con la sociedad, con la economía, con la política, y presupuestos filosóficos y utopías, ¿qué papel juega, a qué intereses responde la investigación educativa que se supone produce y pone a prueba nuevas ideas?

CINCO TIPOS DE INVESTIGACIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS PARADIGMAS Y POLÍTICAS EDUCATIVAS

Puede distinguirse entre cinco tipos de investigación:[2]

Al *primer* tipo lo llamaremos *investigación instrumental (o tecnológica)*, cuyo interés es producir conocimientos útiles para el diseño e implantación de

políticas educativas orientadas por un paradigma vigente. Tanto para diagnosticar situaciones concretas en las que van a ser aplicadas, como para dar seguimiento y evaluar el resultado de las políticas educativas, se requieren los conocimientos que produce una investigación operativa, encuadrada en las hipótesis que orientan dichas políticas. El tiempo de esta investigación está muy atado a la coyuntura por la que pasan las políticas educativas. Nuevos problemas surgen durante dicha implantación, y la investigación va ayudando a identificar sus causas y a perfeccionar las intervenciones. Una parte importante de esta función la cumplen los sistemas de estadísticas educativas. Aunque pueden no ser los mejores indicadores de la coyuntura y estructura educativa, responden a las necesidades del paradigma educativo vigente. Por ejemplo, en el pasado reciente se hizo énfasis en los indicadores de acceso a la educación, y hoy se tiende a introducir indicadores sobre los resultados y costos de la enseñanza.[3] El interés de este tipo de investigación se satisface si sus conocimientos coadyuvan a la eficacia o eficiencia de las políticas a las que sirve.

Un *segundo* tipo de investigación sería la *investigación "cientificista"*, desarrollada por los estudiosos que, dentro de un paradigma educativo dado, desarrollan o prueban nuevas hipótesis, sistematizan el conocimiento empírico acumulado, estudian procesos o relaciones específicas, e incluso experimentan para resolver los problemas que ese paradigma plantea como los problemas cruciales que la ciencia debe encarar en el campo educativo. Guiada por el interés de la "verdad", puede encarar cuestiones tan fundamentales como las condiciones sociales de la educación, o las condiciones psicosociales del aprendizaje. Este tipo de investigación tiene un tiempo propio, desligado de la cotidianidad de las políticas y las decisiones en materia educativa. Sus resultados pueden contribuir a la revisión total o parcial o bien al perfeccionamiento del paradigma, de sus fundamentos y prácticas, corroborando o refutando partes del mismo, planteando nuevas hipótesis. El interés de este tipo de investigación se satisface igualmente si su resultado es corroborar o rechazar fehacientemente las hipótesis del paradigma, pues ambos resultados son considerados nuevo conocimiento sobre la realidad.

En una época de transición y transformación, cuando la vigencia de los paradigmas se debilita, otros tipos de investigación cobran importancia. Surge así un *tercer* tipo de investigación —sobre todo cuando un nuevo paradigma emerge o cuando una propuesta global disputa su derecho a ser aceptada e incorporada a las prácticas de los actores públicos y sociales—, que llamaremos *investigación legitimante* de las políticas educativas. Esta investigación no está orientada por las necesidades de instrumentación de las políticas ni por la búsqueda de la "verdad", sino por el objetivo de asegurar la aceptación de las políticas defendiendo el conjunto de ideas que las encubren y justifican. Para lograr ese objetivo se puede argumentar en favor del sistema propuesto de ideas y políticas, usar el lenguaje científico, acumular evidencia favorable, buscar ejemplos que aumenten la plausibilidad de la propuesta. Ese tipo de investigación pierde relevancia

después que ha logrado su objetivo de instalar ese conjunto de ideas y políticas como nuevo paradigma educativo.

En el *cuarto* tipo de *investigación* prima un estilo *hermenéutico*, pues intenta producir otra comprensión mediante la resignificación del discurso educativo al que se opone en principio. Es una investigación deslegitimante, cuyo interés estratégico es descalificar las políticas cuestionando la pretensión de validez del conjunto de ideas que las recubren. Su objetivo no es resolver los problemas del paradigma ni acompañar la cotidianidad de la implantación de sus políticas, sino refutarlo, cuestionando la pretensión de eficacia o eficiencia de las políticas que genera. En este caso, al investigador le interesa encontrar casos que debiliten la plausibilidad del pretendido paradigma, o mostrar la debilidad metodológica de los casos acumulados a su favor.

