

Postprint de: Jacovkis, Judith, Tarabini, Aina. “Documentos estratégicos de lucha contra la pobreza: analizando el vínculo hegemónico entre educación y pobreza” en Rambla, Xavier (coord.) *La Educación para Todos en América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2012 ISBN : 978-84-15295-00-6.

Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza: analizando el vínculo hegemónico entre educación y pobreza¹

Judith Jacovkis y Aina Tarabini
Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen: Los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (DELP) son una herramienta política central para la articulación del Post-Consenso de Washington. Introducidos en 1999 por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han jugado un papel central a la hora de localizar la lucha contra la pobreza en el primer plano de las estrategias de desarrollo. Es más, los DELP han enfatizado claramente el rol de la educación tanto en la reducción de la pobreza como en la consecución del desarrollo. En este contexto, el objetivo de nuestro trabajo es analizar la relación entre educación y pobreza establecida por los DELP, en tanto que relación hegemónica en la agenda global de desarrollo. Con este objetivo se hace un análisis en profundidad de las propuestas contenidas en los *Sourcebooks for Poverty Reduction Strategy Papers*, guía de referencia a la que deben acudir todos los países en desarrollo para elaborar sus propios planes nacionales. El análisis nos permite descubrir los principales elementos explicativos y normativos que se esconden bajo las propuestas de intervención del Banco y debe servir de punto de partida para analizar tanto los planes nacionales de lucha contra la pobreza como las propuestas de otros organismos internacionales y supranacionales en este campo.

1. Introducción

En 1999 el BM y el FMI crearon los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (DELP o PRSP de sus siglas en inglés *Poverty Reduction Strategy Papers*). Desde entonces los DELP se han convertido en el principal instrumento político para la articulación del Post-Consenso de Washington. Por un lado, han permitido situar la reducción de la pobreza en el eje central de las estrategias de desarrollo; por el otro, han creado un nuevo marco para gestionar las relaciones con los países en desarrollo. Además, han ampliado la influencia del BM no sólo en los países que dependen de su

1 Este capítulo se basa en Tarabini, A. y Jacovkis, J. (2012), “Poverty Reduction Strategy Papers: an analysis of the hegemonic link between education and poverty”. *International Journal of Educational Development*, 32(4), 507-516.

financiación, sino también en el diseño de las prioridades globales en el campo del desarrollo.

El objetivo de los DELP es definir estrategias nacionales que permitan promover el crecimiento económico y reducir la pobreza simultáneamente. Asimismo, definen las necesidades de financiación externas de cada país a fin de lograr los objetivos fijados. A nivel formal, el contenido de cada documento lo elaboran los propios países en desarrollo, tratando de reflejar sus necesidades y características específicas. De hecho, la estrategia que subyace a los DELP se basa en cuatro principios fundamentales: orientación en base a resultados, comprensividad, orientación en base nacional y participación. En consecuencia, esta estrategia encaja perfectamente en el Marco Integral de Desarrollo (MIC o CDF de sus siglas en inglés *Comprehensive Development Framework*) del BM, y traduce sus principios generales en planes de acción específicos. Es más, los DELP se definen explícitamente como los "vehículos operativos" del MIC².

Según el Banco, tanto el MIC como los DELP son de carácter voluntario y no suponen ningún tipo de condicionalidad u obligación. Cada país debe decidir sus propias prioridades y programas para reducir la pobreza, estimular el desarrollo y promover el crecimiento económico. Sin embargo, el BM establece instrucciones claras para que los países en desarrollo puedan preparar sus estrategias nacionales. De hecho, en 2002, el BM publicó una detalladísima guía, titulada *Sourcebooks for Poverty Reduction Strategy Papers* (Klugman, 2002), que define el enfoque general que deben seguir todos los DELP e indica tanto su proceso de aplicación como sus principales componentes y características. Los *Sourcebooks*, así, son el marco de referencia inevitable para que los países en desarrollo definan sus prioridades, estrategias y políticas de reducción de la pobreza (Bonal y Tarabini, 2009; Tarabini, 2010). Asimismo, los Directorios Ejecutivos del BM y del FMI consideran que los DELP son la base tanto para ofrecer préstamos condicionados, como para aliviar la deuda dentro de la Iniciativa en Favor de los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE). Con ello, los DELP se convierten en la principal base para articular la asistencia financiera a los países más pobres.

