

## La intervención del Banco Mundial en la educación durante la transición democrática argentina. Actores, políticas y sentidos asociados a la reforma educativa (1983-1989)<sup>12</sup>

The intervention of the World Bank in education during the Argentine democratic transition. Actors, policies and meanings associated with educational reform (1983-1989)

Jorgelina Mendez<sup>3</sup>

### Resumen

Este trabajo reconstruye el proceso de intervención del Banco Mundial en la educación argentina durante la transición democrática argentina y, más específicamente, en el gobierno del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). Los antecedentes de este han focalizado el análisis sobre los años subsiguientes donde se ponen en acto reformas educativas orientadas por recomendaciones del organismo, como condición para alcanzar el financiamiento. Con el objeto de indagar las orientaciones políticas y los sentidos que ambos actores elaboran para la reforma educativa, este trabajo recupera el proceso de diálogo y negociación entre el gobierno argentino y el Banco Mundial a través de fuentes documentales y orales. Este abordaje pretende de comprender a las políticas en un marco amplio, no sólo en su dimensión prescriptiva sino, más bien, en el entramado de sentido donde se traducen, interpretan y recontextualizan.

**Palabras clave:** reforma educativa; Banco Mundial; transición democrática; recontextualización

### Abstract

This work reconstructs the World Bank intervention process in Argentine education during the Argentine democratic transition and, more specifically, in the government of President Raúl Alfonsín (1983-1989). The antecedents of this work have focused the analysis on the subsequent years when educational reforms are implemented, guided by the agency's recommendations, as a condition for obtaining financing. In order to

investigate the political orientations and the meanings that both actors elaborate for the educational reform, this work recovers the process of dialogue and negotiation between the Argentine government and the World Bank through documentary and oral sources. This approach aims to understand policies in a broad framework, not only in their prescriptive dimension but, instead, in the framework of meaning where they are translated, interpreted, and recontextualized.

**Key Words:** educational reform; World Bank; democratic transition; recontextualization

|   |
|---|
| Fecha de Recepción: 21/10/2021<br>Primera Evaluación: 25/03/2022<br>Segunda Evaluación: 15/06/2022<br>Fecha de Aceptación: 21/06/2022 |
|---|

## Introducción

En el año 1991 el Banco Mundial (BM) publicó el documento “Argentina. Reasignación de recursos para el mejoramiento de la educación”, como producto de las misiones del organismo realizadas en agosto de 1987 y abril de 1988, sobre la base de trabajos elaborados por representantes del gobierno argentino -en ese tiempo presidido por Raúl Alfonsín (1983-1989)- y financiado entre el Ministerio de Educación y Justicia (MEJ), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el propio BM. Dicho documento presenta un estado de situación de la educación argentina y realiza propuestas en pos de una agenda de reformas ligadas a las premisas básicas que sustentaba los Organismos Internacionales (OI), la descentralización, la evaluación de la calidad, la modernización de la educación superior y reorientación del gasto público bajo el principio de equidad hacia el nivel primario, entre otras (Banco Mundial, 1991). Estas propuestas fueron debatidas en el año 1988 con las autoridades nacionales, sin que se lograra arribar a un acuerdo. Con la asunción de un nuevo gobierno, conducido por Carlos Menem en 1989 y el giro en la orientación de las políticas hacia una dirección abiertamente neoliberal, este documento se aprobó en 1991 y orientó la reforma educativa argentina a lo largo de toda la década.

De allí que pueden plantearse algunos interrogantes ¿En qué marco de intervención se produce este documento? ¿Qué compromisos asumía el BM en el mejoramiento de la educación argentina? ¿Cuáles fueron los principales argumentos de rechazo del primer gobierno democrático? Y, finalmente, ¿por qué el BM demora casi tres años en publicarlo?

Este trabajo, al igual que otros documentos del BM producidos en los ‘80 (World Bank, 1988), permite explorar y recuperar la dimensión histórica de un proceso – la intervención del BM en educación en América Latina y, en particular, en Argentina,- que ha sido ya estudiada, pero focalizando el análisis sobre la década de 1990 cuando se materializan gran parte de estas propuestas (Tello, 2016; Ruiz, 2016, Sironi, 2016; Catellani y Bonal, 2011; Ascolani, 2008; Domenech, 2007; Beech, 2005; Bonal, 2002; Corbalán, 2002; Coraggio y Torres, 1997; Giovine, 1996 entre otros). No obstante, el documento mencionado, así como otros que se produjeron en este período, evidencia el trabajo que, desde mediados esa década, generó instancias de negociación para la obtención de préstamos destinados al sector educación en la región.

De ahí que este artículo se centra en el momento antecedente, a fin de observar las acciones que se desplegaron para la elaboración de relevamientos estadísticos, diagnósticos y diseño de políticas a cargo de grupos de expertos y especialistas vinculados al BM, al gobierno nacional y a organismos de cooperación que brindaron asistencia técnica así como cuáles fueron las condiciones sociopolíticas que se fueron modificando para su implementación en la década siguiente, más allá del diferente

signo partidario de ambos presidentes.

De allí que el objetivo de este trabajo es reconstruir el proceso de diálogo y negociación entre el gobierno y el BM con la intención de dar lugar a una reforma educativa y, paralelamente, indagar los sentidos y las orientaciones que los diferentes actores le dan a esta. Se trata de comprender a las políticas -o recomendaciones de política- en un marco general más amplio, no sólo en su dimensión prescriptiva sino, más bien, en la propia trama de sentido donde se traducen, interpretan y recontextualizan.

Para ello se recuperan diversas fuentes documentales y orales tales como informes, actas, memorándums del BM, de organismos de cooperación y del gobierno; también discursos de autoridades nacionales y la narrativa de un funcionario educativo -el secretario de educación del período- sobre el proceso. Ello se complementa con otras fuentes secundarias, tales como libros publicados por estos proyectos y otras producciones académicas del período.

### **El avance del neoliberalismo en Argentina: las relaciones entre los OI y el gobierno educativo de la transición democrática**

La intervención de la banca internacional en el financiamiento y orientación de la política educativa en Argentina ha sido más claramente visualizada asociada a la reforma educativa que se materializó en la sanción de la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior. No obstante, el desembarco del Banco Mundial en la política social argentina y, más específicamente, las relaciones que luego orientaron dicha reforma se iniciaron en la segunda mitad del gobierno de Raúl Alfonsín.

Este asumió la presidencia en 1983 en el marco de la transición democrática que sobrevino al “colapso” (O’Donnell, 1988) de la dictadura militar iniciada en 1976. Su gobierno, planteó una “agenda de modernización” (Quiroga, 2005) y estabilización institucional buscando una convergencia democrática a través de significantes clave como pluralismo, participación y ética de la solidaridad, apoyado en una visión *welfarista* del Estado. No obstante, más allá de la buena recepción que la propuesta de democratización y reimplantación de derechos conculcados durante la etapa previa, el gobierno se enfrentó a una crisis política, social y económica -ya en curso- que se profundizó en la segunda parte de su mandato. Conflictos internos con actores empresariales, sindicales y militares, la fuerte presión de los organismos de crédito (BM; FMI) por el cumplimiento de los compromisos asumidos para el pago de una deuda externa que se había casi duplicado en 1982<sup>4</sup> y el “saneamiento” de las cuentas públicas como condición para obtener nuevos préstamos tensionaron la agenda del gobierno.

Este momento –que se inicia en 1987- ha sido caracterizado como una “segunda

transición” (Lanzaro, 2002) o etapa de consolidación democrática, donde el gobierno redefine o reorienta algunas políticas buscando atacar la crisis económica, pero también garantizar las condiciones institucionales para la continuidad de la democracia. Entre estas medidas se implementan planes económicos con la asistencia de los organismos financieros y, específicamente con el Banco Mundial, que supusieron compromisos con la reforma del estado y del sector social.