Podría pensarse que este tipo de investigación y el anterior son complementarios, que de la competencia entre ambos intereses puede finalmente surgir la "verdad". Pero las inferencias que se obtienen de estos dos últimos tipos de investigaciones suelen estar más predeterminadas por sus objetivos políticos que por la rigurosidad de sus métodos. Un método usual de legitimación es apelar a la autoridad de expertos internacionales; uno de deslegitimación es el de rastrear y denunciar que las políticas han sido copiadas de otra realidad, lo que se torna más eficaz cuando la propuesta ha encontrado problemas en su origen. Ambos son métodos falaces para juzgar su validez. Otro método consiste en interpretar el "verdadero" sentido de las teorías que están por detrás de esas políticas o de sus opositores, desnudando sus presupuestos filosóficos y epistemológicos, así como los valores y visiones del mundo subyacentes, pretendiendo descalificar así las ideas y a quienes las sostienen.

Los tiempos de estos dos últimos tipos de investigación están regidos por las urgencias políticas, más que por la lógica de la investigación científica o las necesidades técnicas. Si hablamos de las relaciones entre investigación y decisión, en general los que deciden quieren fórmulas, propuestas concretas de cómo proceder para lograr determinados resultados. No quieren esperar dos años hasta que se haga una investigación, ni quieren analizar en profundidad los presupuestos de sus propuestas. Las investigaciones empíricas pueden serles muy útiles, pero se tornan disfuncionales cuando pueden ser usadas para cuestionar una determinada medida ya tomada, develando su significado o anticipando resultados no deseables, porque eso afecta el poder tecnocrático, justificado por la eficacia y eficiencia de sus decisiones. Por ejemplo, los expertos del Banco Mundial y los funcionarios de los ministerios de educación se incomodan mucho cuando se hace ese tipo de análisis de sus políticas.

La virulencia de las oposiciones suele realimentarse. Una actitud oficial irracional, legitimante a ultranza, que además usa recursos del poder político y económico para debilitar el campo opositor, o que desprecia los costos humanos de las transformaciones propuestas, parece autorizar el uso de una batería deslegitimadora dentro de la comunidad educativa. La desigualdad de posiciones y recursos tiene otros

efectos posibles: la pretensión de universalidad de las políticas oficiales va acompañada de un discurso sumamente generalizante y de investigaciones que procuran apuntalar esa pretensión usando los sistemas oficiales de generación de estadísticas; por el contrario, el escaso acceso a recursos de investigación puede orientar las investigaciones empíricas deslegitimantes a concentrarse en el estudio de los casos desfavorables para las tesis oficialistas, con la intención de refutar esa pretensión de universalidad.

La investigación para implantar sus políticas, la investigación cientificista de los problemas que plantean sus teorías de la educación, y la investigación para su legitimación, se hacen dentro de los marcos del paradigma que las orienta. ¿Desde dónde se hace la investigación deslegitimadora? Aunque tácticamente puede estar dentro (como aceptar temporalmente las hipótesis, para intentar refutarlas), estratégicamente se coloca afuera, pero no siempre dentro de otro paradigma, es decir, de otro sistema completo de ideas que posea un modelo de acción racional en materia educativa, con teorías educativas comprobadas, que tengan presupuestos filosóficos y visiones del mundo explícitas. La mayoría de las veces se hace apenas a partir de una utopía distinta, de otros valores, tal vez de otras teorías parciales. En particular, cuando no se hace a partir de otra propuesta racional de intervención educativa, ese tipo de investigación puede desnudar los valores e intereses, incluso los errores teóricos y metodológicos de las políticas vigentes, pero ser reaccionaria o ineficaz para transformar la realidad.

En esa dirección, el *quinto* y último tipo sería una *investigación alternativista* que, además de poner a prueba la validez de las políticas oficiales, propugne otras políticas alternativas para mejorar la educación, lo que constituye su interés técnico-político específico. Se trata de conjugar el análisis crítico de las políticas oficiales con la elaboración de propuestas concretas sobre qué hacer en cambio, sobre cómo organizar el proceso de enseñanza y aprendizaje, etc. Desde ese punto de vista, este tipo de investigación tiene un sentido instrumental, o por lo menos el investigador se sitúa en la posición del que toma decisiones o implanta políticas. Esto puede basarse en un ejercicio simulado, o bien en posiciones reales dentro del sistema educativo, en una provincia, en algún segmento del sistema. Tal situación presupone un sistema educativo pluralista, donde se permite la coexistencia de experiencias educativas diversas.

