

Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina¹

Esta es una versión preliminar del artículo aparecido en la *Revista Mexicana de investigación educativa*, vol. 64, n. 3, julio-septiembre 2002, pp. 3-35.

Xavier Bonal
Departamento de Sociología
Universitat Autònoma de Barcelona

Correspondencia
Dr. Xavier Bonal
Departamento de Sociología
Edifici B
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (Barcelona)
ESPAÑA
E-mail: xavier.bonal@uab.es

¹ Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el VII Congreso de Sociología de la FES, *Convergencias y Divergencias en la Sociedad Global*, Salamanca, 20-22 de Septiembre de 2001.

Resumen

El presente artículo desarrolla un análisis crítico de las políticas educativas del Banco Mundial (BM) a lo largo de las dos últimas décadas en América Latina. En un contexto de auge del neoliberalismo como modelo de desarrollo, este artículo evalúa diferentes aspectos del impacto de las políticas de Ajuste Estructural desarrolladas por el BM sobre diferentes dimensiones de las políticas y los sistemas educativos. El artículo muestra cómo los efectos de los programas de ajuste sobre la educación no se deben exclusivamente a las políticas sectoriales, sino también a la orientación de una determinada política económica que persigue el objetivo de incorporar a las sociedades latonamericanas en la economía global. Finalmente, el trabajo reflexiona también sobre las posibles consecuencias educativas de los cambios recientes en la agenda política del BM.

La agenda del Banco Mundial y la extensión del Neoliberalismo en América Latina

América Latina, como otras partes del globo, ha constituido un espacio geoeconómico de hegemonía liberal desde principios de los años ochenta. Las razones hay que buscarlas tanto a escala global como en las propias burocracias estatales de la mayor parte de países latinoamericanos (Gwynne y Kay, 2000: 142). Por un lado, instituciones multilaterales como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (IMF) han ejercido una presión directa sobre la apertura económica del continente. Tal presión, llevada a cabo desde la fundación de las instituciones de Bretton Woods, dio sus frutos especialmente a partir de la década de los ochenta. El crecimiento de la deuda externa, acentuada por el crecimiento de los tipos de interés y una elevada inflación, dejó a muchos países sin otra alternativa que la de aceptar las condiciones impuestas por el FMI y el BM –bajo distintas denominaciones (*Structural Adjustment Loans, Sectoral Adjustment Loans, Structural Adjustment Facilities, Extended Fund Facilities, etc.*) para acceder a nuevos créditos (necesarios, en gran medida, para financiar la deuda). Tales créditos son sólo otorgados si los países receptores se comprometen a estabilizar sus economías y a llevar a cabo importantes reformas estructurales. Estas medidas suponen un verdadero plan de choque para los estados receptores: estabilización de la balanza de pagos, liberalización de tipos de cambio, libre circulación de capitales, reducción del déficit público, reforma fiscal, privatización, desregulación de los mercados de trabajo, creación de incentivos al sector exportador, etc. Se trata, en definitiva, de paquetes de medidas que pretenden la inclusión del continente a la economía global a través de su estabilización macroeconómica y de su apertura al mercado internacional. Este conjunto de políticas recibió, a principios de la década de los noventa el nombre de *Washington Consensus* (Williamson, 1993), denominación que ilustra los puntos de vista compartidos por instituciones y organismos con sede en Washington (Tesoro de EE.UU., FMI, BM) en torno a las políticas de libre mercado.

Por otra parte, los gobiernos latinoamericanos percibieron la introducción del paradigma neoliberal como una respuesta inevitable a una situación de ahogo producida por el aumento de la deuda externa e interna y, al mismo tiempo, como una respuesta al fracaso

del paradigma de sustitución de importaciones (ISI), modelo de desarrollo dominante hasta finales de los años setenta.² Los problemas crónicos en la balanza de pagos de los gobiernos latinoamericanos exigían algún cambio de modelo de desarrollo económico o, lo que es lo mismo, el paso de un modelo de sustitución de importaciones a un modelo de desarrollo económico centrado en la exportación. La crisis fiscal de los Estados latinoamericanos, la imposibilidad de cumplir con los intereses de la deuda externa y las necesidades de financiación incrementaron la dependencia de los dictados de la comunidad internacional. Los bancos privados, las corporaciones financieras y los organismos internacionales aumentaron su poder de influencia en la política económica del continente gracias a la crisis. Estos agentes encontraron, además, el apoyo de determinados grupos sociales que por razones políticas y económicas favorecieron el reajuste económico (Huber, 1996: 161).

Finalmente, el desarrollo de políticas neoliberales coincide en AL con el fin de los gobiernos autoritarios y la transición a gobiernos democráticos. Los intentos fallidos del Plan Austral de Alfonsín en Argentina, y del Plan Cruzado en Brasil, y una cierta estabilidad macroeconómica alcanzada por los gobiernos de Fujimori (Perú), Menem (Argentina) o Cardoso (Brasil) dieron mayor legitimidad al tratamiento de choque impuesto por la doctrina neoliberal (Gwynne y Kay, 2000: 147). De este modo, el nuevo paradigma fue ampliando su base social, más allá de su base puramente tecnocrática, sobre todo a medida que gobiernos de centro-izquierda fueron adoptando políticas neoliberales.

El resultado conocido de la aplicación de esta política económica ha sido devastador, especialmente durante la década de los ochenta (la denominada “década perdida”): contracción de la actividad económica, aumento del desempleo, caída de la renta nacional, aumento de la pobreza y de la desigualdad social, reducción de los servicios sociales. La necesidad de reducción del gasto público condujo a severos recortes en los

² Gwynne y Kay (2000: 144) señalan asimismo como el paradigma ISI exigía cada vez más elevados niveles de proteccionismo de las industrias nacionales para poder sobrevivir, factor que introducía una clara discriminación contra los sectores exportadores y los productores agrícolas.

subsidios de los bienes básicos, cuyos precios aumentaron de forma acelerada debido a las elevadas tasas de inflación (inducidas por el proceso de liberalización de precios y devaluación de los tipos de cambio). Los ingresos provenientes de la exportación se redujeron como consecuencia de la liberalización de los tipos de cambio y de la caída de los precios de las materias primas en el mercado internacional. La privatización de gran número de empresas estatales, incluidas empresas de sectores estratégicos, si bien permitió aliviar el déficit público de forma inmediata, redujo a medio plazo los ingresos fiscales al tiempo que aumentó la dependencia del sector privado exterior. La desregulación del mercado de trabajo tuvo como consecuencia la caída de los salarios reales (incluida la reducción del salario mínimo) y el aumento de los despidos. Las reformas fiscales redujeron los impuestos sobre el capital al tiempo que aumentaron la presión fiscal sobre las clases medias y trabajadoras.

En definitiva, el balance económico y social de un conjunto de reformas dirigidas a insertar al continente latinoamericano en la economía global ilustra el fracaso del paradigma neoliberal como modelo de referencia para el desarrollo. Un simple dato lo ejemplifica: los países del tercer mundo se convierten, desde mediados de los ochenta, en exportadores netos de capital al primer mundo (Chossudovsky, 1998: 51). El pago de los intereses de la deuda supera sustancialmente las entradas de capital (en forma de préstamos, inversión extranjera y ayuda al desarrollo)³. Los programas de ajuste estructural producen por tanto un claro efecto perverso: diseñados teóricamente para contribuir al desarrollo económico de los países menos desarrollados e insertarlos en la economía global, su aplicación es la principal causa de la reproducción del subdesarrollo al generar un aumento de la deuda externa y severos recortes en los gastos sociales.