En el vínculo que se va estableciendo entre el gobierno y los organismos pueden observarse los cambios en la orientación de las políticas y las formas de intervención en un contexto internacional marcado por la redefinición del bloque capitalista como consecuencia de la crisis del petróleo, el surgimiento de la Comisión Trilateral, y la introducción de políticas neoliberales que se formalizaron a través del Consenso de Washington. Los recursos de los OI se orientaron al financiamiento de “préstamos de base política” para promover políticas de ajuste en los países en desarrollo afectados por el desequilibrio económico, la inestabilidad política, y el impacto de los servicios de la deuda sobre sus PBI<sup>5</sup>. Estas reformas debían acompañar el achicamiento del gasto, la racionalidad de recursos y el equilibrio fiscal para superar la crisis del estado de bienestar hacia un modelo de estado neoliberal. La asistencia social y los sistemas educativos latinoamericanos eran percibidos como “sinónimo de ineficacia, ineficiencia, burocratización y centralismo” (Domenech, 2007, p.64) tal como -en la década siguiente- aparecerá explicitado en los documentos-guía de la reforma educativa en la mayoría de los países de la región (CEPAL, 1990; CEPAL/UNESCO, 1992).

Como plantea Bonal (2000), en América Latina, estas intervenciones coincidieron con el momento de transición democrática del continente, transfiriendo paquetes de medidas que pretendían la inclusión de la región en la economía global. Con el fracaso de los planes de estabilización económica de estos gobiernos para frenar los altos procesos inflacionarios (como por ejemplo Plan Austral -1985- y Plan Primavera -1988- en Argentina y Plan Cruzado -1986- en Brasil), las políticas neoliberales ganaron legitimidad como instrumento para superar la crisis estructural del subcontinente sumando defensores en la clase política, el empresariado, el campo intelectual, los *think thanks*, los formadores de opinión, etc. influidos en parte por la “persuasión y violencia simbólica” (Corbalán, 2002) de organismos nacionales<sup>6</sup> e internacionales, como el BM. Las estrategias desplegadas combinaban financiamiento y cooperación técnica, convirtiéndolos cada vez más en usinas de “pensamiento único” dedicadas a sistematizar y distribuir conocimiento en torno a ciertos temas y problemas que acuciaban a los países en vías de desarrollo (Banco Mundial en Domenech, 2007).

La lectura de estos organismos acerca de la incapacidad de los países “en desarrollo” para conducir por sí solos la economía justificaba la tutela de los OI para la aplicación de las políticas de ajuste estructural. Los mismos incentivaban la

adquisición de nuevos préstamos para mantener los flujos de capital, pero imponían mayores niveles de control por parte de los organismos. Así, el BM y el FMI operaron con políticas conjuntas hacia los “países deudores”, con condicionalidades cruzadas que establecían obligaciones en base a demandas de todos los organismos para poder ser sujetos de nuevos créditos (Marín Zamora, 1993). Como plantea Corbalán (2002) para el caso del Banco Mundial, a la condicionalidad cruzada se le sumaban las “condicionalidades previas” (p.72) que intensificaban la fase de preparación con fuertes mecanismos de control y evaluación, hasta lograr aprobación del directorio, generando el “disciplinamiento” de los estados que dependían del financiamiento. Estas políticas conjuntas dejaban a los estados deudores ante una situación de debilidad o inferioridad para negociar las condiciones de sus préstamos o la re-negociación de las deudas que consistían una problemática fundamental para los estados latinoamericanos que estaban reconstruyendo sus sistemas democráticos. Esto contribuyó a la consolidación de un sistema de “gobernanza global” encabezado por los OI al mando de las potencias occidentales, Estados Unidos y los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), (Dann & Riegner, 2019, p.539).

En Argentina, esto constituyó un tema central de agenda para el gobierno a fin de lograr márgenes de autonomía en la negociación. En su discurso de asunción Alfonsín propuso negociar sin condicionamientos y “conocer el alcance y legitimidad de la deuda contraída por la dictadura militar” (Alfonsín, Discurso ante la Asamblea Legislativa, 10/12/1983). La posición del gobierno no rechazaba el financiamiento de los organismos para lograr un crecimiento de la economía, pero proponía era evitar los condicionamientos que conllevaban a planes de ajuste

No descartaremos acudir a los organismos internacionales de crédito para obtener el apoyo financiero que nos corresponde, así como el respaldo para la acción que debemos desarrollar con la banca internacional. Esto no significa de manera alguna que vayamos a someter a la economía a recetas recesivas, sean dentro o fuera del país. Presentaremos nuestro programa, sensato, técnicamente correcto, compatible con el crecimiento del país y el pago de la deuda, y a ese programa nos vamos a atener. (Alfonsín, Discurso ante la Asamblea legislativa, op.cit).

Como propuesta encabezó el intento por conformar un bloque o “club de deudores” que permitiera a los países negociar conjuntamente con los acreedores externos el pago en parte de un “ilícito endeudamiento” (Rofman y Romero, 1997, p. 262). No obstante, el *lobby* de los países centrales y la banca internacional fue más fuerte e impidió la concreción del proyecto cuando México y Brasil anunciaron que continuarían las negociaciones bilaterales.

Esa propuesta inicial marcó el siempre tenso desarrollo de las relaciones entre

el gobierno y los organismos de crédito internacional frente a los cuales no era posible negociar sin condicionamiento y terminó en la presión por sostener el pago de la deuda comprometiendo nuevos créditos y programas económicos de ajuste que incluían la privatización de empresas públicas y la apertura externa. Si bien las negociaciones más duras se llevaron adelante con el FMI<sup>8</sup>, las políticas conjuntas de los organismos se evidenciaron en las relaciones con el BM. Desde 1984 el gobierno recibió misiones del Banco con el fin de definir una propuesta de financiamiento para la reforma del estado y modernización de la gestión pública y, posteriormente, un programa destinado a la gestión del sector social que dará lugar al Programa Nacional de Asistencia Técnica para la administración de los Servicios sociales en Argentina (PRONATASS).

Las negociaciones entre expertos del Banco y miembros de los equipos económicos y técnicos del gobierno fueron extensas y estuvieron condicionadas por la contraposición de intereses entre la agenda política de Alfonsín que recuperaba principios redistributivos *welfaristas* y la de los organismos que impulsaban, como ya lo estaban haciendo en los países occidentales del Norte, reformas neoliberales entre las cuales incluían a la educación.

### **Organismos internacionales y educación en América Latina: una mirada desde Argentina**

Los organismos de crédito y cooperación tienen una estrecha historia de trabajo conjunto en países de la región de América Latina. Los primeros fueron creados al final de la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de financiar la reconstrucción de los países directamente afectados por ella. En un primer momento, se conformaron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); este último contenía una serie de instituciones que fueron autonomizándose con el tiempo y de allí nació luego el Banco Mundial (BM). Paralelamente se conformaron un conjunto de instituciones de cooperación internacional y se crearon diferentes divisiones y oficinas para abordar problemáticas puntuales (como el caso de la Organización de las Naciones Unidas –ONU- con oficinas para la educación, la cultura, la infancia, los refugiados, etc.), y se consolidó y encauzó el accionar de otros que convergían de etapas previas -tal el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA)-, con el objetivo principal de lograr una paz sostenida, en el marco de la división este/oeste, capitalismo/comunismo amenazada por la tensión de la Guerra Fría.

Hacia la década del '60 se gesta un cambio en las formas de organización de los organismos internacionales. Por un lado, los organismos de crédito, anteriormente avocados a los préstamos de inversión en infraestructura, definieron a “la pobreza” como problemática dominante y objetivo estratégico, convirtiéndose en un núcleo

significativo de sus intervenciones. El Banco Mundial, bajo la presidencia de Robert Mc Namara, utilizó esa problemática como eje y, por lo tanto, destinataria del financiamiento internacional (Corbalán, 2002) viéndose un desplazamiento en el objetivo de los préstamos hacia la agricultura y la educación (Dann & Riegner, 2019). En tanto los de cooperación cambiarán sus mecanismos de intervención, aumentando su protagonismo en el escenario internacional a través de la distribución de conocimiento experto (Mendez, 2017). Se tornaron usinas de conocimiento y ámbitos de difusión de teorías, principios y recomendaciones para el conjunto de los estados miembros, basados en la experticia y la influencia. Algunos, como es el caso de Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Cultura y la Educación (UNESCO), diversificaron sus institutos e iniciaron un trabajo en conjunto con los organismos de crédito y otras organizaciones análogas, generando programas de intervención en los estados.