Lo anterior sugiere que como parte del concepto de paradigma debemos incluir los estilos de implantación de sus políticas. Por ejemplo, las propuestas oficiales pueden ser pensadas por un grupo tecnocrático e imponerse por decreto, o bien pueden proponerse para su consideración por la sociedad, respondiendo a valores democráticos y científicos, como hipótesis plausibles del cambio educativo, institucionalizando un espacio de experimentación responsable, abierto a la confrontación e intercambio de ideas de todos los agentes y estudiosos del sistema educativo. Esto supondría, entre otras cosas, que hubiera objetivos estratégicos compartidos para el sistema educativo nacional, aunque pudiera haber diferencias teóricas o metodológicas.

ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN ACTUAL: EL PARADIGMA DESARROLLISTA

En América Latina participamos durante décadas de un paradigma de desarrollo económico y social basado en la industrialización, la urbanización y la educación universal como camino para la modernidad promovida desde el Estado. De este paradigma participaron no sólo los sectores y partidos de la clase dominante, sino también las clases subordinadas y los partidos de izquierda, que muchas veces criticaron las políticas a partir del propio paradigma, por no ser suficientemente eficaces, por no llevar la modernidad a todos los sectores y regiones, por no dar a la educación el contenido que requería el desarrollo.

Ese paradigma desarrollista se manifestó en la organización centralizada del sistema educativo, en el currículo común, en la idea de la educación como medio para la integración y el ascenso social, en el sistema de planificación educativa —que veía el sistema educativo como productor de los recursos humanos necesarios para alcanzar el desarrollo—, en ese sistema de estadísticas educativas que está siendo revisado actualmente. Sin embargo, también hubo corrientes que querían deslegitimar ese sistema educativo. Por ejemplo, la corriente de educación popular tuvo en América Latina una enorme fuerza y cuestionó las bases mismas de dicho sistema. Cuestionó a la escuela y al profesor, planteando una visión del maestro como reproductor del sistema y de la escuela como aparato de la clase dominante, y no como medio para el desarrollo humano; cuestionó a los expertos y a la ciencia misma.

Ese es un buen ejemplo de cómo un paradigma puede ser acompañado, no solamente en sus inicios, de una visión contra-paradigmática o contra-hegemónica que, sin duda, no se ocupa de mejorar las políticas públicas sino de cuestionar sus presupuestos políticos. Incluso, durante un largo periodo y salvo algunas excepciones (como fue en el caso de Nicaragua), la corriente de educación popular desarrolló sus prácticas fuera del sistema educativo formal, sin asumir los problemas de implantación del mismo (eficiencia, equidad, planificación de los recursos humanos, problemas pedagógicos, etc.), que eran remitidos a la caracterización estructuralista del sistema en su conjunto.

Aquel paradigma educativo desarrollista, orientado por el interés de conformar una sociedad (y un proletariado) nacional y una ciudadanía moderna, se basó en la implantación centralizada de un currículo común, que integrara de manera uniforme a los individuos y sectores del país, e incursionó muy poco en la problemática de la gestión educativa. Sus análisis e investigaciones estaban más relacionados con un enfoque sectorial de la política educativa. Hoy ese paradigma está en crisis, o en un proceso de revisión fuerte. La pregunta que debemos hacernos es si existe ya otro paradigma que lo substituya, o si estamos, como en otros terrenos, sin paradigma educativo.

Por un lado, la crisis se debe a la ineficacia de las viejas políticas educativas, inclusive en términos de aquellos objetivos de desarrollo económico, de integración social, etc. Esas políticas se cristalizaron en sistemas de decisión y en

instituciones que mostraron serias fallas. Esto de por sí justificaría que la agenda educativa incluya hoy los temas de calidad, gestión, racionalización y reorganización del sistema educativo. Pero el sistema educativo enfrenta también un desafío inédito, vinculado al cambio de época: estamos pasando de una sociedad industrial a una informacional, de una sociedad en que las fuerzas productivas fundamentales eran la energía, la fuerza de trabajo, las máquinas, la infraestructura productiva, a otra donde los principales motores del desarrollo económico serán el conocimiento y la información, el diseño, la producción simbólica, los servicios. Además, estamos en una época de globalización, en la que la idea de lo nacional y de la relación entre la educación y la identidad nacional también están en crisis.

¿UN NUEVO PARADIGMA?