³ Desde 1983, oficialmente, la deuda del tercer mundo al primer mundo supera la transferencia del primer mundo al tercer mundo. Esta cantidad es cuatro veces superior a lo que fue la ayuda americana del Plan Marshall en la Europa de la posguerra. A mediados de los 80, se calcula una transferencia neta del 3er mundo al 1er mundo de 250 billones de dólares (Hoogvelt, 2001: 180).

Las consecuencias de las políticas de ajuste estructural sobre la educación

En el ámbito educativo son también numerosos los estudios referidos al impacto de las políticas de ajuste estructural (Samoff, 1994; Carnoy y Torres, 1994; Reimers, 1997 y 2000; Reimers y Tiburcio, 1993; Ilon 1994). Los resultados coinciden en señalar los efectos mayoritariamente negativos de la aplicación de los programas de ajuste sobre una serie de indicadores educativos: reducción del gasto público educativo como porcentaje del PIB y del gasto público total, reducción del gasto per capita, reducción de la tasa de escolarización, reducción de la calidad de la educación, aumento de las tasas de abandono y de absentismo escolar, etc.

En este apartado ilustraremos, de forma sintética, las principales consecuencias de los programas de ajuste estructural sobre una determinada orientación de la política educativa que, en un contexto de hegemonía neoliberal, ha sido causante del aumento de las desigualdades educativas y sociales.⁴ La evidencia aportada por diversos estudios y el repaso de las magnitudes económicas y educativas no deja dudas sobre el impacto negativo de las políticas del FMI y del BM. Con todo, existe una lógica dificultad metodológica para aislar los efectos que puedan deberse a la aplicación de determinadas reformas (Samoff, 1994a: 15). Un buen número de efectos son el resultado de cadenas de causalidad que pueden tomar diversas formas en función de los contextos sociales, económicos y culturales en los que tienen lugar. En este apartado, valoraremos los aspectos más sobresalientes del impacto de las políticas de ajuste estructural, aspectos en los que coinciden la mayoría de estudios. A pesar de que el análisis que se presenta no es exclusivo de AL, proporcionaremos ejemplos referentes a países latinoamericanos.

Una posible clasificación de los impactos de los programas de ajuste estructural sobre la educación puede efectuarse a partir de la distinción entre efectos directos e indirectos.

⁴ La consideración de los efectos dominantes de los programas de ajuste estructural no excluye que diversos países hayan llevado a cabo reformas económicas de ajuste sin seguir estrictamente las prescripciones del Fondo Monetario Internacional. Tal es el caso de Chile o Brasil en América Latina (Carnoy, 1999: 48). Son precisamente los países que han gozado de una mayor autonomía en el proceso de reestructuración económica aquellos que arrojan los mejores resultados.

Podemos considerar como efectos directos aquellos que se derivan de la aplicación de las condiciones impuestas por los organismos internacionales para acceder a la financiación. Aquí pueden incluirse tanto los efectos derivados de las condiciones de ajuste macroeconómico que puedan tener una consecuencia directa sobre el sistema educativo (el ejemplo más claro es el de los recortes de gasto público educativo) como los que son consecuencia de la aplicación de la política sectorial de las instituciones multilaterales, y concretamente del Banco Mundial.

Los efectos indirectos, por otra parte, reúnen el conjunto de impactos sobre la educación que no son consecuencia directa de políticas y programas sectoriales sino del desarrollo de unas determinadas condiciones económicas y sociales de los programas de ajuste que repercuten sobre la educación (el aumento de los costes de oportunidad de la escolarización de los hijos como consecuencia del aumento de la pobreza, por ejemplo).⁵ La valoración de los efectos indirectos nos permite, asimismo, identificar consecuencias de los programas de austeridad económica no intencionadas, aunque no necesariamente imprevistas. Por ejemplo, el aumento de la pobreza en los países menos desarrollados no tienen porque considerarse el resultado de una planificación deliberada de los organismos multilaterales –tal y como es descrita por algunos autores (Biel, 2000)–, sino como un efecto no deseado, aunque probablemente previsible, del desarrollo de una determinada política económica.

Lógicamente, las consecuencias descritas en este apartado no agotan los posibles efectos de los programas de ajuste estructural (no abordaremos, por ejemplo, las consecuencias sobre la cultura y la identidad nacional); sin embargo, el tipo de aproximación realizada nos sirve para disponer de una panorámica global del impacto de políticas neoliberales sobre la educación y su relación con la desigualdad social.

⁵ Reimers (1997: 14) subraya el hecho de que hasta 1988 sólo un 3% de las condiciones fijadas por el Banco Mundial para la concesión de créditos tenían como objetivo reformas en el ámbito de la política social (incluyendo la sanidad y la educación). Teniendo en cuenta este dato, la magnitud de los efectos de los programas de ajuste sobre la educación demuestra la importancia de los efectos indirectos. Este argumento coincide con la tesis de Dale (1999), quien señala que son precisamente los efectos indirectos de la globalización los más significativos para interpretar el cambio en la formación y el impacto de las políticas educativas.

Efectos directos de los SAPs

De la planificación al marketing

El primero y más general de los efectos a identificar es consecuencia de la mayor dependencia de las políticas educativas de la financiación proveniente de las instituciones multilaterales y de las corporaciones financieras. Como señalan Morrow y Torres (2000: 44), esta dependencia genera un tipo de planificación educativa más centrada en el marketing (estrategias para acceder a la financiación internacional) que en la racionalidad de la *public choice*. De este modo, los programas de ajuste estructural no sólo reducen la autonomía nacional para establecer las mejores estrategias de política pública, sino que imponen directa o indirectamente una determinada orientación política a las reformas.⁶ A ello puede añadirse el aumento de la financiación comercial a partir de la década de los noventa, proceso que coincide con la reducción de la ayuda internacional al desarrollo y el peso específico del BM como principal institución de financiación de los programas de desarrollo educativo⁷, hecho que otorga a esta institución un poder hegemónico para la imposición de una determinada ideología y para condicionar la orientación de la política educativa internacional (Mundy, 1998: 475).

Reducción del gasto público educativo

Por otra parte, el cambio más evidente producido por los programas de ajuste estructural en el terreno educativo se deriva de la contracción del gasto público a lo largo de la década de 1980. En la mayoría de países que adoptaron programas de ajuste estructural, los recursos públicos destinados a la educación, especialmente en enseñanza secundaria y

⁶ El BM, por ejemplo, establece una serie de parámetros para determinar la viabilidad de los proyectos a financiar. Se trata de un conjunto de observaciones muy poco flexibles. La falta de evidencia de su posible cumplimiento conlleva su exclusión como proyecto potencialmente a financiar. El énfasis en el análisis de viabilidad económica determina en buena medida qué proyectos pueden ser de entrada excluidos de la agenda (aquellos que por ejemplo, no presenten evidencia de recuperación de costes o no sean los más coste-efectivos).

superior, se redujeron más que en aquellos países que no siguieron planes de ajuste (Reimers, 1997; Reimers y Tiburcio, 1993). El caso de AL es especialmente dramático, sólo superado por el de África Subsahariana. Incluso en aquellos países que mantuvieron el esfuerzo relativo del gasto público educativo sobre el PIB, la contracción de la actividad económica repercutió negativamente en el gasto por alumno, como lo hizo también el aumento demográfico de la población en edad escolar. El resultado final fue una caída significativa del gasto real per capita en educación: hasta 1990 AL no consiguió alcanzar los niveles de gasto público educativo de 1970. La contracción del gasto supuso, especialmente en la década de los ochenta, la imposibilidad de expandir los sistemas educativos públicos de los países latinoamericanos, sobre todo en aquellos países que participaron en programas de ajuste (Reimers y Tiburcio, 1993). El acceso a la educación se redujo de forma significativa en todos los niveles de enseñanza, viéndose especialmente afectada la transición de la enseñanza primaria a la secundaria. Asimismo, la reducción del gasto repercutió negativamente sobre la calidad de la enseñanza, por la reducción de los salarios reales del profesorado (obligado a complementar su labor docente con otros trabajos) o por la tendencia a concentrar un mayor número de alumnos en las aulas.⁸ Por otra parte, la disminución del presupuesto educativo tiende a afectar de una forma especialmente severa a los gastos de capital, con lo que pueden construirse menos escuelas o invertir menos en la mejora de equipamientos.