Finalmente, es importante destacar que los DELP se han convertido en uno de los instrumentos básicos de agencias bilaterales y multilaterales para diseñar sus propias

2 El concepto de MIC se introdujo durante el mandato de James Wolfensohn (presidente del BM entre 2001-2005) para simbolizar el cambio en las prioridades y estrategias del Banco bajo el Post Consenso de Washington. El MIC se define como un intento de hacer operativo un enfoque holístico al desarrollo y de asegurar una mayor eficacia en la reducción de la pobreza. También introduce cambios en la metodología de intervención del Banco, buscando mayor colaboración con ONGs, otros organismos internacionales y países en desarrollo en el diseño, planificación e implementación de los proyectos. Para más información véase Wolfensohn (1999).

estrategias de desarrollo (Bullard, 2003; Caillods y Hallak, 2004)³. De hecho, el BM declara explícitamente el doble rol que se espera de los DELP: por un lado, tienen que ayudar a los países en desarrollo a diseñar e implementar sus estrategias nacionales para reducir la pobreza. Por otro lado, tienen que orientar a las instituciones financieras internacionales en sus estrategias y prácticas en el campo del desarrollo y la reducción de la pobreza. Y, efectivamente, los DELP se han ido consolidando progresivamente como el marco global para la ayuda al desarrollo. En América Latina, por ejemplo, se han aplicado en Bolivia, Honduras y Nicaragua durante la última década.

El objetivo de este capítulo es analizar la relación entre educación y pobreza establecida por los DELP, en tanto que relación hegemónica en la agenda global de desarrollo. Con este objetivo se hace un análisis en profundidad de las propuestas contenidas en los *Sourcebooks*, que permite identificar los principales elementos explicativos y normativos que se esconden bajo las propuestas de intervención del Banco. Este análisis debe servir, desde nuestro punto de vista, de punto de partida para estudiar tanto los planes nacionales de lucha contra la pobreza, como las propuestas de otros organismos internacionales y supranacionales en este campo.

El capítulo se estructura en tres apartados que siguen a esta introducción. El primer apartado presenta el "modelo de la pobreza" definido en los DELP, y examina detalladamente su marco explicativo y normativo. El segundo analiza el "modelo de educación" definido en los DELP, y explora las razones para invertir en el sector, la estrategia para guiar esta inversión y las políticas y medidas recomendadas para incrementar la eficacia de la inversión educativa en la reducción de la pobreza. El tercero, a modo de conclusión, expone algunos de los límites que a nuestro entender presentan los DELP y plantea algunas cuestiones sobre su grado de condicionalidad.

2. El modelo de pobreza de los DELP

La lucha contra la pobreza es actualmente uno de los temas de la agenda global que genera mayor consenso entre la comunidad internacional (Noël, 2006). Al menos desde la publicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000, una amplia representación de estados y organismos internacionales ha producido y respaldado diversos documentos centrados en el objetivo de erradicar la pobreza y el hambre en el año 2015. Prácticamente al mismo tiempo, el BM publicó su *World Development Report 2000/2001: Attacking poverty* (World Bank, 2001) y los ya mencionados

3 Aunque no es objeto de este capítulo analizar con detalle esta cuestión, es importante señalar que los DELP han sido adoptados por diversos organismos internacionales para orientar sus propias estrategias de desarrollo. Véase un análisis detallado de esta cuestión en Tarabini y Jacovkis (2012).

Sourcebooks de los DELP (Klugman, 2002).

La pobreza es, obviamente, un elemento fundamental a lo largo de los *Sourcebooks*, y su conceptualización se desarrolla tanto en el Prefacio (Klugman, 2002) como en el Primer Capítulo (Aline et. al., 2002). En el resto de capítulos se profundiza en la relación entre la pobreza y otras áreas, tanto en términos económicos como políticos. Para estructurar este apartado analizaremos, en primer lugar, la definición de pobreza construida por dichos documentos⁴ y, en segundo lugar, sugeriremos algunas de las implicaciones normativas que se derivan de la definición acuñada.

2.1. La definición de pobreza: dimensiones y sectores relacionados

Los DELP desarrollan una definición de pobreza ligada a la falta de cuatro dimensiones de bienestar: oportunidades, capacidades, seguridad y empoderamiento. Con ello amplían la visión económica de la pobreza que había caracterizado la producción académica y no académica del BM en las últimas décadas y añaden aspectos no exclusivamente monetarios a la definición de la misma. A pesar de ello, la conceptualización de pobreza elaborada en los DELP no añade demasiado a los cambios que ya fueron introducidos por el *World Development Report (WDR) 2000/01*⁵.