En esta situación, hay una propuesta que tiene la pretensión de ser paradigmática y que en este espacio queremos señalar que no lo es, aunque tal sea la aspiración de quienes la impulsan. Porque nadie puede decidir cuál va a ser el nuevo paradigma; los paradigmas educativos emergen de complejos procesos culturales donde no es suficiente la fuerza de quienes hacen propuestas con esa pretensión, pues su ser paradigmático supone su encarnación generalizada, casi no tematizada, en las concepciones y prácticas de muy diversos agentes del sistema educativo. Y lo que hoy presenciamos es un enfrentamiento abierto sobre el quehacer educativo.

Nos referimos al caso de las políticas para la educación del Banco Mundial (el experto entre los expertos); éste que declara que su principal contribución al desarrollo de los países latinoamericanos no es darnos acceso al crédito sino brindarnos asesoría e ideas. Esa es precisamente la figura del experto. El Banco Mundial (BM) tiene propuestas sobre qué hacer con la educación en América Latina, muchas de ellas inspiradas en su visión global, a veces extrapolando para América Latina formas pensadas para África, como mostrara Rosa María Torres.

El BM tiene gran fuerza, que no se deriva de la claridad, la oportunidad, la precisión teórica, metodológica o científica de sus ideas, sino del poder económico que ejerce, en conjunto con el Fondo Monetario Internacional, como palanca para imponer o sugerir con gran dureza las políticas para los gobiernos de América Latina. Esa palanca se apoya en la deuda externa y la dependencia financiera de nuestros países, en la gran incertidumbre con respecto a nuestra futura inserción en el mercado mundial, y en el simple hecho de que si esos organismos no avalan las políticas públicas, los mercados de capitales se nos cierran o encarecen.

El BM ha concentrado su acción en las políticas sociales. Si antes lo hacía en caminos, energía o vivienda, ahora declara que su primera prioridad es la educación, seguida de la salud, en lo que denomina "inversión en capital humano". No es este el espacio para mostrar cómo tal situación lleva al BM a convertirse en el Caballo de Troya del ajuste estructural y de la redefinición del papel del mercado y del Estado en el campo de las políticas sociales. En las prácticas de esos organismos es evidente un claro interés estratégico asociado al para-

digma neoliberal que comparten: restituir al mercado el lugar que tenía antes de estas décadas de estatismo.

Cuando los expertos del BM señalan qué se debe hacer con la educación, para comprender tales recomendaciones es necesario recordar que detrás de su diagnóstico del sistema educativo está aquel objetivo estratégico: reducir el Estado, hacer que su peso en la economía y la sociedad sea el menor posible. Por eso es tan enfático el BM en la eficiencia, cuando aconseja: "Ustedes están gastando mal, deben gastar menos y conseguir los mismos resultados u obtener esos mismos gastando menos; deben reducir el costo público de cada graduado, deben elegir las tecnologías educativas que exigen menor inversión pública".

Otro cambio importante en la política del BM es que antes privilegiaba el nivel de proyectos, sobre todo en el área social, y ahora aspira a trabajar en sectores completos. Cada vez más las asesorías del BM evitan proyectos aislados y buscan introducir la dimensión de la reforma institucional del sistema educativo como parte de la ingeniería del sistema de política social. La reforma educativa es ya parte de la cotidianidad en las políticas orientadas por el BM, y no se limita a las reformas macrocurriculares, sino que penetra en las estructuras político-administrativas del sistema de gestión educativa. El BM no tiene ningún problema en proponer —desde el mismo Estado, cuyo peso en la sociedad y la economía se quiere reducir— recortar, descentralizar, transformar los sistemas de gestión y organización en materia de educación, salud, y otras áreas, cuya redefinición implica la redefinición de la Carta de Derechos Ciudadanos.

En general, la orientación estratégica consiste en pasar al mercado todo lo que se pueda; y lo que no se pueda y deba quedar a cargo del Estado, que se haga según los criterios del mercado. El BM es un Caballo de Troya porque introyecta en el mundo público valores y criterios propios del mercado, del mundo de las empresas y de la competencia. Hay muchos ejemplos de ello en el campo de la educación, como la valoración de la calidad centrada en resultados cuantificables y comparables, los sistemas de incentivos, los mecanismos de competencia en la asignación de recursos, la recuperación de costos, los cupones válidos para pagar matrícula como modo de subsidio a individuos y no a establecimientos, entre otros.

LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA EN LA TRANSICIÓN

Las propuestas de acción se presentan con el apoyo de enormes resultados de investigación para legitimar el sistema al que se quiere llegar. En los documentos del BM encontramos gran cantidad de cuadros estadísticos, de estudios comparativos de regiones remotas, de referencia bibliográficas. He llegado a la conclusión de que su objetivo es más el de legitimar que el de decidir sus políticas educativas. No se trata de que, en una época de transición, de globalización, de reestructuración, se hayan elaborado políticas innovadoras basadas en las conclusiones y datos producidos por esas investigaciones. Esas políticas ya estaban diseñadas mucho antes. No es entonces una investigación

del segundo tipo (cientificista), sino del tercero (legitimante), hecha para justificar, para defender una propuesta predeterminada. Pero tiene el formato de investigación científica: maneja datos, hipótesis (aunque no se plantean como conjeturas, sino como proposiciones más allá de toda duda), y por lo tanto es susceptible de ser analizada desde esa perspectiva; su validez puede ser puesta a prueba y aceptada o cuestionada a partir de las reglas acordadas del método científico.[4]

Aun si no se está de acuerdo con el interés que orienta esa investigación, es necesario examinarla rigurosamente; no es posible rechazarla en bloque, por principio. Así como se debe rechazar el principio de autoridad que pretende dar validez a los diagnósticos y propuestas porque quien lo hace es un experto, es necesario evitar caer en la falacia inversa de negarle toda validez por ser quien las emite. Incluso, a medida que se adoptan las nuevas políticas, surge un sistema de información adecuado a ellas que permite evaluar la eficiencia del sistema educativo y apoya la investigación instrumental que acompaña su implantación, y los datos que va generando, a pesar de haber sido producidos dentro del pretendido paradigma, pueden ser reinterpretados dentro de ciertos límites y efectivamente poner en duda la validez postulada.

Es fundamental, al examinar las políticas educativas, comprender que una parte sustancial de las propuestas específicas no es resultado de una reflexión sobre la educación, sino la expresión en la educación de la nueva política económica. Los salarios de los docentes no están devaluados porque se llegó a la conclusión de que pagándoles menos ellos van a educar mejor a sus alumnos, sino porque el sindicato docente es visto como representante del principal rubro del presupuesto de educación, y elevar sus salarios tendría un impacto económico negativo para el proyecto de ajuste presupuestario. Lo mismo pasa con la forma en que se plantea la descentralización y la desburocratización, el aumento del número de alumnos por clase, la ventaja de invertir en textos en lugar de invertir en capacitación inicial de los docentes. Todas esas medidas, presentadas como política sectorial educativa, tienen un trasfondo de política económica.

Pero eso no es todo. La teoría que está por detrás de las investigaciones elegidas por el BM para defender sus políticas no es una teoría de la educación. Es una teoría de la economía de la educación y, como teoría económica, está situada dentro del paradigma neoclásico que, durante este siglo, estuvo luchando por sobrevivir cuando muchas de sus falacias habían sido expuestas por otras teorías. Al reflexionar sobre el caso de Inglaterra, se percibe que prácticamente todas las concluciones de las investigaciones expuestas, contrarias a las reformas impuestas por Margaret Thatcher, ya estaban demostradas por ese capítulo de la teoría económica llamado *economía del bienestar*, que es un desarrollo crítico de algunos teoremas de la teoría neoclásica. Podría predecirse qué acontecería al dejar la provisión de un bien semipúblico, como la educación, en manos del mercado. Hubiera podido adivinarse que, al dejar en manos del mercado la producción de los libros de texto, sobrevendría un monopolio o un oligopolio. Sin duda es muy importante volver a demostrar todo eso,

empíricamente, para la Inglaterra actual, pero ya estaba en el conocimiento teórico y en la sistematización de la experiencia de un siglo de economía real. Hubo una decisión ideológica neoconservadora de ignorar todo lo anterior y volver a insistir, desde sus posiciones renovadas de poder, en las propuestas de vertiente neoclásica.

Se ha dicho que la propuesta neoconservadora tiene en América Latina más peso que la imitación de reformas específicas de países como España.

Pero esta propuesta no está siendo internalizada fácilmente por la sociedad. Es una propuesta de arriba abajo, que entra por los gobiernos, que se corporiza en la reforma institucional, en el estilo con que se encara la formación docente, en la reorganización pautada de la enseñanza básica, pero que está muy lejos de ser un nuevo paradigma educativo, en el sentido de estar impregnando las prácticas educativas de la misma manera que lo hacía el paradigma desarrollista.