Prioridad a la enseñanza básica

La teoría del capital humano ha guiado las políticas de inversión educativa del BM desde principios de los años sesenta (Heyneman, 2001; Jones 1992 y 1997). Sin embargo, a diferencia de la orientación dominante hasta los años setenta, fundamentada en las necesidades de mano de obra para el desarrollo y especialmente en la inversión en formación profesional, las prioridades de inversión educativa del BM se basan, desde

⁷ A mediados de la década de 1990 los créditos del Banco Mundial suponían el 25% del total de las ayudas al desarrollo educativo en los países en vías de desarrollo (Bennell, 1996: 235)

⁸ Sobre esta cuestión merece la pena destacar el esfuerzo del Banco Mundial por demostrar la inexistencia de una relación positiva entre la *ratio* alumnos/aula y la efectividad escolar, en un claro intento de

hace dos décadas, en la información que proporcionan las tasas de rendimiento de la inversión educativa.⁹ La credibilidad y hegemonía de tal enfoque permitió al BM reorientar sus prioridades e inducir en los países menos desarrollados un giro en sus presupuestos educativos, que pasaron a dar prioridad a la enseñanza básica a costa de la enseñanza técnica y superior. Dado que los beneficios sociales de la inversión en enseñanza básica son superiores a los de los niveles educativos superiores, las recomendaciones y las condiciones de acceso a los préstamos incluyeron como aspecto central la prioridad de invertir en enseñanza básica (Burnett, 1996). Esta política otorgaba al Banco credibilidad en dos aspectos: en primer lugar, se trataba de una política sustentada en argumentos técnicamente irrefutables y enmarcados en el paradigma dominante de la economía de la educación¹⁰; en segundo lugar, priorizar la enseñanza básica hacía aparecer al Banco como institución ocupada en la lucha contra la pobreza y la desigualdad de oportunidades educativas.

Sin embargo, la prioridad por la enseñanza básica, bandera de la política educativa del BM, ha ido permanentemente acompañada de recomendaciones para aumentar la participación de los usuarios en la financiación de la educación (y de otros servicios sociales), especialmente en los niveles de enseñanza secundaria y superior. Los argumentos técnicos del cálculo de los beneficios privados y sociales de la inversión educativa han proporcionado la legitimación necesaria para, desde argumentos relacionados con la equidad, defender políticas de privatización y de mayor participación del usuario en la financiación de los servicios (ver el apartado siguiente). El balance de las últimas décadas en AL muestra cómo, especialmente a lo largo de los ochenta, estas políticas no facilitaron la expansión de los sistemas de enseñanza de los países

desvincular las reformas para la mejora de la calidad de la enseñanza de la necesidad de reducir el tamaño de las aulas (World Bank, 1995 & 1999)

⁹ El cambio de orientación fue especialmente impulsado por los trabajos de Psacharopoulos y su adecuación a los objetivos de política educativa durante el mandato de Aklilu Habte director del Departamento de Educación del BM (véase Jones 1992: 141 y ss.).

¹⁰ La consistencia del cálculo de las tasas de beneficio de la inversión educativa es sólo aparente. En la práctica, los problemas son múltiples (falta de disponibilidad de datos, poca fiabilidad de los mismos y, especialmente, la sobreestimación de las tasas de beneficio como consecuencia de la omisión de variables significativas en cálculo). Además, todavía son más cuestionables las recomendaciones políticas que el BM infiere del análisis de las tasas de beneficios. Para una crítica del uso y abuso del método de cálculo véase Bennell (1996).

implicados en programas de ajuste estructural. Como ya hemos señalado, el acceso a la enseñanza primaria se redujo, mientras que la participación en este nivel educativo no se expandió.¹¹ El gasto por alumno en enseñanza superior en relación con la enseñanza primaria cayó severamente en los países implicados en los programas de ajuste. La probabilidad de acceso a las enseñanzas secundaria y superior se vio drásticamente reducida. Otra consecuencia de esta política fue el aumento de la desigualdad educativa, que en las últimas dos décadas aumentó de forma significativa.

Privatización

Un tercer efecto producido por los programas de ajuste estructural es el de la privatización. La privatización es inducida y aplaudida por el FMI, el BM y los distintos bancos regionales (como el Banco Interamericano de Desarrollo) por distintas razones. La *International Finance Corporation*, filial del Banco Mundial para la concesión de créditos al sector privado, organizó en 1999 un congreso internacional con el explícito título de *Investment Opportunities in Private Education in Developing Countries*. El encuentro, además de legitimar científicamente la racionalidad de la inversión enseñanza privada, fue un claro llamamiento tanto a gobiernos como a empresarios para estimular la expansión del sector (véase IFC, 1999). Los argumentos que siguen permiten entender los fundamentos de esta política.

Por un lado, la privatización es vista como un mecanismo de compensación de la contracción del gasto público educativo. De este modo, desde los organismos internacionales se contempla la posibilidad de expansión de la escolarización junto con la contención del presupuesto educativo. En segundo lugar, el BM ha apoyado las reformas a favor de la privatización a partir de una supuesta mayor efectividad de las escuelas privadas sobre las públicas (Lockheed & Jiménez, 1996), evidencia que es cuestionada por otros trabajos (Riddell, 1993; Carnoy & McEwan, 1997; McEwan, 2000). En tercer

¹¹ El mantenimiento o el ligero aumento de las tasas de escolarización en la enseñanza no universitaria en la década de los ochenta es en buena parte debido a la ineficiencia escolar (aumento del número de repetidores) y no a un mayor acceso (que, como hemos ya señalado, disminuye).

lugar, la privatización ha sido especialmente impulsada en los niveles de enseñanza secundaria y superior. Ello se debe, por un lado, a la necesidad de expansión de estos niveles educativos como mecanismo fundamental para la mejora de la productividad laboral y el aumento de la competitividad en una economía global. Por otro lado, la privatización de estos niveles educativos se justifica también desde el punto de vista de la equidad: en la medida en que son los grupos sociales más favorecidos los más representados en estos niveles educativos, la privatización directa o una mayor participación de la financiación privada en los costes directos de la enseñanza puede compensar la regresividad del gasto público en estos niveles de enseñanza.¹²

Las reformas dirigidas a la privatización han ido acompañadas a menudo de la introducción de mecanismos de cuasimercados, como el cheque escolar o la libertad de elección de centro educativo. En Chile, por ejemplo, la reforma de 1980 introdujo un sistema de financiación a los municipios basado en el número de alumnos matriculados. A partir de 1993 el gobierno chileno introdujo la posibilidad de financiación compartida, que permitió a las escuelas privadas subvencionadas cobrar tasas académicas a las familias (McEwan, 2000). La proporción de estudiantes de enseñanza primaria escolarizados en escuelas privadas pasó del 20% al 43% entre 1980 y 1996 (Carnoy, 1999: 56), aumentando con ello la segregación escolar.¹³

Descentralización

La retórica de las reformas del Banco Mundial incluye la descentralización como un aspecto básico de la reestructuración de los sistemas educativos. Los argumentos que la justifican se basan fundamentalmente en la mejora de la calidad de la enseñanza. Una mayor autonomía escolar para escuelas y municipios supone acercar la toma de decisiones a los ciudadanos. Asimismo, la autonomía genera responsabilidad y por lo

¹² Para una crítica de los argumentos que justifican la recuperación de coste por medio del pago de matrícula véase Colclough (1996).