Paralelamente se crea la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con el objetivo de divulgar la teoría económica ligada al desarrollismo y orientar el rumbo de desarrollo en los países de la región (Braga, 2017). Junto con UNESCO y UNICEF (Palamidessi, Suasnabar y Galarza, 2007) tomarán a la educación como principal objeto de interés enviado misiones de expertos a los diferentes países para abordar problemáticas consideradas prioritarias para el desarrollo. Estas misiones serán un común denominador en los países de América Latina (Puiggrós, 1988), en un contexto donde el comunismo ganaba influencia en la región como consecuencia de la Revolución Cubana. Como contrapartida, la Alianza para el Progreso<sup>9</sup>, promovida por la OEA y comandada por los Estados Unidos, enmarcó estas intervenciones, definió prioridades, metas y programas locales y regionales, y motorizó el financiamiento desde diferentes agencias y fundaciones norteamericanas<sup>10</sup>, definidos por Carnoy (1988) como “donadores de ayuda”.

En ese mismo momento, se crearon programas que tuvieron un fuerte impacto en el continente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPE) y el Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE) de la OEA. Los tres tomaron a la educación como un eje central de su misión y condujeron sus acciones hacia los tópicos dominantes de la agenda educativa del desarrollo conformaron oficinas locales en diferentes países latinoamericanos donde había designados expertos y especialistas que trabajaban en conjunto con los funcionarios de los diferentes ministerios nacionales. Proponían reforzar “el papel de la educación en el marco de políticas de desarrollo para superar la pobreza” (UNESCO, 1998: 9) y como “apoyo de los esfuerzos nacionales” (Proyecto Principal de Educación, 1982: 1).

De esta manera organismos de crédito y cooperación conflúan en una agenda común alrededor de tres ejes interconectados: pobreza-educación-desarrollo y con



el marco común de la “teoría del capital humano”. Sobre esta base, las propuestas del BM se orientarán a mejorar la situación educacional de los pobres, mujeres e indígenas en pos de aumentar el crecimiento económico y aliviar la pobreza (Banco Mundial en Domenech, 2007).

Con el avance del neoliberalismo se visibiliza una contradicción en las propuestas del Banco Mundial (Ascolani, 2008); por un lado emerge el discurso de la equidad que procura la distribución de fondos públicos asignados a educación orientando el gasto a los sectores más desfavorecidos, pero enmarcados en una perspectiva ideológica que propugna “la retracción del estado y el desarrollo de la concurrencia privada” (p. 141).

Esta tensión también tendrá su expresión en el campo educativo donde se desarrollarán una serie de acciones conjuntas en pos de promover procesos de reforma educativa en el que convergerán el BM, organismos de cooperación y gobiernos latinoamericanos en pleno proceso de consolidación democrática y estabilización económica de la región.

Con respecto al BM, el volumen de préstamos asignados a educación pasó de constituir el 2,3% del total de préstamos del Banco en el periodo 1980-84 al 10,2% en el periodo 1995-99 (World Bank, en Bonal, 2002) así como aumentó la intervención en los trabajos de asistencia técnica previa que constituían las “condicionalidades” solicitadas a los estados

en el plano internacional el banco es la mayor fuente de asesoría en materia de política educacional y de fondos externos para el sector(...) ocupando en gran parte el espacio tradicionalmente conferido a la organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura (Unesco). (...) El Banco se transformó en la principal agencia de asistencia técnica en materia de educación para los países en desarrollo” (Banco Mundial en Corbalán, 2002 p. 92)

Esas propuestas implicaban procesos de descentralización económica y administrativa de los sistemas educativos; mejora de la calidad y eficiencia de la educación reorientando el gasto público; gestionar procesos de evaluación y modernización de estructuras educativas; y fomentar el crecimiento del sector privado. Estas propuestas incluían la reorientación de recursos hacia los “sectores pobres” evitando la profundización de los privilegios. No obstante, esta dualidad “pobres-ricos”, “estado-mercado” no reconocía, como plantea Ascolani (2008), estructuras sociales más complejas (como las de estos países) y, es posible agregar, desconoce las propias historias, tradiciones y complejidades de los sistemas educativos nacionales que impactan en las formas de apropiación y recontextualización de estas políticas en los diferentes países de la región.

## **La intervención del Banco mundial en la Educación Argentina: tensiones en la construcción de la agenda**

Como plantean Coraggio y Torres (1997), la elaboración de las agendas políticas implica un ejercicio de co-responsabilidad entre los OI y los estados nacionales donde cobran relevancia los grupos intelectuales y técnicos que son convocados para trabajar tanto de uno u otro lado. En esta interrelación se puede ver la compleja trama de instituciones, agencias, fundaciones y organismos que participan en la construcción de conocimiento y elaboración de política sobre educación (Palamidessi, Suasnábar y Galarza, 2007).

En el marco de una trayectoria de trabajo conjunto en la región, este proceso permite dar cuenta de la participación de los organismos de cooperación como agentes de nexo y vinculación en la producción y ejecución de las propuestas especialmente en las etapas preparatorias. El desembarco del BM y sus propuestas para el sector social en plena transición democrática no estuvo ajeno a tensiones y deliberaciones por el sentido y orientación de las propuestas de reforma del estado y, también, de reforma educativa evidenciando dos caminos diferenciados para arribar a ella.

### *- La reforma desde el punto de vista del gobierno: la asistencia técnica en el marco de las negociaciones con BM*

Desde la década de 1970 convivían al interior del Ministerio diversos proyectos articulados con organismos como PNUD, PPE y OEA/PREDE, en los cuales el gobierno nacional encontraba aliados al momento de investigar y desarrollar proyectos con diversas formas de financiamiento de los mismos. Algunas de las acciones se financiaban con fondos propios –tanto OEA como ONU se solventaban con cuotas y contribuciones de los países miembros- y otras con fondos de la banca internacional ejecutados como préstamos no reembolsables. Otra modalidad de trabajo eran aquellos donde los programas actuaban como “organismo especializado ejecutor del componente de asistencia técnica de proyectos educativos financiados por organismos internacionales de crédito” (OEA, 1979:8). En estos casos se trataba de anticipos de desembolsos o desembolsos parciales de préstamos para programas de reformas financiadas por los organismos de crédito, donde los organismos de cooperación tenían a su cargo la asistencia técnica y, por lo tanto, eran quienes percibían esos desembolsos. Durante la década del '80 éstos desarrollaron estudios y diagnósticos en relación a la evolución de los sistemas educativos, la evolución del planeamiento y los problemas de su administración (Suasnábar y Palamidessi 2007); insumos considerados fundamentales para las nacientes democracias.

Las autoridades educativas argentinas comenzaron a trabajar con organismos de cooperación en una agenda de reforma educativa que buscaba motorizar procesos de “transformación educativa” que, hasta el momento, no habían sido priorizados

en la agenda educativa (Mendez y Giovine, 2020). Inicialmente, esa agenda estuvo construida en torno a la reimplantación de derechos y recuperación de los principios históricos de la educación argentina (Tenti, 1991; Tiramonti, 2004; Southwell, 2007). En tal sentido se priorizó la normalización de las universidades (Cano, 1985, Buchbinder y Marquina, 2008), la eliminación de los cupos de acceso y los exámenes de ingreso al nivel secundario, la revisión de los contenidos escolares, el plan nacional de alfabetización, entre otras acciones en ese sentido (Díaz, 2009; Briscioli, 2009; Wanshelbaum, 2013).