Ante ese estilo de implantación de las políticas, cabe esperar que se expresen los intereses afectados por la cara económica de la reforma. Hay actores como los sindicatos que se resisten y están dispuestos a deslegitimar las propuestas que afectan sus intereses de clase. Y ya comienza a haber experiencias de resistencia de comunidades y alumnos, entre otras cosas por el traumatismo que acompaña la velocidad de implantación, sólo explicable por las urgencias del ajuste estructural. Hay igualmente resistencia al arancelamiento de la educación, o a las penurias que impone la reorganización acelerada del personal docente, que implican una redefinición de los derechos sociales.

Llama la atención que la reforma de Inglaterra sea muy parecida a la del BM, lo que apoya la idea de que se trata de un movimiento educativo neoconservador de alcance global.

Pero también en el frente del conocimiento comienza a acumularse nueva evidencia empírica para refutar las formas propuestas por el BM; desde otras teorías se disputa la interpretación de las mismas estadísticas oficiales, se cuestiona la validez teórica y metodológica del paraguas científico de las propuestas oficiales, se denuncia el carácter impuesto o copiado de las nuevas políticas. Se cuestionan también los fundamentos filosóficos de la utopía, del sentido de las políticas del Banco.

En verdad, sin entrar en los aspectos político-ideológicos, existen muchos flancos científicos en esa propuesta, no sólo por haber adoptado una teoría seriamente cuestionada en el propio terreno de la economía, sino también por los métodos utilizados para llegar a todos esos números en los cuadros, que en muchos casos están mal aplicados, pues se comparan situaciones incomparables, se usan los datos de los sistemas oficiales de educación sin ninguna crítica.[5]

A pesar de ello, la experiencia reciente muestra que existen márgenes importantes para definir el contenido de la educación, márgenes que cada sociedad puede utilizar o no. En ese sentido, muchos cambios introducidos junto con la reforma institucional son verdaderos avances en el campo educativo y sería importante poder discriminarlos de los contenidos perniciosos de las reformas. Sin embargo, por el momento, no hay ninguna propuesta integral al-

ternativa desde la que se pueda reorientar la transformación educativa. Hay adaptaciones, variaciones, pero no se ve surgir una propuesta con pretensión ejemplar. Podríamos decir que un caso de puesta a prueba a fondo y perfeccionamiento local de la propuesta del Banco Mundial es el de Chile.

LAS TAREAS DE LA INVESTIGACIÓN ALTERNATIVISTA

Si ha de haber un paradigma alternativo para la educación, no podrá ser sectorialmente educativo. Será preciso estructurar un sistema de ideas que permita a la vez pensar el tipo de desarrollo que se requiere y se puede realizar para nuestras sociedades. No podrá ser un paradigma centrado apenas en otra gestión más eficiente o más eficaz del proceso de aprendizaje, sino deberá responder también a la pregunta: ¿qué y para qué aprender?

Desde ese punto de vista, es necesario un esfuerzo que sobrepasa la capacidad de los especialistas en el sector educativo; el enfoque a fondo de la problemática educativa debe ser transdisciplinario. En algunos países hay economistas en los ministerios que sugieren qué hacer con la educación. Esto no es ni bueno ni malo en sí mismo. Lo grave es si lo hacen fundamentando sus propuestas en teorías económicas estrechas. En el otro extremo, no parece que la mejor forma de resolver los problemas fuese poner la educación en manos de los "cientistas" de la educación. Se puede afirmar que la política educativa es hoy tan central que debe dejar de ser sectorial, tiene que integrarse con el conjunto de la política social, con la política económica; si no hay claridad en cuanto a qué clase de economía y qué sociedad se quiere alcanzar, la política educativa no podrá plantear con solvencia el problema de cómo se rearticula con los demás sistemas de la sociedad. El riesgo en este caso es que, en la forma de reformas eficientistas o fundadas en criterios ambiguos como el de la flexibilización, se afirme por medio de la educación el proyecto de sociedad de mercado excluyente y de democracia formalista.

Parece que la nueva propuesta educativa, por el mismo hecho de ser de alcance global y tener que ajustarse a condiciones que varían entre país y país, no es tan monolítica como parecería. A esto se agrega que el objeto de transfomación es una pesada estructura institucional, cultural, y también de recursos cristalizados que respondía al paradigma actualmente en crisis. Como resultado, hay un espacio y un tiempo amplios para la investigación alternativista, e incluso para ejercer el poder crítico de la investigación científica, aun ubicándose dentro de la nueva propuesta con pretensión paradigmática. Como se ha señalado, esta última es una modalidad que puede ser más productiva y legítima en sí misma que intentar descalificar en bloque las nuevas políticas, recurriendo a la modalidad de investigación deslegitimante que ataca los presupuestos filosóficos o las intenciones políticas. Es posible aplicar las capacidades de investigación rigurosa para aceptar el desafío de las nuevas propuestas y encarar y ampliar los problemas planteados por ellas.