¹³ La segregación escolar explica que las escuelas privadas sean más coste-efectivas que las públicas. Si en la comparación de resultados educativos se tiene en cuenta la categoría socioeconómica de los estudiantes, el resultado es justamente el inverso (ver Carnoy y McEwan, 1997 y McEwan, 2000).

tanto obliga a escuelas y municipios a responder de los resultados de sus decisiones ante la comunidad. El currículum, los métodos pedagógicos, los sistemas de evaluación, mejoran de forma incuestionable, siempre según el BM, si son gestionados de forma descentralizada. El modelo de referencia es sin duda el de la escuela privada. Si se consigue proporcionar la misma autonomía a los centros de enseñanza pública y se incentiva la competitividad entre escuelas por medio de la introducción de mecanismos de asignación de mercado, como el cheque escolar o la financiación mediante fórmulas, la calidad de la educación y el uso de los recursos mejorará sustancialmente.

Hasta el momento, sin embargo, hay poca evidencia de que la descentralización y la concesión de mayor capacidad de supervisión al ámbito local hayan supuesto una mejora de la calidad de la educación. Uno de los factores que lo explican es el hecho de que muchas de las reformas dirigidas a la descentralización de los sistemas de enseñanza no persiguen priomordialmente la mejora de la productividad escolar sino mayor control sobre el trabajo docente y aliviar la responsabilidad financiera y de gestión de los gobiernos centrales (Carnoy, 1999: 54). Sucesivas reformas de descentralización en AL a lo largo de los ochenta lo demuestran. Dichas reformas, lejos de aumentar la productividad escolar, incrementan las desigualdades entre escuelas y entre diferentes áreas geográficas. Sólo cuando el gobierno central se implica realmente en la descentralización, apoyando financiera y técnicamente a los municipios, se consiguen buenos resultados.

Evaluación educativa

Una de las consecuencias de los procesos de globalización sobre la educación ha sido la extensión de los sistemas de evaluación educativa.¹⁴ Los organismos supranacionales (OCDE, UNESCO, BM) han impulsado con especial interés sistemas homogéneos de

¹⁴ La expansión de los sistemas de evaluación educativa no sólo corresponde a la medición del rendimiento de los alumnos. El desarrollo del sistema de indicadores de instituciones como la UNESCO y sobre todo, la OCDE, es algo más que un mecanismo de recopilación de información y de permitir la comparación entre sistemas de enseñanza. La selección de indicadores no sólo no es neutra sino que puede constituir un

evaluación educativa con el objetivo de hacer comparables los resultados a escala internacional. Esta política se basa obviamente en que la calidad de la educación puede ser objetivamente medida y en que ésta guarda una estrecha relación con la productividad y la competitividad (Carnoy, 1999: 64). Sin embargo, la evaluación educativa ha servido también, y sigue sirviendo, a la consecución de determinados objetivos políticos. En algunos casos, la publicación de los resultados de tests estandarizados ha sido utilizada estratégicamente para hacer explícita la diferencia de resultados entre enseñanza pública y privada y facilitar información relevante para la elección de centro escolar (caso de Chile). En otros casos, la evaluación educativa ha sido utilizada como sistema de supervisión y control del proceso de descentralización educativa. En el caso de Argentina, por ejemplo, el gobierno no publicó ciertos datos correspondientes a los resultados provinciales con el objetivo de mantener cierto control sobre la calidad educativa de las diferentes provincias (Rhoten, 2000). Finalmente, la evaluación del rendimiento escolar ha sido también utilizada como un mecanismo añadido de presión sobre el trabajo docente. Los tests, en este sentido, constituyen un mecanismo indirecto de evaluación de escuelas y profesorado y suponen más un mecanismo de etiquetaje que una información clave para la reasignación de recursos.

El resultado es que este conjunto de condicionantes deja sin validez el uso de la evaluación educativa como mecanismo de mejora de la gestión y de la calidad. Aquellos países que más esfuerzo han dedicado a desarrollar programas de evaluación educativa no son precisamente los que mejores resultados arrojan y sí, en cambio, los que han generado mayor segregación escolar y desmoralización del profesorado.

Presión sobre el profesorado

Por último, otro de los efectos directos de los SAL sobre la educación es el relativo a las condiciones de trabajo del profesorado. De los apartados anteriores se desprende que este ha sido un colectivo especialmente maltratado por la política sectorial del BM. El

mecanismo de inducción de la política educativa (Whalberg y Zang, 1998). Con todo, en este artículo haremos sólo referencia a la evaluación del rendimiento de los estudiantes.

profesorado ha sido objeto de la ofensiva ideológica del BM, que ha acusado a este colectivo de buena parte de los males de la educación en los países pobres. La política del BM ha afectado al profesorado especialmente en tres aspectos: reducción salarial, deterioramiento de las condiciones de trabajo y aumento de los sistemas de supervisión. Por lo que respecta a la remuneración, las políticas de contención del gasto público educativo han supuesto la caída de los salarios reales del profesorado, especialmente severa a lo largo de la década de 1980.¹⁵ Las condiciones de trabajo se han visto esencialmente afectadas por la presión ejercida por el BM sobre los gobiernos para aumentar la ratio alumnos/profesor, cuestión que se sustenta en los estudios del BM acerca de la inexistencia de efectos del número de alumnos por aula (hasta un número de 45 alumnos por aula) sobre el rendimiento de los estudiantes. Por último, el aumento de los mecanismos de supervisión del profesorado ha contribuido a deteriorar la imagen profesional del profesorado y a ejercer un efecto negativo sobre su efectividad. El balance de esta política, a pesar de los esfuerzos de inversión en programas de formación inicial y permanente del profesorado, ha sido muy negativo. El profesorado o bien ha abandonado su trabajo (fenómeno que ha obligado a diversos gobiernos a recurrir a personal menos especializado para cubrir vacantes) o ha tenido que complementar la caída salarial con trabajos adicionales.

Efectos indirectos

El tratamiento de choque sufrido por los países implicados en reformas de ajuste estructural a partir de la década de 1980 alteró el comportamiento de las magnitudes macroeconómicas y el de los principales indicadores sociales: contracción de la actividad económica, reducción del gasto social, aumento de la deuda externa, aumento del desempleo, caída de los salarios reales, aumento de la pobreza, etc. En este apartado intentaremos identificar algunos de los efectos que estos cambios estructurales han

¹⁵ El profesorado ha ejercido una notable resistencia a la caída salarial, con distinto éxito. En países como Costa Rica los sindicatos educativos consiguieron mantener el poder adquisitivo de sus salarios. En este caso, los recortes presupuestarios afectaron especialmente a los gastos de capital (Carnoy y Torres, 1994).

producido y producen sobre la educación. En concreto, y a riesgo de simplificar, valoraremos tres efectos indirectos del cambio económico y social sobre diferentes dimensiones de la educación: el aumento de los costes de oportunidad de la inversión educativa, las consecuencias de los cambios en la política económica en la oferta educativa y los efectos del cambio en la estructura de clases y en las pautas de consumo sobre la demanda educativa.

El aumento de los costes privados de la educación

Este es sin duda uno de los efectos indirectos más visibles y al mismo tiempo menos atendidos por el Banco. La caída del nivel de renta per capita como resultado de las políticas de reestructuración económica aumenta directamente los costes de oportunidad de la escolarización de los hijos. Dado que la contracción de la actividad económica y el desempleo afectan especialmente a las familias más pobres, tanto en zonas rurales como urbanas, la probabilidad de escolarización de los niños y niñas procedentes de estas familias se reduce drásticamente.