No obstante, el gran pilar de esta etapa inicial, fue la convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional<sup>11</sup> como punto de encuentro para generar acuerdos en relación a una reforma integral de la educación y la sanción de una ley que ordenara al sistema educativo. Convocado en 1984 con una propuesta amplia y abierta de participación, llegando a su cierre (febrero de 1988) mostraba signos de debilidad y cooptación de determinados sectores con intereses particulares (sector educativo privado, principalmente liderado por la Iglesia Católica) y evidenciaba la complejidad de este tipo de propuestas en una sociedad no acostumbrada y temerosa aún de los espacios de participación (Mignone, 1989; Puiggrós, 1989).

Casi de forma paralela se genera un recambio en las autoridades educativas, primero a nivel de la Secretaría de Educación -Andrés Delich (1986-1987) es remplazado por Adolfo Stubrin (1987-1989)- y, pocos meses después, asume un nuevo Ministro de Educación y Justicia -Julio Rajneri<sup>12</sup> (1986-1987) es remplazado por Jorge Sábato (1987-1989). Con la llegada de Stubrin a la Secretaría comienza a planificarse una agenda política que proyecta esos ejes de “Transformación educativa” (MEJ, 1987). Más allá de estar aún pendiente las conclusiones del CPN (1984-1988), se irán promoviendo a partir de la introducción de innovaciones curriculares, de evaluación institucional, en la formación docente, etc. (Mendez y Giovine, 2020; Mendez, 2021; Southwell y Mendez, 2018; Souto, Yapur y Molinas, 1996).

En esta agenda se contemplaba la apoyatura técnica y financiera de los organismos internacionales, como explicita el Secretario Stubrin en su primer discurso oficial:

El gobierno de la educación utilizará más intensa y racionalmente los beneficios de las relaciones internacionales al servicio de los enunciados lineamientos para la transformación educativa. Los recursos técnicos y financieros que el país pueda obtener gracias a su integración en los organismos plurinacionales y a la amistad con otros países se dedicarán, así, a proyectos de efecto multiplicador que fortalezcan la planificación y el gobierno, optimicen el funcionamiento de la administración y mejoren la prestación del Sistema Educativo”

(...) en los próximos días Argentina suscribirá con la UNESCO bajo financiación de PNUD, un convenio de asistencia preparatoria de cinco

meses, durante los cuales será definido un profundo y completo proyecto de colaboración técnica de la UNESCO con nuestro gobierno al que no dudamos en asignar primera importancia en esta etapa de forja de los instrumentos para la transformación educativa” (MEJ, 1987, P. 12).

Las autoridades educativas ponderaban a la colaboración externa –en la forma de asistencia técnica- como indispensable para avanzar en el proceso de reforma o transformación educativa. Desde el punto de vista del BM, esa asistencia era parte de las condicionalidades del préstamo -que perseguía el gobierno argentino-, buscando orientar una agenda claramente neoliberal. Este entrecruzamiento de lógicas políticas divergentes permitirá evidenciar sentidos en pugna en los trabajos de los diferentes organismos.

Los primeros estudios elaborados con UNESCO estuvieron financiados a través de la línea PNUD 87/011 AR destinada al “Fortalecimiento de los procesos de planificación y toma de decisiones”<sup>13</sup> e incluyeron una serie de informes a manera de estudios de diagnóstico del sistema. La coordinación del trabajo estuvo a cargo de Juan Carlos Tedesco (considerado uno de los pedagogos más influyentes de la década) en tanto director de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe con la colaboración de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en materia de financiamiento y asistencia técnica.

Estos estudios se centraron en los aspectos más conflictivos de la transición democrática, la falta de información confiable y actualizada para la toma de decisiones y la definición de políticas acorde. Los trabajos del Proyecto 87/011 incluyeron el análisis sobre la administración central de la Educación (Paviglianiti, 1988), la calidad educativa (Lafourcade, 1988) y el sistema de información educativa (Bertoni, 1988)<sup>14</sup> y fueron publicados bajo la Serie Estudios y Documentos 1, 2 y 3 respectivamente:

estos tres libros fueron muy importantes porque nos permitían ver la propia organización del Ministerio, nos permitían ver un horizonte de cómo traer a la Argentina la cuestión de la calidad sin copiar modelos y sin llevar a lo que después se conoció, digamos, cuestiones de arriba hacia abajo y puras pruebas y ese tipo de cosas, que confunden los instrumentos con los objetivos o, digamos, las pruebas con la evaluación (Alfredo Stubrin, comunicación personal, 29 de noviembre 2017, en adelante AS).

Centraban sus aportes en la gobernabilidad y administración del sistema, buscando superar los problemas de la pesada e inercial burocracia educativa, pensar la calidad -tanto institucional como de rendimiento escolar- en términos de evaluación y mejoramiento, así como generar mecanismos de información educativa para la toma de decisiones. Específicamente la preocupación por la calidad de la educación estaba en el centro del debate. Igual que lo sucedido en Europa occidental y Estados Unidos, en los países latinoamericanos el “estándar calidad” se iba convirtiendo en

una problemática dominante. Pedro Lafourcade (1988b) –consultor internacional del programa de PNUD y responsable del proyecto Calidad de la educación- afirma:

Durante la década de los 80, la preocupación de los países por aumentar la calidad de la educación ha estado claramente manifiesta en sus políticas y en los programas que han intentado su concreción. Organismos internacionales como Unesco, OEA, OIE han promovido y apoyado en la región variedad de acciones en tal sentido. (p.65).

No obstante, el problema se recorta sobre la definición, alcance e implicancias del concepto y de su inserción en la realidad y práctica educativa. Lafourcade (1988a) entendían que la calidad de la educación debe definirse en función de los objetivos intrínsecos de un proyecto y por ello plantea una definición de calidad de la educación en términos generales:

(...) quizás se acuerde que una educación de calidad sea aquella que facilite el máximo de desarrollo de todas aquellas capacidades que le permitan a los seres humanos alcanzar una visión más científica de la realidad y afianzar el compromiso de participar de modo crítico, responsable y creativo y aportante en la construcción de un orden social en donde todos tengan la posibilidad y la oportunidad de lograr su más plena realización (p.15).

De esta manera la calidad y la evaluación de la calidad no eran solamente un problema de medición y metas –tal como se la concebirá en la reforma educativa de los ´90-, sino que más bien debía contener en sí misma propuestas de mejoramiento; un proceso que implicaba “propiciar metodologías de auto y heteroevaluación institucional tanto en los colegios [secundarios] como en los diferentes niveles de gestión” (García y Giovine, 2001: 192).

Estos trabajos fueron los insumos básicos de la la Secretaría de Educación en las negociaciones con el BM. La calidad como temática dominante era un imperativo compartido por la gestión nacional y el BM, no obstante, las diferencias se evidencian en el contenido y la orientación de las políticas recomendadas por los equipos nacionales nombrados por el ministerio.

Los colaboradores y consultores de los proyectos siguieron relacionados con el MEJ y se sumaron otros equipos coordinados por Cecilia Braslavsky<sup>15</sup>:

Con respecto al Banco [Mundial] existía la posibilidad de un préstamo sectorial. Iniciamos un proyecto preparatorio de muchos capítulos, creo que eran como quince, ya con un poco más de plata y en los cuáles podíamos enganchar un grupo de escuelas como para poder ir prefigurando una política más integral.

(...)El préstamo no se veía muy claro, no sabíamos si lo íbamos a obtener (...), pero este tramo preparatorio en sí mismo podía ser muy importante.

Entonces ahí ya en el '88, entre fines del '87 principio del '88, empezamos a desplegar la convocatoria de muchas personas que con esos subproyectos preparatorios podían organizarse bastante bien e ir generando un impacto sobre las escuelas (AS).

Sobre la base de los subproyectos delineados por la Secretaría de Educación se motorizó un proyecto de reforma educativa, definido como “Transformación educativa”<sup>16</sup> (MEJ, 1989). En estos observan propuestas en relación a la eficientización del estado, la informatización de la gestión, la coordinación de la educación superior -un tema álgido para el gobierno luego del proceso de “normalización”- la evaluación de la calidad, formación docente, entre otros temas de la agenda global y nacional.