Así, es necesario debatir el sentido y la eficacia de la reestructuración y jerarquización de la educación básica, de cómo se define la demanda cuando se

aduce que se intenta justamente vincular la oferta educativa con las demandas sociales. Hay aquí un amplio campo, por ejemplo, para una investigación participativa dirigida a establecer cuáles son las necesidades básicas de aprendizaje. Hay también mucho para debatir respecto al contenido del currículo educativo y su eficacia, en un mundo productivo que demanda una flexibilidad hasta ahora poco precisa; hay mucho que hacer en materia de gestión descentralizada, anticipando o evaluando los efectos que tienen las formas en que se implementa, la autonomía de los establecimientos o la participación de la comunidad. El papel que se quiere dar al profesor como facilitador o como formador, y la valoración del mismo como parte fundamental del "capital humano" es otra cuestión que puede debatirse incluso en el interior del discurso economicista del BM.

También es preciso analizar el concepto de equidad en la educación. Los expertos del BM dicen que sus propuestas son las más equitativas, pues proponen focalizar los recursos públicos en los sectores de extrema pobreza; por eso proponen que quien puede debe pagar, reservando los recursos públicos apenas para los indigentes. Llaman equidad a eso y no a una educación gratuita e igual para todos, financiada con un sistema impositivo progresivo. La educación es un terreno crucial para medir a fondo ese concepto de equidad y debatir el presupuesto de que ésas son las mejores políticas para integrar una nación. Igualmente, el concepto de eficiencia, tan central en la propuesta del BM, tiene que ser revisado no solamente en su significado teórico, sino también en cómo puede medirse, en caso de ser pertinente, en el terreno de la producción cultural.

La lucha por deslegitimar en bloque las nuevas políticas educativas puede limitar la capacidad de plantear propuestas mejores. Creemos que existe un espacio para tomar cada uno de esos desafíos y propuestas y discutirlos en el terreno teórico y en la práctica. Esto supone mucho conocimiento teórico y de otras experiencias para iluminar las hipótesis propias, y sobretodo requiere el estudio de situaciones concretas y la experimentación en procesos educativos también concretos. Con elementos centrados en la realidad educativa, esta investigación crítica puede volver a instalar las cuestiones sustantivas del proceso educativo, desplazadas por el apremio en realizar el ajuste en el campo de las políticas sociales. Para ello, tiene que compartir los tiempos de la investigación instrumental, ir encarando perentoriamente los problemas del momento, y aliarse con las corrientes serias de la investigación cientificista, que tienen otros tiempos pero pueden hacer contribuciones muy relevantes para esta búsqueda.

Sin embargo, es preciso reconocer que la investigación tiene sus límites. No todas las diferencias podrían decidirse mediante la investigación y la experimentación. Se podría comprobar, por ejemplo, que *en todos los casos* ese profesor-formador, por ser más capacitado, por ganar mejor salario, por tener más tiempo, es más eficaz que el profesor-facilitador que recibe bajos salarios, que educa a distancia. Es más: ¿habrá que probar eso para justificar una política que respete los derechos y condiciones de trabajo de los docentes como trabajadores de la cultura? Hay

cuestiones que no pueden ni necesitan ser decididas por medio de una investigación empírica concluyente. Ayer vimos una extraordinaria y sistemática exposición de situaciones investigadas empíricamente que mostraban que las hipótesis del gobierno inglés habían sido falseadas, pues en todos los casos estudiados no se conseguía lo deseado por el gobierno. Sin embargo, podría ser que otros estudios de casos mostraran lo contrario. Puede haber estudios que muestren que en diez escuelas bien elegidas se cumplen las hipótesis de esa política. Si puedo mostrar diez escuelas en que no se cumple y otro puede mostrar diez en que sí se cumple, va a ser difícil decidir con esa evidencia, basada en casos que han sido seleccionados con intereses contrapuestos.