La reducción de la renta familiar repercute sobre la estructura de oportunidades educativas en dos sentidos: por un lado, incrementa la necesidad de que los niños no asistan a la escuela y contribuyan con su trabajo a la renta familiar (aumenta, por lo tanto, el coste de oportunidad). Por otro lado, aumenta los costes de una serie de bienes necesarios para la educación, normalmente financiados por la familia (libros y otros materiales, uniformes, transporte escolar). Esto es, los costes directos de la enseñanza soportados por la familia aumentan de forma significativa. En Costa Rica, por ejemplo, el gasto privado en la enseñanza secundaria pública llegó a suponer, a finales de los ochenta, entre el 30% y el 60% de los costes directos (Carnoy y Torres, 1994: 81).

Estos cambios tienen consecuencias especialmente dramáticas sobre las familias pobres. En algunos casos, los costes totales de la escolarización de un hijo pueden llegar a suponer el 30% del ingreso familiar. En estas circunstancias, se comprende que la caída del acceso a la enseñanza básica haya afectado especialmente a las familias pobres

(Reimers, 1997). Se trata, por lo tanto, de un mecanismo más que ha aumentado la desigualdad educativa en los países latinoamericanos. Si al aumento de los costes directos y de oportunidad de la escolarización se añade la recomendación del BM de implicar más a las familias en la co-financiación de la educación (introducción o incremento de tasas académicas), las consecuencias sobre la estructura de oportunidades educativas son especialmente graves. El Banco Mundial tiende, en sus cálculos, a infravalorar el aumento de los costes de oportunidad y por lo tanto a sobreestimar los beneficios sociales de la inversión en enseñanza básica (Bennell, 1996). La tendencia reciente, como se verá más adelante, a identificar grupos en riesgo de pobreza y exclusión (World Bank, 1995 y 1999), si bien puede aliviar situaciones de extrema pobreza, no supone un cambio de política suficiente para paliar el aumento de la reproducción de desigualdades educativas.

Cambios en la política económica y efectos sobre la oferta y demanda educativas

Los programas de ajuste estructural persiguen tanto el objetivo de la estabilización como el de la reestructuración económica (Ilon, 1994). En AL, la reestructuración económica fue especialmente profunda, puesto que el modelo de desarrollo dominante hasta finales de la década de 1970 se basó en la sustitución de importaciones. La incorporación de las sociedades latinoamericanas a la economía global, pretendida por el FMI y el BM, pasaba por un giro de 180 grados en la política económica con el objetivo de alterar una estructura productiva centrada en la exportación de materias primas y en la importación de bienes de capital y favorecer la producción y exportación de productos intensivos en tecnología con el objetivo de estimular la competitividad económica nacional. Ya hemos señalado con anterioridad el tipo de recomendaciones de política económica que forman parte del denominado Consenso de Washington. Veamos ahora cómo la aplicación de tales medidas de política económica han podido afectar de forma indirecta a los sistemas educativos latinoamericanos.

El efecto más significativo se deriva de la liberalización de los mercados: de bienes y servicios y de capitales. La eliminación de barreras y la libre fluctuación de los tipos de

cambio tiene consecuencias importantes tanto sobre la planificación de la oferta educativa como sobre el comportamiento de la demanda.

En primer lugar, la libre circulación de capitales, junto con la versatilidad de los mismos fruto del desarrollo acelerado de las tecnologías de la información, ha facilitado una movilidad sin precedentes al capital financiero y al capital productivo. Las compañías multinacionales o las corporaciones financieras no encuentran obstáculos para desplazar a gran velocidad el capital allí donde las condiciones económicas le son más favorables. Esta movilidad representa una amenaza constante para el Estado, cuya estabilidad económica es extraordinariamente dependiente de una potencial fuga de capitales, como ocurrió en México en 1994 (en el denominado efecto “tequila”). La política estatal, en consecuencia, trata de generar condiciones regulativas y económicas lo suficientemente atractivas para la entrada y mantenimiento del capital internacional.

Son precisamente el conjunto de condiciones que el estado intenta generar en su mitigado margen de maniobra lo que tiene mayores efectos sobre distintas dimensiones de la educación. Por una parte, la atracción del capital extranjero, especialmente en los países menos desarrollados, se basa más en la disponibilidad de una mano de obra barata y en la existencia de mercados de trabajo desregulados que en la presencia de una mano de obra altamente cualificada. Como resultado, en muchos países latinoamericanos, los gobiernos han reducido el salario mínimo y han favorecido a la clase empresarial en los procesos de negociación salarial, permitiendo la caída de los salarios reales. Se acentúa de este modo una lógica perversa de dependencia que ha persistido en AL: los beneficios de la inversión exterior no repercuten sobre la propia nación sino sobre fracciones de la clase dominante, burocracias estatales y el capital exterior, que obtiene sus beneficios por medio de la especulación financiera o por la comercialización de productos en el exterior (la caída del salario real no permite un desarrollo de la demanda interna y previene el desarrollo endógeno).

Podemos identificar dos claros efectos de estas circunstancias sobre la educación: por un lado, la caída salarial supone una reducción de los beneficios de los niveles educativos

inferiores y, por lo tanto, un aumento de la presión de la demanda educativa en los niveles educativos superiores. Por otro lado, la transformación productiva impulsada por los programas de ajuste estructural exige una estrategia de inversión en capital humano altamente cualificado, pero la expansión del sistema educativo se ve obstaculizada por la crisis fiscal del Estado (como consecuencia de la contracción de la actividad económica, el control del déficit público y la devolución de la deuda externa) y por la propia política del BM de priorizar la enseñanza básica en detrimento de los niveles superiores de educación. Sólo gracias a la expansión del sector privado en los niveles superiores del sistema educativo, determinados grupos sociales pueden beneficiarse del aumento del diferencial de la inversión educativa en enseñanza superior. Finalmente, la caída de los salarios reales y el aumento de la desigualdad salarial en la nueva división internacional del trabajo acentúa, en los países menos desarrollados, el grave problema de la pérdida de capital humano (*brain drain*). El aumento del diferencial de remuneración Norte-Sur y la demanda de personal altamente cualificado en empresas de los países desarrollados está acelerando la fuga de capital humano del Sur al Norte.

Esta constatación pone de relieve cómo, en función de unas determinadas condiciones de partida, pueden existir posibles círculos virtuosos o perversos en la relación entre desarrollo educativo y desarrollo económico. Como señala Stewart (1996), sólo aquellos países con un nivel de capital humano notable en una situación de libre circulación de capitales son capaces de atraer capital exterior y favorecer un desarrollo económico interno que a su vez repercute en un mayor desarrollo educativo. Este fue el caso, por ejemplo, del “milagro” del Sudeste asiático a principios de los ochenta. Por el contrario, el escaso desarrollo educativo de muchos países latinoamericanos a principios de los ochenta indujo un círculo perverso en la relación entre desarrollo económico y desarrollo educativo.