Los ejes o estándares de las propuestas del Banco se mantienen en las temáticas de estos, aunque el entonces Secretario afirma que la intervención de la gestión y del equipo local “traducía” esas temáticas privilegiando un enfoque pedagógico y social del sistema educativo, en relación a los objetivos y problemas de la política educativa nacional. Stubrin señala que ni en el equipo de la Secretaría de Educación ni en los subproyectos había “expertos” del Banco, pero sí muchos de los responsables tenían vinculaciones con organismos internacionales de cooperación como parte de su trabajo profesional y académico, especialmente con las diferentes dependencias de UNESCO

Ellos [los funcionarios del Banco Mundial] decían “bueno, tienen que ser estos quince temas”, bueno muy bien los aceptábamos, pero el contenido lo poníamos nosotros, la gente la poníamos nosotros. (AS).

(...) Ellos tenían sus expertos para analizar lo que nosotros le proponíamos y dentro de lo que nosotros proponíamos, cada uno de los quince proyectos era toda gente nuestra. No metieron gente de ellos sí había, por supuesto, la unidad ejecutora. Pero nosotros nos encaminábamos en ese preparatorio con un modelo de relación con ellos que era muy respetuoso. [...] La gente nuestra era muy fuerte, muy determinada y no teníamos condicionalidades, sobre todo en materia de personal y de selección de estrategias. (AS)

Otra particularidad de estos proyectos respecto de las propuestas de reformas macropolíticas (Giovine y Martignoni, 2010) que proponían los organismos internacionales era la aplicación gradual y el desarrollo a partir de experiencias en números acotados de instituciones,

la idea era hacer pie en esos proyectos para tener manojos de escuelas en cada uno de ellos e ir mostrando un conjunto de instrumentos que puedan estar, con efecto demostración, en colegios bien distribuidos nacionalmente, para poder liderar al resto del sistema nacional, alrededor de mil escuelas, y a las provincias (AS).

Este mecanismo de desarrollo de las innovaciones pretendía generar transformaciones a nivel institucional, generando acuerdos y ajustes con un cierto margen de autonomía y no de manera compulsiva. Si bien estas experiencias se pusieron en marcha, la mayoría de ellas fueron desarticuladas o cambiaron su orientación con el cambio de signo político en 1989 (Mendez y Giovine, 2020). No obstante, la presencia del BM se mantuvo y se intensificó en los años posteriores manteniendo la línea y orientación de las acciones que, en contraposición, se buscaban desplegar de manera masiva y en el corto plazo, y que fue reforzada por el otorgamiento de préstamos condicionados a la implementación de una agenda reformista diseñada por los OI.

Ese cambio en la orientación coincide con el enfoque y las propuestas de otro grupo de especialistas que trabajó también desde el ministerio, participaba de las negociaciones con el BM desde una aproximación cuantitativa, en términos de costo, beneficio, equidad y eficiencia buscando la reasignación de recursos para mejorar el rendimiento del sistema. Si bien podían compartir algunas preocupaciones, los basamentos políticos, teóricos y metodológicos mostraban diferencias en cuanto al abordaje del problema y al sentido y orientación de las políticas.

#### *-La reforma desde el BM: articulación con equipos técnicos gubernamentales*

Entre los meses de noviembre y diciembre de 1986 estuvo en Argentina una misión del BM orientada a analizar e identificar las problemáticas del sector social y proponer medidas específicas -condicionalidades- en relación a una reforma del estado, para dar curso a las negociaciones del gobierno para la obtención de préstamos a través del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Las conclusiones de la misión fueron volcadas al Informe “*Argentina: social sector in crisis*” (Banco Mundial, 1988) señalando “problemas críticos en el organización y focalización de los servicios sociales: educación, salud y servicios públicos, vivienda, así como serias deficiencias en la capacidad de movilización y mantener los fondos necesarios para su provisión.” (p. 7, original en inglés, traducción propia). Las mismas están en consonancia con las propuestas del organismo en diferentes países de América Latina (Castellani y Bonal, 2011).

En el informe también se mencionan obstáculos y limitaciones para generar las transformaciones propuestas

Grupos poderosos con fuerte intereses creados en el statu quo, la escasez de información fiable y sistemática, la falta de unidades de análisis económico especializadas, obstaculizan los esfuerzos de reforma del sector social. Este informe ofrece medidas para mejorarla eficiencia de los sectores sociales al y-reducir las dificultades experimentadas por los grupos de menores ingresos (Banco Mundial, 1988, p. 7, original en inglés la traducción es propia).



En los enunciados anteriores se evidencian dos cuestiones señaladas anteriormente, el énfasis en “la pobreza” como población objetivo de la política estatal y la caracterización del sector público -visualizado en el Estado- como agente ineficiente, ineficaz para redistribuir recursos. Por ello el análisis se centra en niveles de escolarización de la población, su distribución por ingreso y jurisdicción, tasas de retorno de educación primaria y secundaria del sector público y privado, condiciones de infraestructura, subsidios para la educación privada por nivel, modernización de los sistemas de información y gestión de las administraciones públicas. Finalmente, las propuestas se agrupan en tres focos: 1) Atender a un acceso equitativo del sistema educativo, 2) calidad de la educación y 3) formación de mano de obra calificada (Banco Mundial, 1988); siguiendo la línea que identifica Ascolani (2008) al analizar diversos casos latinoamericanos.

Estas misiones caracterizan el modo de accionar del BM y solían estar encabezados por funcionarios de primera línea, quienes establecían los lineamientos para el desarrollo de acciones concretas (Corbalán, 2002). En lo que respecta al BM llegaron referentes del sector educación, los canadienses Robert Drysdale y Robert McMeeking, y colombiano Bernardo Kugler encabezando las negociaciones con el gobierno argentino.

Tal la forma de organización de trabajo en ese tipo de misiones, desde el gobierno participaron grupos nucleados en el MEJ que estaban tensionados por la propia coyuntura de dicha cartera y los cambios de conducción. En un primer momento, con la conducción del ministro Rajneri, trabajó como “negociador” con el BM uno de sus asesores, Humberto Petrei<sup>17</sup>, coordinando parte de la asistencia técnica. En mayo de 1987 llegó una segunda misión para acordar el trabajo con todas las carteras beneficiarias del préstamo— Economía; de Educación y Justicia; de Bienestar Social; Trabajo y Seguridad Social y Secretaría de Planeamiento- que adelantaría un desembolso de USD 28 millones para realizar los trabajos preliminares, de los cuales USD 750.000 correspondían a las Secretarías de Justicia y Educación. Estos trabajos estuvieron coordinados por el grupo encabezado por Petrei -donde participaron economistas de trayectoria como José Cartas, Héctor Gertel y José Delfino- con la apoyatura de PNUD -como unidad ejecutora del préstamo- (PNUD/AR 87/009 y 87/012).

El listado de informes<sup>18</sup> permite observar que el interés estaba en áreas como proyección de matrícula, tecnología educativa, sistemas de evaluación y mejoramiento de la enseñanza, costos y gasto educativo, federalización, descentralización y financiamiento, y educación superior en clara orientación con las reformas que buscaba introducir el BM. Aunque diferentes de aquellos que produjeron los funcionarios y académicos que trabajaron con el Secretario Stubrin (PNUD/AR 87/011)<sup>19</sup> en la definición de los subproyectos mencionados anteriormente.



Sobre la base de estos informes, el Banco Mundial elevó un memorandum de entendimiento que planteaba las condicionalidades en términos de “recomendaciones” y para el sector educación debía destinarse a dos grandes temas. Por un lado, la *información para la gestión y la toma de decisiones* que incluía el fortalecimiento del planeamiento, elaboración de estadísticas, reestructuración organizacional, etc. Por otro lado, la *calidad de la educación* en términos de evaluación del sistema, formación de docentes, tecnología educativa y a la descentralización de la educación secundaria.