Incluso si se logra una correlación estadística representativa, señalando, por ejemplo, que en 60% de los casos cierto encuadre de las relaciones pedagógicas dio mejores resultados, eso significa que en el otro 40% no fue así, lo que recuerda que la educación no es un proceso homogéneo, como "enlatados producidos en serie". Pero estas dificultades no deben llevar a un relativismo absolutista donde todo valdría, o donde el concepto mismo de una política pública decidida racionalmente perdería sentido. Lo que esto significa es que, hasta que se decanten experiencias generalizables, debe mantenerse y ampliarse el espacio para la diversidad, para la adaptación a circunstancias particulares, para la experimentación responsable de hipótesis educativas plausibles, con las mismas oportunidades de acceso a recursos, y deben evitarse los experimentos a escala de un país, como a veces podemos ver en la implantación apresurada de las nuevas políticas educativas. Incluso quienes están en contra de las reformas educativas tienden a pensar en políticas uniformes y universales cuando rechazan de manera también universalista las propuestas oficiales.[6]

Por un tiempo, se podrían contrarrestar los esfuerzos por legitimar las propuestas del BM u otras propuestas oficiales con la investigación, pero llega un momento en que no es suficiente, entre otras cosas porque hay cuestiones que no se pueden decidir empíricamente. En todo caso, hay otros factores generadores de las políticas educativas. El modelo de un conocimiento racional, producido por la investigación científica, que ilumina la decisión y la acción en política pública, es una utopía muy importante, es un ideal relacionado con el Iluminismo, pero en la práctica pocas veces se toman decisiones de tal naturaleza.

CONCLUSIONES

Es necesario considerar la hipótesis de que las nuevas políticas educativas no están siendo impuestas ni por la verdad de sus teorías, ni por la plausibilidad de sus concepciones, sino apenas por el poder. Las políticas educativas neoconservadoras son impuestas hoy porque hay una correlación de poder extraordinariamente desfavorable para las fuerzas progresistas en este continente y en el mundo entero. A esto contribuye la falta de alternativas nacionales integrales para la problemática del sector educativo. Por eso, la investigación crítica debe no sólo enfrentar globalmen-

te las propuestas ideológicas y mal fundadas del neoconservadurismo, sino tomar el largo camino de analizar las propuestas específicas, debatir su sentido y su eficacia, participando desde dentro del sistema educativo, planteando y experimentando variantes o alternativas en todas las escalas, de una escuela, una región, acumulando evidencia y experiencia para poder formular propuestas más abarcativas.

En esa situación nos encontramos: no es posible una confrontación científica que pueda por sí sola definir hoy la cuestión de la educación; desde ese punto de vista, la investigación y el conocimiento son limitados, y es preciso mudar otras cosas para que se modifiquen las políticas educativas. Sin embargo, la investigación desempeña un papel importante y, desde ese punto de vista, su producto de conocimiento debe ser compartido con los profesores, los alumnos, las comunidades y sus organizaciones, no dejándolo sólo en manos de cien (o de mil) investigadores, porque perdería el poder que puede tener.

Los gobiernos y los organismos internacionales tienen el desafío de lograr efectos a escala nacional o mundial. Por eso quieren cambiar sistemas completos. Desde ese punto de vista, los investigadores no pueden quedarse haciendo pequeñas cosas y publicando algún artículo, sino que tienen que aspirar a lograr un efecto de la misma envergadura. Para eso es preciso, cuando las condiciones lo permitan, que participen como actores en el proceso de reforma y gestión educativa, impulsando su democratización, informando de manera responsable y contribuyendo responsablemente a informar a todos los actores del sistema educativo y a la opinión pública en general.

NOTAS

1 *Utilizamos el concepto de paradigma en un sentido laxo, mucho más abierto que el que desarrolló Thomas Kuhn.*

2 *Los tipos de investigación que se presentan obedecen a un criterio praxológico para orientar la investigación hacia la toma de decisiones y no se basan en una perspectiva estrictamente epistemológica ni metodológica*

3 *El sistema informativo actual se desarrolló en nuestros países bajo el paradigma desarrollista, y en el presente está siendo ajustado a las necesidades de las nuevas políticas.*

4 *Todo esto se complica adicionalmente cuando no hay acuerdo sobre dichas reglas, y la cuestión de qué es ciencia es también materia de discusión.*

5 *Sobre esto, puede verse: José Luis Coraggio, "Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?", en Livia de Tommasi* et al. (1996), O Banco Mundial e as políticas educacionais*, Cortez Editora, Sao Paulo.*

6 *Además de eso, si hiciéramos propuestas universalistas, también deberían someterse a prueba empírica, y no va a ser difícil encontrar casos que muestren que no son universalmente válidas.*