El impacto del neoliberalismo en las clases medias: cambios en las pautas de demanda educativa

Las políticas de ajuste impulsadas por el FMI y el BM han alterado también las pautas de demanda educativa de la población en los países menos desarrollados. Ya hemos señalado cómo, en los sectores más pobres, el aumento de los costes de oportunidad y de los costes directos de la escolarización actúa como mecanismo desincentivador de la escolarización de los hijos. En otros sectores de la población, sin embargo, la inversión educativa adquiere un papel central en sus pautas de consumo. La polarización salarial entre los distintos niveles de cualificación acentúa el diferencial de rendimiento de la inversión educativa. Existen incentivos, por lo tanto, para alcanzar elevados niveles educativos y, especialmente, para conseguir el acceso a las instituciones educativas más prestigiosas. Por otra parte, las políticas de incentivos a la privatización y de mayor participación de los usuarios en la cofinanciación de los servicios públicos impulsadas por el BM, aumentan la desigualdad de oportunidades educativas y con ello las expectativas de rendimiento económico de la inversión para distintos grupos sociales. El resultado es que, en este nuevo contexto, las clases medias tienden a reconducir sus estrategias de gasto educativo. Optan, por ejemplo, por fuertes inversiones en enseñanza secundaria privada con el objetivo de posicionarse favorablemente para el posterior acceso a las mejores universidades (normalmente públicas). El esfuerzo relativo de las clases medias en enseñanza preuniversitaria, en relación con su nivel de renta, es notable, pero forma parte de una estrategia calculada de aspiraciones educativas (Carnoy, 1999).

Los efectos de este cambio en las pautas de demanda son diversos. Por una parte, esta disposición al gasto en educación facilita el aumento de la demanda del sector privado de la enseñanza preuniversitaria. En las circunstancias de recortes en el gasto público por alumno, la opción por la enseñanza privada garantiza a las clases medias el mantenimiento de la calidad y el entorno social ‘adecuado’ para una trayectoria educativa exitosa. En segundo lugar, el aumento de la demanda educativa de enseñanza superior facilita asimismo la expansión del sector privado. Sin embargo, al situarse la carrera por la posición ante el acceso en los niveles educativos inferiores, la enseñanza superior se

polariza entre un sector público de prestigio y un sector privado que es fruto de la expansión del mercado educativo. Curiosamente, en muchos países la polarización entre sectores se invierte en la enseñanza superior. La contracción de plazas en el sector público, fruto una vez más de la política del BM, hace aumentar la competencia por las plazas en las universidades públicas, competencia adulterada previamente por las diferencias en el poder adquisitivo familiar, y aumenta la regresividad del gasto en enseñanza superior (regresividad que tiene precisamente tanto interés en reducir el BM). Finalmente, un efecto añadido en esta cadena perversa de causalidad es la menor disposición de las clases medias a financiar por medio de impuestos unos servicios que escasamente consumen y cuya calidad se deteriora progresivamente (Ilon, 1994: 102). Las clases medias, más que nunca, se muestran sensibles a posibles subidas de impuestos e intentan influir políticamente en una orientación de la política educativa que les sea favorable (persiguiendo, por ejemplo, desgravaciones fiscales del gasto privado en educación).

La reconstrucción de la agenda: ¿cambio real o simbólico?

El conjunto de efectos descritos ha dañado, sin duda, la imagen de los organismos internacionales como el FMI o el BM. Diversas movilizaciones a escala mundial, desde los conflictos de Seattle en 1999, demuestran que las instituciones multilaterales no son inmunes al conflicto social y sufren crisis de legitimidad como los propios Estados. Programas diseñados para la estabilización macroeconómica y la reestructuración sectorial sólo han conseguido aumentar la pobreza y la desigualdad estructural. Los tratamientos de choque, a priori de efectos temporales, no sólo dejan sentir sus efectos de forma permanente sino que han sido generadores de hambre, enfermedades y guerras. ¿Cómo han reaccionado las instituciones de Bretton Woods ante este fracaso? ¿Cómo y en qué han modificado su agenda?

En este último apartado intentaremos responder a estas preguntas teniendo en cuenta los cambios en la política educativa del BM a partir de los años noventa. Con todo, podemos avanzar que tales cambios son más simbólicos que reales. El BM se ha visto

efectivamente obligado, como consecuencia de los resultados de su política, a hacer frente a una crisis de legitimidad ante la comunidad internacional; sin embargo, ha desarrollado una serie de estrategias que no han alterado en esencia el paradigma neoliberal dominante, a pesar de haberlo edulcorado (el denominado *Post-Washington Consensus*). Bajo mi punto de vista, es cuestionable la afirmación de algunos autores de que el siglo XXI verá emerger nuevos modelos de desarrollo sustancialmente diferentes al neoliberalismo (Gore, 2000; Gwynne & Kay, 1999; Pender, 2001). El paradigma neoliberal ha mostrado hasta el momento capacidad de adaptación a sus propias crisis de legitimidad sin alterar sus premisas fundamentales ni modificar sustancialmente su agenda de recetas básicas de estabilización macroeconómica (Jessop, 2001). Veamos, de forma sintética, cuáles han sido algunas de las estrategias del Banco desde 1995 para dar respuesta a sus problemas de legitimidad y reconstruir su agenda de política educativa en América Latina.

Retórica y mantenimiento del paradigma de modelo de desarrollo

El Banco ha tendido, en la medida de lo posible, a acusar a los propios gobiernos de los países menos desarrollados de incapacidad de llevar a cabo las reformas necesarias para el desarrollo. A pesar de reconocer tácitamente resultados decepcionantes, la responsabilidad del fracaso ha recaído fundamentalmente en los propios receptores de los programas de ajuste. El siguiente párrafo, extraído de un informe relativo a la evaluación de los programas de ajuste en África, lo ilustra con claridad:

“El resultado en general decepcionante de las economías Africanas representa más un fracaso de la aplicación de las políticas de ajuste que de las propias políticas. Más políticas de ajuste, y no menos, es el primer paso necesario para dirigirse a una reducción sostenible de la pobreza” (World Bank, 1994: 17).

Es decir, el Banco esgrime argumentos contrafetales del tipo “el resultado ha sido malo pero sin ajuste hubiera sido peor” para legitimar la validez de su agenda de reformas. El discurso del Banco es, en este sentido, muy homogéneo, y la propia política de imagen del BM se esfuerza en el mantenimiento de la uniformidad entre sectores. Los sistemas de control interno de la información que debe ser pública son rigurosos, hasta el punto de

modificar sustancialmente su contenido o, en ocasiones, censurar informes enteros (Jones, 1992). El interés del BM por el mantenimiento del paradigma neoliberal (especialmente por evitar el intervencionismo estatal y garantizar la desregulación de mercados) no es exclusivamente resultado del convencimiento científico e ideológico de la institución. Como señala Wade (1996), la defensa del paradigma tiene que ver con diversos factores: la posibilidad de que el BM pueda seguir ofreciendo los mejores tipos de interés en el mercado internacional de crédito, la influencia directa de EE.UU. en la orientación de la política económica del BM¹⁶, la preservación de una imagen de “imparcialidad política” sustentada en una determinada racionalidad económica que excluye la participación intensiva estatal, un cierto temor a la pérdida de una posición hegemónica en la imposición de un modelo de desarrollo, son algunos de los argumentos que justifican el interés por el BM a no alterar su discurso y su práctica política.

En el ámbito educativo, las políticas de los años noventa no alteran las bases que deben orientar los programas de inversión estratégica en educación. De forma inalterable, a pesar de que la evidencia cuestiona la fiabilidad del método y la veracidad de los resultados, el Banco se mantiene firme en el criterio de las tasas de rendimiento como principio orientador de su política. A pesar de los efectos perversos anteriormente citados, mantiene la prioridad de inversión en enseñanza básica y reclama mayor participación de la esfera privada en la financiación del sector (World Bank, 1995).

Mayor atención a la pobreza

Sin embargo, sí ha existido un reconocimiento de los efectos extremadamente duros de las políticas de ajuste sobre los sectores más pobres de la sociedad. Los estudios e iniciativas de UNICEF a partir de finales de los años ochenta (*Adjustment with a Human Face*) aumentaron la sensibilidad internacional acerca de la dureza de las políticas de

¹⁶ En su excelente artículo, Wade (1996) aporta datos ilustrativos de la influencia de EE.UU. en la política del BM. El dominio norteamericano en el personal especializado del BM, la presidencia siempre norteamericana del mismo, la resistencia de EE.UU. a una mayor influencia de Japón –defensor de un modelo de desarrollo económico con mayor intervención del Estado– sobre la orientación de la política económica del BM, son algunos de los factores destacados por Wade.

ajuste y abogaron por impulsar programas que atendieran a los sectores sociales más desfavorecidos.