En el desglose de las políticas recomendadas queda claro que la perspectiva del Banco implicaba, como plantean Coraggio y Torres (1997), una competencia por los recursos en un “cuasi-mercado” (p.45) basado en la escasez. La propuesta planteaba la focalización y para ello proponía crear una unidad de análisis de las políticas, establecer políticas de presupuestos basadas en costos, resultados y efectividad e instalar una capacidad de evaluación que guiase la asignación de recursos (BIRF, 1988).

Esta misma línea se encuentra en el documento “Argentina: reasignación de recursos para el mejoramiento de la educación” (1991) realizado en base a los trabajos coordinados por Petrei y que fuera discutido por las autoridades argentinas, pero sin ser aprobado. La negativa del gobierno se debía parte a las propias tensiones internas en relación con el sentido y orientación de las políticas que terminó acelerando el ya mencionado cambio de Secretario de Educación primero y de Ministro después, y también el desplazamiento del equipo de Petrei

Estaban muy orientados al cálculo del costo por alumno y ese tipo de cosas, era bien, un grupo bien economicista (...), pero después una vez que se diseñó el tema de los (...) quince [proyectos] preparatorios, nosotros tomamos las riendas de la negociación y eso quedó sin ningún efecto. (AS)

La falta de acuerdo sobre el documento no obturó las negociaciones y el BM avanzó en una propuesta en relación al préstamo BIRF 2984-0 “Proyecto de asistencia técnica para el manejo del sector social en Argentina” (BIRF, 1989). El Banco -a través de los préstamos aprobados para la etapa preparatoria- financió parcialmente los subproyectos definidos por la Secretaría de Educación y durante 1988 y 1989 se trabajó activamente en algunos de ellos<sup>20</sup>, los cuales realizaron importantes avances en su implementación,

estábamos muy direccionados a que lo que se hiciera favoreciera el modo de organización propio de nuestro sistema, sí, ellos tenían sus *objeciones*, sus capacidades de veto, etcétera, pero las ejercían muy prudentemente y no nos imponían estrategia, nos proponían estrategias, podíamos decir alguna que sí, alguna que no, pero no hubo una unidad ejecutora extraña al tejido burocrático nuestro. Eran grupos no formales, innovadores, etcétera, pero se asociaban y estaban obligados a tributar a la política educacional; los bienes

y servicios que realizaran tenían que ser reabsorbidos por nuestras escuelas, primero por una pequeña muestra, por un pequeño número pero rápidamente ellos sabían que tenían que expandirlo al resto (AS).

Por su parte, dichos proyectos avanzaron en condiciones adversas, con limitaciones presupuestarias, sumadas a la complejidad de los últimos meses del gobierno de Alfonsín y su consiguiente recambio. El traspaso anticipado del gobierno, luego de las elecciones presidenciales puso en suspenso los mismos; una cuestión que había sido anticipada por el BM como un posible riesgo en caso de cambio del partido político gobernante

Las elecciones nacionales pueden afectar el compromiso requerido por este proyecto, especialmente por el fuerte énfasis político (...). Para minimizar el riesgo se ha hecho un esfuerzo por construir un consenso amplio mediante grupos bi-partidarios en la preparación de los proyectos (BIRF, 1988: 3).

Una vez producido el cambio presidencial, también se produjo una reorientación de las acciones y los objetivos de dichos proyectos, ya que, si bien continuaron denominándose de la misma forma, se fueron adaptando a los objetivos de la nueva agenda de política. Finalmente, el documento del BM y sus propuestas de intervención fueron aprobadas en 1991, con un claro giro hacia el neoliberalismo y encaminados a concretar la Reforma Educativa que signó la década del '90<sup>21</sup>.

## Conclusiones

La reconstrucción del proceso de negociación del gobierno argentino y el BM en la definición del proyecto de financiamiento del sector social permitió visibilizar la intervención del organismo en el campo educativo en la transición democrática argentina a través de una agenda que anticipaba las propuestas que van a materializarse a partir de la década de 1990. No obstante esta intervención generó una “arena de disputa” dentro del propio gobierno y -más precisamente- con un sector de la gestión educativa. Allí puede evidenciarse la re-interpretación y re-direccionamiento de las medidas recomendadas por el Banco en un marco de diálogo y consenso con el organismo para garantizar el financiamiento externo tan fundamental en un momento de fuerte crisis económica del país, a través de propuestas con dos sentidos divergentes en función de los perfiles los equipos convocados para coordinar los proyectos que pretendían modificar al sistema educativo.

O en otros términos, la negociación estuvo encabezada por funcionarios del banco, expertos y especialistas de organismos de cooperación, y equipos gubernamentales con diferentes perfiles y orientaciones políticas, teóricas y metodológicas, que se fueron tensionando por la contraposición de intereses entre una agenda de gobierno que recuperaba principios del estado de bienestar y la presión de los organismos

financieros que alentaban reformas de corte neoliberal. Desde el BM se buscaba orientar el gasto público bajo el principio de equidad, dirigiendo el financiamiento hacia los sectores de menores recursos y alentando una mayor intervención del sector privado. Ello suponía promover transformaciones que, generalmente, desconocían la historia, las tradiciones y las complejidades de los sistemas educativos nacionales.

La recontextualización de estas agendas en el plano nacional permite identificar las divergencias de estas propuestas. Desde la Secretaría de Educación se articuló un trabajo en relación a estudios de diagnóstico del sistema, el mejoramiento de la calidad y sistemas de información que derivaron en un conjunto de proyectos preparatorios financiados por el BM basados en el desarrollo de innovaciones de aplicación gradual, destinados principalmente a la transformación institucional. Desde otro sector del MEJ se desarrollaron estudios con base economicista y orientados a la agenda promovida por el BM que proponían orientar el gasto en base al cálculo de costo por alumno, descentralizar el sistema y organizar programa de medición de resultados educativos y expresados en el ya citado documento “Argentina: reasignación de recursos...”.

La falta de acuerdo con el gobierno sobre el sentido y la orientación de estas propuestas y frente al recambio de la cartera ministerial, el avance de las negociaciones con el Banco continuaron en torno a los proyectos definidos por el primer grupo, elaborando una agenda de reforma en función de ellas y dejando en suspenso las propuestas presentadas por el BM a las autoridades nacionales. Esta forma de vinculación ponía el acento en los perfiles convocados para coordinar los proyectos, especialistas con trayectoria académica y relaciones establecidas con los OI, tal es el caso de Cecilia Braslavsky, Daniel Cano o el propio Juan Carlos Tedesco desde su rol en OREALC.

Esta forma de vinculación, no obstante, se vio superada con los acuerdos que el BM -junto con el FMI- comenzó a establecer con otros sectores políticos, privados y sociales ante la finalización del gobierno de Alfonsín y la emergencia de Menem como líder de la oposición que, pese a su discurso político de campaña, comenzó a entablar alianzas con ellos. El traspaso anticipado de la presidencia dará una clara orientación neoliberal de las políticas, retomando estas negociaciones sobre la base del documento rechazado por el gobierno anterior y con un modelo de reforma educativa en mayor consonancia con ambos organismos.

De esta manera, la agenda de “Transformación Educativa” propuesta por el Secretario Stubrin y su equipo emerge como un breve período de resistencia frente al avance de las políticas educativas neoliberales que, finalmente, encontrarán continuidades entre la agenda propuesta por el BM, los economistas nucleados en el grupo de Petrei y la del gobierno de Carlos Menem.