Antes de entrar en las implicaciones normativas que se derivan de la definición de estas dimensiones, es importante subrayar tres aspectos generales presentes en la definición de pobreza. En primer lugar, la definición de pobreza/bienestar que presentan los DELP se combina con el establecimiento de umbrales que marcan la frontera entre lo que es y lo que no es pobreza, y con la construcción de indicadores para medir las carencias. En este sentido, es interesante señalar que en los documentos analizados es recurrente el uso de vocabulario técnico centrado en los procedimientos, pero hay muy pocas referencias a los debates políticos que recogen la preocupación por la “cuestión social” (Castel, 1997) o por las contradicciones entre capitalismo y bienestar (Offe, 1990). Al contrario, aunque amplia, se proporciona una lectura consensual de la pobreza, y se enfatizan los argumentos técnicos en detrimento de los políticos⁶.

En segundo lugar, a pesar de los elementos novedosos, en la definición de

4 El análisis se centra principalmente en el Prefacio y en el Primer Capítulo. Para esbozar el 'modelo de pobreza' también se hará referencia a otros documentos complementarios (*WDR 2000/01*, y otros capítulos de los *Sourcebooks*).

5 La dimensión de capacidades no estaba incluida en el *WDR 2000/2001*. Sin embargo, la de oportunidades incluye los elementos que la definen en los DELP.

6 Esto no significa que no haya una visión política subyacente a los documentos sino más bien que el tipo de argumentos usados es más técnico que político (ver Nustad, 2000 para un análisis del *WDR 2000/01* en estos términos). En este sentido, se construye una narración no conflictiva de los procesos sociales e históricos de forma que las mejoras en las condiciones sociales no se presentan como conquistas sino como 'beneficios sociales', de modo que se neutralizan los conflictos de intereses (Noël, 2006).

pobreza no hay demasiados aspectos que se relacionen con cuestiones distributivas. En este sentido, los DELP abordan la desigualdad *dentro* de las familias pobres y *entre* grupos pobres, pero mencionan de forma mucho más superficial una distribución de recursos que incluya al conjunto de la sociedad. De nuevo, la visión que se adopta es fundamentalmente técnica: la preocupación se centra en la habilidad para medir y evaluar la desigualdad y para desarrollar instrumentos de medición válidos para la elaboración de políticas y para las comparaciones internacionales.

En tercer lugar se reconocen las dificultades para establecer una relación causal entre crecimiento económico y reducción de la pobreza (Ames et al, 2002: 5). Entonces, ¿cuál es el objetivo central, reducir la pobreza a través del crecimiento económico o crecer económicamente a través de la reducción de pobreza? Como hemos argumentado en otro lado: “high inequality is not only harmful to the poor, but it also hinders economic growth (...). In this context, equity is good for the poor because it is good for growth. That is the logic that leads the WB to be worried about inequality - its possible negative effects on growth” (Tarabini, 2010: 211). Este argumento puede complementarse con las contribuciones de Fine et al. (2001) o de Øyen (2000), que han destacado la falta de análisis centrados en el poder o en las desigualdades de clase, y también la ausencia de propuestas políticas con fuerte componente redistributivo.

Las políticas públicas orientadas hacia el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza están en el centro de las propuestas de los DELP. Estas políticas se encuadran en cuatro grandes áreas de contenido: a) políticas macroeconómicas y estructurales; b) mejoras en la gobernabilidad; c) políticas y programas sectoriales apropiados (por ejemplo, educación y política sanitaria); y d) cálculo de costes y financiación realista para los programas (Klugman, 2002: 4). Aunque cada país tenga que re-contextualizar estas áreas a su propia realidad, las cuatro son condiciones *sine qua non* para conseguir la aprobación del Consejo del BM para desarrollar el DELP.