En el terreno educativo, el Banco respondió estratégicamente participando activamente en la conferencia de *Educación para todos* de 1990 en Jomtien (Tailandia), sumándose así a la agenda social de UNICEF y la UNESCO, o creando, a partir de 1988, una Unidad interna encargada de evaluar la “Dimensión Social del Ajuste”, especialmente en África. Este compromiso del Banco ha tenido traducción en sus declaraciones de intenciones que quedan reflejada en los *Policy Papers* sectoriales y regionales. Dentro de una lógica de gestión del riesgo, el BM impulsa políticas de atención específica a los grupos sociales más perjudicados por las nuevas políticas (*target groups*). Se establece de este modo una forma de atender el principio de equidad y justicia social a partir de intervenciones sobre grupos concretos de población. Es decir, mientras que, según la retórica del BM, el mercado continua siendo el mecanismo más eficaz de asignación de recursos, las disfuncionalidades que provoca pueden subsanarse a través de acciones específicas sobre los grupos sociales más afectados por la pobreza. Desde mediados de la década de los noventa, un buen número *Policy Papers* recogen entre sus objetivos estrategias para combatir la extrema pobreza (véase, para el caso de América Latina, World Bank, 1999: 50 y ss.).¹⁷

Capital social y cooptación de ONGs

El Banco, en los últimos años, ha optado por una política de cooptación de personas e instituciones que en algún momento se mostraron críticos con el diseño y la aplicación de su agenda de políticas. Especialmente relevante ha sido su política de proyectos conjuntos con ONGs para el desarrollo, muy presentes en América Latina, y la búsqueda de implicación de personas e instituciones de la sociedad civil de los países menos

¹⁷ Un buen indicador del compromiso parcial del Banco en la lucha contra la pobreza es la desaparición, en 1995, de la citada Unidad encargada de evaluar la Dimensión Social del Ajuste. En una reorganización interna del Banco cada unidad operativa pasó a hacerse cargo de las cuestiones relacionadas con la lucha contra la pobreza. Fuera del Banco, los datos e interesantes análisis desarrollados por la desaparecida unidad son escasamente conocidos (Samoff, 1994a: 17).

desarrollados. Con esta iniciativa el BM ha intentado hacer copartícipes de su política a un gran número de organizaciones, buscando así un consenso que asegure su legitimidad. La apertura a la posibilidad de participación en proyectos para el desarrollo, sin embargo, no otorga autonomía de diseño o de aplicación de programas. El BM raramente financia directamente a organizaciones de la sociedad civil, sino que las incorpora a su agenda de proyectos o actúa de mediador entre el país receptor y las instituciones de la sociedad civil.

En esta misma línea el BM ha introducido en su discurso un tipo de lenguaje con una gran carga simbólica de democratización y participación. Términos como *partnership* y capital social son parte de los nuevos lemas del BM para alcanzar sus objetivos económicos y sociales.¹⁸ Merece la pena destacar la apropiación del concepto de capital social, clave en el desarrollo de los discursos y políticas recientes del Banco. A pesar de reconocer sus múltiples acepciones (Dasgupta & Serageldin, 2000), se excluye la noción utilizada por Bourdieu (capital social como posesión de capital relacional y como indicador de distinción) u otras acepciones críticas para reducir su significado a la idea de confianza, colaboración y, lo más significativo, a un término evaluable y medible con instrumentos econométricos. Asistimos, en el denominado *Post-Washington Consensus*, a una colonización de los aspectos sociales –antes eran simplemente ignorados– por parte de la perspectiva económica neoclásica, dominante dentro del Banco (Fine, 2001, cap. 8). La orientación economicista dominante en la investigación del Banco tiene consecuencias importantes al reducir las relaciones sociales a las teorías de la acción racional y a las imperfecciones de información del mercado.

También el concepto de capital social ha resultado funcional para la reconstrucción de la política educativa del Banco Mundial. Por una parte, se reconoce la relevancia de las funciones de la educación para desarrollar el capital social, ampliando de este modo la noción restringida de la educación como fuente de formación de capital humano. En segundo lugar, la noción de capital social añade legitimidad a la política del Banco de

¹⁸ La noción de capital social en el lenguaje del Banco adquiere tal importancia que a partir de 1998 el Banco dedica una página web específica a ello.

estimular la participación familiar (también la financiera) en la comunidad escolar y la de diversos sectores de la sociedad civil en la producción de nuevas formas de provisión educativa, aspecto especialmente significativo en el terreno de la formación profesional (Bennell & Segerstrom, 1998). Un análisis de las prioridades inmediatas de política educativa del BM en el continente latinoamericano evidencia la funcionalidad implícita del concepto de capital social para la implicación del sector privado en la provisión educativa. Entre las prioridades del Banco para determinar la inversión educativa en la región en la próxima década figura de forma destacada y positiva el grado de implicación del sector privado y de ONGs en la expansión y mejora del sector (World Bank, 1999: 65).

Conclusiones

Los efectos de las políticas del Banco Mundial en el terreno educativo, a lo largo de las últimas dos décadas, no han conseguido reducir las desigualdades educativas ni convertir la educación en el motor del desarrollo económico y social. Tal y como se ha subrayado en este trabajo, los sistemas de condicionalidad asociados a la aprobación de préstamos han obligado a los países menos desarrollados a adaptar sus políticas a la agenda del BM. El aumento de la privatización de la educación, la retirada del Estado de la financiación y de las políticas compensatorias, el aumento de los sistemas de supervisión y control de la enseñanza, etc. no han conseguido los objetivos teóricos de favorecer el desarrollo, sino aumentar la deuda externa y endurecer las condiciones de vida de la población más desfavorecida.

Estas tendencias generales no excluyen la diversidad de situaciones entre países. En América Latina, tal diversidad ha dependido del grado de desarrollo económico interno de distintas zonas de la región, del momento concreto en que diferentes países se han acogido a los programas de ajuste estructural, de la posición geopolítica de los estados en relación con los intereses del gobierno estadounidense, de la actuación de los propios gobiernos nacionales o de la capacidad de resistencia de la sociedad civil. No ha sido el objetivo de este trabajo, sin embargo, reflejar tal diversidad, sino identificar y estructurar

los efectos fundamentales de la política educativa del BM sobre una serie de variables educativas y sociales. En este sentido, la distinción entre efectos directos e indirectos de los programas de ajuste estructural sobre la educación da cuenta del alcance y la dimensión de las políticas impulsadas por el Banco.

La reconstrucción parcial de la agenda del BM en el terreno educativo desde mediados de la década de 1990 refleja una crisis de legitimidad de la institución. Algunos autores identifican incluso un auténtico cambio en la política de desarrollo del Banco que afecta a todos los sectores departamentales, entre ellos el educativo (Ilon, 1996; Pender, 2001). La reducción de la rigidez de la condicionalidad asociada a los programas de ajuste estructural se refleja en la mayor importancia otorgada a las políticas de lucha contra la pobreza, en aspectos como la introducción del Índice de Desarrollo Humano como medida más comprehensiva que el PIB per capita para evaluar el nivel de desarrollo de las sociedades, en la incorporación creciente de ONGs en los programas y proyectos del Banco o en la producción de iniciativas como el *Knowledge Bank*, símbolo de la adaptación del Banco a un nuevo modelo de desarrollo que debe centrarse más que nunca en la producción de información y conocimiento.