## Notas

1. Reconociendo el sesgo sexista del idioma español y la falta de consenso en el mundo académico sobre la utilización de un lenguaje inclusivo que supere el binarismo femenino/masculino, este trabajo adopta el genérico masculino con el objeto de facilitar la lectura, sin que implique invisibilizar otras categorías de géneros.
2. Algunas de las discusiones presentes en este trabajo forman parte de la tesis doctoral titulada "¿Quiénes hacen las reformas? Políticas de formación docente, reformadores y desplazamientos históricos en la transición democrática (1983-1989)" defendida en Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
3. Doctora en Ciencias de la Educación, Becaria Postdoctoral CONICET. Profesora Adjunta área Historia de la Educación del Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Humanas, UNICEN
4. Se refiere a la estatización de la deuda privada producida durante la última dictadura militar incrementando considerablemente la deuda externa argentina.
5. Se refiere aquí a la "Crisis de la deuda externa" iniciada con la crisis de México en 1982. Sobre el caso argentino se puede consultar Roffman y Romero (1997).
6. Según Echenique (2018) ya desde fines de la década del '80, se detecta la presencia de fundaciones se irán preocupando cada vez más por los problemas educativos, creando comisiones, foros o centros específicos para su estudio y elaboración de propuestas de reforma entre las que se destacan: la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas -FIEL-, Fundación Banco Boston, Unión Industrial Argentina -UIA-, Fundación Mediterránea. Estas (P. 345).
7. Se refiere aquí a la llamada "estatización de la deuda privada" dispuesta por la dictadura militar en noviembre de 1982. Ver Roffman y Romero (1997).
8. Para una descripción completa de las misiones del Fondo, sus exigencias y el rol del gobierno argentino se puede consultar Brenta (2008)
9. Las bases fundacionales de la ALPRO se encuentran en la declaración firmada por los países pertenecientes a la OEA, con excepción de Cuba, conocida como "Carta de Punta del Este" en el año 1961 durante una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). Entre estas acciones, la "Carta de Punta del Este" proponía un núcleo de objetivos sociales entre los que se encontraban los educativos. El más significativo fue el compromiso de los países firmantes de eliminar el analfabetismo adulto y garantizar un mínimo de seis años de educación primaria, en el caso de los niños, a cumplirse antes de 1970 (Bravslavsky, 1980).
10. Entre ellos se destacan la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), el Instituto Nacional de Salud (NIH) y la Fundación Rockefeller.
11. Sobre este proceso puede consultarse De Lella y Krocht, 1989; De Vedia, 2005.
12. Se pueden encontrar las referencias sobre los perfiles profesionales y políticos de los Ministros en Wanschelbaum, 2014 y en Mendez, 2018.
13. Este tipo de proyectos eran préstamos no reembolsables, más adelante PNUD se transforma en unidad ejecutora del componente de asistencia técnica del préstamo del BM.
14. En relación a los aportes a la gestión del sistema se puede consultar Galarza (2007).

La intervención del Banco Mundial en la educación durante la transición democrática argentina. Actores, políticas y sentidos asociados a la reforma educativa (1983-1989)

<sup>15</sup>. Entre los responsables de esos proyectos se encontraban Norma Paviglianiti, Daniel Cano, Graciela Frigerio, Pedro Lafourcade, Lidia Fernandez, Clotilde Yapur, Alicia Bertoni.

<sup>16</sup>. De los 15 proyectos se pudo detectar algún grado de avance y definición en los siguientes casos: 002. Redefinición de la estructura y funciones del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación y sus relaciones con las instancias provinciales; 005. Mejoramiento y fortalecimiento de la gestión en educación; 006 Fortalecimiento de la gestión y coordinación de la educación superior universitaria; 007. Problemas laborales y relaciones institucionales; 009. Mejoramiento y evaluación de la enseñanza media; 011. Programa de Transformación de la Formación Docente; 012. Modernización de la educación técnica y la formación profesional; 013. Investigación para la transformación de la institución escolar; 014. Sistema General de procesamiento informático del sector educación

<sup>17</sup>. Economista egresado de la Universidad Nacional de Córdoba. Magister y PhD por la Universidad de Chicago. Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OEA, el BM y las Naciones Unidas (ONU).

<sup>18</sup>. La lista de informes preparados por el grupo de trabajo argentino eran: Alvarado, Ricardo, Proyección de la Matrícula Escolar de la Enseñanza Primaria, Media y Universitaria de la Argentina por Provincias 1980-2010. Proyecto MEJ/ME/Banco Mundial/PNUD 87/009. Agosto de 1988.; Delfino, José A., Los Determinantes del Aprendizaje. Proyecto MEJ/PNUD87/012. Proyecto MEJ/ME/Banco Mundial/PNUD 87/009. Agosto de 1988; Delfino, José A., La Tecnología Educativa. Proyecto MEJ/PNUD 87/012 Proyecto MEJ/ME/Banco Mundial/PNUD 87/009. Agosto de 1988; Gertel, Héctor R., Sistemas de Evaluación y Mejoramiento de la enseñanza en la Argentina, Proyecto MEJ/PNUD 87/012. Proyecto MEJ/ME/Banco. Mundial/PNUD 87/009. Agosto de 1988; Petrei, A. Humberto y Cartas, José M., Costos de la Educación universitaria en Argentina. Buenos Aires, agosto de 1988; Petrei, A. Humberto; Cartas, José M., y Maraviglia, Adriana R., Costos Educativos para los Niveles Elemental y Medio. Proyecto MEJ/PNUD87/009. Proyecto MEJ/ME/Banco Mundial/PNUD 87/009. Agosto de 1988; Petrei. A. Humberto y Delfino, José A., La Educación y la Estructura de Ingresos en el Mercado Laboral. Proyecto MEJ/PNUD 87/012. Proyecto MEJ/ME/Banco Mundial/PNUD 87/009. Agosto de 1988; Petrei, A. Humberto y Massano, Charles J., El Gasto Público en Educación: Comparaciones Internacionales. Proyecto MEJ/PNUD 87/012. Proyecto MEJ/ME/Banco Mundial/PNUD 87/009. Agosto de 1988; Petrei, A. Humberto y Montero, Marcelo E., El Gasto Público en Educación en Argentina. Proyecto MEJ/PNUD 87/012. Proyecto MEJ/ME/Banco Mundial/PNUD 87/009. Agosto de 1988.

<sup>19</sup>. Los ya mencionados trabajos de Paviglianiti (1988), Lafourcade (1988) y Bertoni (1988), entre otros.

<sup>20</sup>. Por ejemplo en los subproyectos 006;007; 009; 012.

<sup>21</sup>. En ese momento la aceptación del mismo conllevaba una propuesta de inversión específica para el sector educativo que ascendía a 221 millones de dólares de aportes externos. Se define en términos de calidad con equidad con acciones concretas se deberá materializar en tres estrategias: "i) la orientación de los recursos públicos específicamente a los grupos pobres, (ii) el establecimiento de normas de calidad, y (iii) el suministro de asistencia técnica a las provincias para permitirles incrementar su eficiencia administrativa, ejecutar sus programas más eficazmente y mejorar el proceso educativo en las escuelas provinciales." (Banco Mundial,

1991: 26 -28).

## Referencias

- Alfonsín, R. (1983). Discurso ante la Asamblea Legislativa con motivo de su asunción en el cargo. 10 de diciembre. Buenos Aires, Argentina.
- Ascolani, A. (2008). Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos en *Educação*, 31, (2) pp. 139-156
- Banco Mundial (1988). Argentina: social sectors in crisis. A World Bank Country Study. Washington, DC. (original en inglés)
- Banco Mundial (1991). Argentina: reasignación de recursos para el mejoramiento de la educación. Serie Estudios del Banco sobre países. Washington, DC.
- Braga, M. (2017) “La integración económica regional en América Latina: una interpretación de las contribuciones de la CEPAL”. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo 12 (23), pp.153-177.
- Beech, J. (2007). “La internacionalización de las políticas educativas en América Latina” en *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1, pp. 153-173
- BIRF (1988). Memorandum y recomendación del Presidente del Banco sobre el préstamo para el Proyecto de Asistencia Técnica para el manejo del sector Social en Argentina, Documento Interno, 5 de julio. (Original en inglés).
- BIRF (1989). Acuerdo de préstamo entre el Gobierno de la República Argentina y el Banco Interamericano de Reconstrucción y fomento para el Proyecto de Asistencia Técnica para el manejo del sector Social en argentina, Documento Interno, 23 de febrero. (Original en inglés).
- Bonal, X. (2002). Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina, *Revista mexicana de sociología*, 64 (3), 3-35.
- Braslavsky, C. (1980). “La educación Argentina 1955-1980” en *Primera Historial Integral*. N° 63. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Brenta, N. (2008). *El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2003. (tomo II)*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Briscioli, B. (2009). “Renovación, construcción de hegemonía y contradicciones. Una aproximación a las políticas de alfabetización inicial implementadas durante el alfonsinismo”. En *Anuario de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación*; 10, . 42 – 72
- Cano, D. (1985). *La educación superior en Argentina*, FLACSO/CRESAL, Buenos Aires.
- Carnoy, M. (1988). *La educación como imperialismo cultural*. Siglo XXI. México.
- CEPAL (1990). Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90”. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Castellani, A. Bonal, X. (2011) “Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio”. *Revista de Educación*, 355, pp. 235-255.