Los cambios señalados, sin embargo, no permiten eliminar el escepticismo acerca de los objetivos y posibilidades de cambio dentro de la institución. A los aspectos ya mencionados que explican el interés por el mantenimiento de la retórica de libre mercado, cabe añadir el hecho de que el Banco Mundial es, de forma creciente, la institución con mayor poder para definir el modelo de desarrollo económico en los países menos desarrollados, poder que se extiende también al ámbito de la política educativa. En América Latina, por ejemplo, la financiación del Banco Mundial en proyectos y programas educativos se ha multiplicado por 8 desde principios de los ochenta. Así mismo, los préstamos educativos con relación a la financiación total del Banco en la región pasaron de constituir el 2,3% en el periodo 1980-84 al 10,2% en el periodo 1995-99 (World Bank, 1999: 66). En una situación de creciente monopolio en el diseño, financiación y aplicación de las políticas de desarrollo, parece poco probable que el Banco sea sometido a presiones suficientes para reconstruir su agenda. Es evidente

que, en un entorno de creciente globalización económica, política y mediática, el BM se ve obligado a legitimar cada vez más sus decisiones políticas. Sin embargo, el propio proceso de concentración del poder financiero y monetario obligan al Banco Mundial a moverse en un terreno en el que debe respetar las reglas no escritas de las grandes corporaciones financieras, necesitadas de políticas de libre mercado y entornos desregulados para seguir aumentando la tasa de beneficio.

Referencias

- BENELL, P. (1996) "Using and Abusing Rates of Return", *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 235-248.
- BENELL, P. & SEGERSTROM, J. (1998) "Vocational Education and Training in Developing Countries: Has the World Bank Got it Right?" *International Journal of Educational Development*, 18 (4), 271-287.
- BURNETT, N. (1996) "Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review: the process and the key messages", *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 215-220.
- BIEL, R. (2000) *The New Imperialism. Crisis and Contradictions in North/South Relations*. London: Zed Books.
- CARNOY, M. (1999) *Globalization and Educational Reform: what planners need to know*. Paris: Unesco.
- CARNOY, M. & McEWAN, P. (1997) *Public investments or private schools? A reconstruction of educational improvements in Chile*. Stanford, CA: Stanford University School of Education.
- CARNOY, M. & TORRES, C.A. (1994) "Educational Change and Structural Adjustment: a case study of Costa Rica", in Samoff, J. (ed.) *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*. London: Cassell.
- CHOSSUDOVSKY, M. (1998) *The Globalisation of Poverty. Impacts of IMF and World Bank Reforms*. London: Zed Books.
- COLCLOUGH, C. (1996) "Education and the Market: Which Parts of the Neoliberal Solutions are Correct?" *World Development*, 24 (4), 589-610.
- DALE, R. (1999) "Specifying Globalisation Effects on National Policy: focus on the Mechanisms", *Journal of Education Policy*, 14 (1), 1-17.

DASGUPTA, P. & SERAGELDIN, I. (ed.) (2000) *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington D.C.: World Bank.

FINE, B. (2001) *Social Capital versus Social Theory*. London: Routledge.

GORE, C. (2000) "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries", *World Development*, 28 (5), 789-804.

GWYNNE, R. & KAY, C. (1999) "Latin American Transformed: changing paradigms, debates and alternatives", in Gwynne, Robert & Kay, Cristobal (ed.) *Latin American Transformed. Globalisation and Modernity*. London: Arnold.

GWYNNE, R. & KAY, C. (2000) "Views from the periphery: futures of neoliberalism in Latin America", *Third World Quarterly*, 21 (1), 141-156.

HEYNEMAN, S. P. (2001) "The World Bank and the Analysis of Human Capital: a Contribution or Distortion?" Paper presented at the Annual Meeting of the Comparative and International Education Society, Washington, D.C., March 2001.

HOOGVELT, A. (2001) *Globalisation and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development. (2nd Edition)*. London: MacMillan.

HUBER, E. (1996) "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models", in Esping-Andersen, Gosta (ed.) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.

ILON, L. (1994) "Structural Adjustment and Education: adapting to a growing global market", *International Journal of Educational Development*, 14 (2), 95-108.

ILON, L. (1996) "The Changing Role of the World Bank: Education Policy as Global Welfare", *Policy and Politics*, 24, 413-424.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (1999) *Investment Opportunities in Private Education in Developing Countries*. Conference Proceedings. Washington, DC, 2-3 June.

JESSOP, B. (2001) "Good Governance and the Urban Question: On Managing the Contradictions of Neo-Liberalism", *Department of Sociology, Lancaster University*.

JONES, P.W. (1992) *World Bank Financing of Education: lending, learning and development*. London Routledge.

JONES, P. W. (1997) "On World Bank Education Financing", *Comparative Education*, 33 (1), 117-129.

LOCKHEED, M. & JIMÉNEZ, E. (1996) "Public and Private Schools Overseas: contrasts in organization and effectiveness", in Fuller, B. & Elmore, R. (ed.) *Who chooses? Who loses?* New York: Teachers College Press.

MC EWAN, P. (2000) "Public and Private Schooling in the Southern Cone: a comparative analysis of Argentina and Chile", *National Center for the Study of Privatization in Education*, Ocasional Paper No. 11.

MORROW, R. A. & TORRES, C.A. (2000) "The State, Globalization and Educational Policy", in Burbules, Nicholas C. & Torres, Carlos Alberto (ed.) *Globalization and Education. Critical Perspectives*. London and New York: Routledge.

MUNDY, K. (1998) "Educational Multi-lateralism and World (Dis)Order", *Comparative Education Review*, 42 (4), 448-478.

PENDER, J. (2001) "From 'Structural Adjustment' to 'Comprehensive Development Framework': conditionality transformed?" *Third World Quarterly*, 22 (3), 397-411.

REIMERS, F. (1997) "Education and Structural Adjustment: unmet needs and missed opportunities", in Lynch, James et al. (ed.) *Education, Development, Tradition and Innovation*. London: Cassell.

REIMERS, F. (2000) "Educación, desigualdades y opciones de política en América Latina en el siglo XXI", *Revista Iberoamericana de Educación*, 23, 21-50.

REIMERS, F. & TIBURCIO, L. (1993) *Education, Adjustment and Reconstruction: options for change*. Paris: UNESCO.

RHOTEN, D. (2000) "Education decentralization in Argentina: a 'global-local conditions of possibility' approach to state, market, and society change", *Journal of Education Policy*, 15 (6), 593-619.

RIDDELL, A. R. (1993) "The evidence of public/private educational trade-offs in developing countries", *International Journal of Educational Development*, 13 (4), 333-386.

SAMOFF, J. (ed.) (1994) *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*. London: Casell.

SAMOFF, J. (1994a) "Crisis and Adjustment: Understanding National Responses", in Samoff, J. (ed.) *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*. London: Cassell-UNESCO.

STEWART, F. (1996) "Globalisation and Education", *International Journal of Educational Development*, 16 (4), 327-333.

WADE, R. (1996) "Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance: the East Asian miracle in political perspective", *New Left Review*, 217, 3-36.

WHALBERG, H. & ZANG, G (1998) "Analyzing the OECD Indicators Model", *Comparative Education*, 34 (2), 55-70.

WILLIAMSON, J. (1993) "Democracy and the 'Washington Consensus'", *World Development*, 21 (8), 1329-1336.

WORLD BANK (1994) *Adjustment in Africa*. Washington, D.C.: Oxford University Press.

WORLD BANK (1995) *Policies and Strategies for Education: a World Bank review*. Washington, DC: World Bank.

WORLD BANK (1999) *Educational Change in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: World Bank.