La intervención del Banco Mundial en la educación durante la transición democrática argentina. Actores, políticas y sentidos asociados a la reforma educativa (1983-1989)

CEPAL/UNESCO (1992). Educación y Conocimiento. Eje de la Transformación Productiva con Equidad. Santiago, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

Corbalán, A (2002). *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento*. Buenos Aires: Biblos.

Corragio, J.L y Torres, R.M. (1997). *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Dann, F. & Riegner, M. (2019). "The World Bank's Environmental and Social Safeguards and the evolution of global order". *Leiden Journal of International Law* (2019), 32, 537–559. doi:10.1017/S0922156519000293

De Lella, C. y Krotsch, P.(coomp). *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*. Buenos Aires: Sudamericana.

De Vedia, M. (2005). *La educación aún espera: a 20 años del Congreso Pedagógico*, Buenos Aires: EUDEBA.

Díaz, N. (2009). *Los Procesos de estructuración y definición del currículum para el ciclo básico de la escuela secundaria en la transición democrática argentina (1983-1989)*. Tesis de maestría UDESA. Consultado en <http://www.udesa.edu.ar/files/MAEEDUCACION/DIAZ-TESES-SEPTIEMBRE09.PDF>

Domenech, E. (2007). El Banco Mundial en el país de la desigualdad: Políticas y discursos neoliberales sobre diversidad cultural y educación en América Latina. En Grimson, A. (comp.) *Cultura y neoliberalismo*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

García, L., y Giovine, R. (2001). "La calidad educativa en las agendas públicas: El caso argentino" en Martín Bris, M. y Margalef García, L.(Coordinadores) *La calidad educativa en un mundo globalizado: Intercambio de experiencias y perspectivas*. Universidad de Alcalá de Henares.

Galarza, D. (2007). "Los organismos estatales de gobierno y la planificación" en Palamidessi, M., Suasnábar, C. y Galarza, D. (Comps.) *Educación, conocimiento y política 1983-2003*. Buenos Aires: FLACSO/Manantial.

Giovine, R. y Martignoni, L. (2010). *Políticas e instituciones en el sistema educativo argentino*. Tandil: Editorial Unicen.

Giovine, R. (1996). "Un discurso neomodernista: la propuesta de CEPAL/UNESCO para las reformas educativas latinoamericanas" en *Revista Espacios en Blanco*, N° 3/4, Junio (pp.119-140).

Lafourcade, P. (1988a). "Consideraciones sobre la calidad de la educación" en *Boletín del Programa Principal de Educación para América Latina y el Caribe*. N° 15 Abril, Santiago de Chile.

Lafourcade, P. (1988b). *Calidad de la educación*. DNIDyE. Ministerio de Educación y Justicia. Argentina.

Lanzaro, J. (2002). "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina" en Lanzaro, J. (Coomp) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Marín Zamora, C. (1993) "Ajuste estructural y condicionalidad cruzada (Estados Unidos y los Organismos financieros internacionales)" en *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional Heredia, cuarto trimestre, Costa Rica, pp. 99-114.



Mendez, J. (2021) El curriculum “Maestros de Enseñanza Básica”. Diálogos entre la agenda educativa nacional y los discursos internacionales en la transición democrática Argentina (1983-1989). *Revista Brasileira de História da Educação*, 21 (1), 1-28.

Mendez, J. (2018) ¿Quiénes hacen las reformas? Políticas de formación docente, reformadores y desplazamientos históricos en la transición democrática (1983-1989). Tesis doctoral. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68835>.

Mendez, (2017) “De intelectuales a expertos” en el campo educativo argentino de la década del sesenta. El caso del Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación”. *Revista Práxis educativa*, 12 (3), 708-727, DOI: 10.5212/PraxEduc.v.12i3.002.

Mendez, J., y Giovine, R. (2020). La forma de la reforma educativa en la transición democrática argentina: Intelectuales, políticos y discursos (1983-1989). *Propuesta Educativa*, 2(54), 81-103  
 Ministerio de Educación y Justicia (1987) Política de transformación educativa. Argentina  
 Ministerio de Educación y Justicia (1989) De los Planes a la Acción. Argentina.

Mignone, E. (1989) “Antes y después de la Asamblea Nacional de Embalse” en De Lella, C. y Krotsch, P.(coomp) *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*. Buenos Aires: Sudamericana.

O’Donnell, Ph.Schmitter y L. Whitehead (1988.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. América Latina. Buenos Aires: Paidós

Palamidessi, M.; Suasnabar, C.; Galarza, D. (Comps.)(2007). *Educación, conocimiento y política: Argentina, 1983-2003*, Buenos Aires.: FLACSO- Manantial.

Paviglianiti, N. (1988). *Diagnóstico de la administración central de la Educación*. DNIDyE. Ministerio de Educación y Justicia. Argentina.

Puiggros, A. (1989). “Apuntes para la evaluación del Congreso Pedagógico” en De Lella, C. y Krotsch, P.(coomp) *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*. Sudamericana: Buenos Aires.

Puiggros, A. (1988). *Imperialismo y Educación en América Latina*, México Ed. Nueva Imagen.

Quiroga, H. (2005). “La reconstrucción de la democracia argentina en Suriano, J. (Dir.), *Nueva Historia Argentina. Dictadura y Democracia 1976-2001*, Sudamericana, Buenos Aires.

Roffman, A. y Romero, L. A. (1997). *Sistema socioeconómico y estructura regional en Argentina*. Amorrutu, Buenos Aires.

Ruiz, G. (2016). El papel de los organismos internacionales en las reformas educativas de América Latina. *Journal of Supranational Policies of education*, 4, pp. 2-17.

Sironi, M. (2016). “La agenda educativa del Banco Mundial en Argentina y Brasil y la cuestión de los niveles subnacionales del Estado. Notas sobre un posible abordaje teórico-metodológico entre la educación comparada y el institucionalismo de la ciencia política” *Journal of Supranational Policies of education*, 4, pp. 100-12

Southwell, M. (2007). “Con la democracia se come, se cura y se educa... Disputas en torno a la transición y las posibilidades de una educación democrática.”, A., Tortti, C. y Viguera, A. (coords.), *La Argentina democrática: los años y los libros*, Buenos Aires, Prometeo (2007)



La intervención del Banco Mundial en la educación durante la transición democrática argentina. Actores, políticas y sentidos asociados a la reforma educativa (1983-1989)

pp. 307-335.

Southwell, M., y Mendez, J. (2018). Una política de formación docente en el marco de la recuperación democrática: el Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización docente. Argentina 1987-1989. *Revista Diálogo Educativo*, 18(59).

Steiner-Khamsi, G (2012). "Lo político y lo económico en comparación" *Revista Latinoamericana de educación comparada*. Año 3, n° 3. Sociedad Argentina de estudios comparados en educación. Buenos Aires.

Tello, C. (2016) "Globalización neoliberal y políticas educativas en Latinoamérica". *Journal Of Supranational Policies of Education*, 4, pp. 38-53.

Tenti, E. (1991). "La política educativa radical: 1983-1988" en *Revista Cauces*, N° 3

Tiramonti, G. (2004). "Veinte años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo", en Novaro, M.; Palermo, V. *Historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa.

Wanshelbaum, C. (2013). "La política de Educación de Jóvenes y Adultos durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989): El Plan Nacional de Alfabetización" en *Anuario de la SAHE*. Vol. 14 pp. 1-22.