Además, aunque se supone que las cuatro áreas deben desarrollarse de forma simultánea, todas las estrategias de reducción de la pobreza tienen que estar asociadas a variables macroeconómicas. De hecho, para conseguir la aprobación del DELP por parte de la Junta del BM, es necesario que el FMI evalúe de forma favorable la estructura macroeconómica del país solicitante. Así, a pesar de que se haya ampliado la visión de la pobreza, puede observarse como el crecimiento económico sigue siendo la variable central para explicar su aumento o disminución. Tal y como declara explícitamente el BM: “economic growth remains the single most important factor influencing poverty, and macroeconomic stability is essential for high and sustainable rates of growth” (Ames et al, 2002: 4). Sin embargo, también se reconoce que “policies

that promote economic growth are central to poverty reduction, but social protection measures also have a role to play in reducing the vulnerability and protecting the welfare of the poor” (Coudouel, 2002: 164).

Por tanto, incluso después de reconocer las limitaciones de las estrategias de goteo, de introducir elementos complementarios al crecimiento económico, y de rechazar una relación mecánica entre crecimiento y reducción de la pobreza, el crecimiento económico sigue considerándose el aspecto central para mejorar las condiciones de vida de la población. Y, de hecho, la explicación del fracaso de estas estrategias se explica por la incapacidad de las instituciones estatales y subestatales para aplicarlas adecuadamente y, consecuentemente, se propone corregir estos errores institucionales sin alterar las bases principales de las estrategias de reforma (Alú et al., 2006: 44s). Es por ello que las políticas de protección social tienen un fuerte carácter compensatorio.

En este sentido, la presentación del problema (desarrollo macroeconómico deficiente como consecuencia de problemas de calidad institucional que dificultan la mejora de la calidad de vida de la población pobre) viene de la mano, de forma implícita o explícita, de un conjunto de soluciones (Therien, 1999-2006). Sin embargo, como se ha mencionado antes, la identificación de las causas no es demasiado clara y, de hecho, se mezclan causas con consecuencias. Por ejemplo: “the risks that poor people face as a result of their circumstances are the cause of their vulnerability” (World Bank, 2001: 36). Con las mismas variables, podría decirse que la gente es pobre porque está expuesta a un amplio abanico de fuentes de inestabilidad, y no que esta exposición es la causa de su pobreza. Así, la discusión de las causas de la pobreza tiende a aludir más a los elementos que la caracterizan que a los procesos que generan dichas características.

2.2. Implicaciones normativas de la articulación de definiciones y conceptos

Para desarrollar el análisis normativo nos centramos en las cuatro dimensiones de bienestar mencionadas anteriormente -oportunidades, capacidades, seguridad y empoderamiento-, subrayando algunos de los aspectos más relevantes de cada una de ellas. En primer lugar y por lo que se refiere a las oportunidades, éstas se miden por la distancia que separa el ingreso o el nivel de consumo de la unidad de análisis (individuo, familia, unidad territorial, etcétera) de la línea de pobreza definida a escala estatal. Los umbrales, como ha señalado Álvarez Leguizamón (2005), establecen mínimos que permiten la supervivencia pero poco más. En cualquier caso, los umbrales definen un sistema de necesidades básicas (en relación a las que éstos se establecen) que implica una diferenciación entre el mundo de los pobres (en el que persisten sus

características biológicas y culturales) y el de los que no lo son. En el ámbito educativo veremos cómo la responsabilidad pública se limita prácticamente a la provisión de educación primaria para la población pobre, como si ello les alcanzara para escapar de la pobreza. En este sentido, puede preguntarse hasta qué punto los equipos de especialistas que definen estas necesidades considerarían satisfechas las suyas propias si estuvieran en una posición justo por encima de la línea que han dibujado.

En segundo lugar, las capacidades hacen referencia a las habilidades o destrezas que tiene una persona para alcanzar buenos resultados en distintas áreas (se enfatizan los sectores educativo y sanitario). Esta definición, que incorpora las contribuciones de Sen (2000), complementa la aproximación de las oportunidades y estimula la conversión de las carencias de la población pobre en “activos” (Álvarez Leguizamón, 2005). Así pues, las condiciones iniciales no se consideran tan importantes como la capacidad de los individuos para sacar el máximo provecho a sus activos para mejorar su propia situación. La ecuación propuesta defiende que la falta de capacidades en educación, salud o nutrición tiene como resultado un bajo nivel de ingresos o consumo. Parece razonable preguntarse hasta qué punto es esta, y no la opuesta, la dirección de la relación causal: en países con un nivel bajo de servicios públicos, la falta de ingreso puede causar un bajo nivel de educación, una nutrición deficiente, etcétera. De acuerdo con este diagnóstico, en cierta medida se substituye la preocupación por la igualdad de oportunidades por la preocupación por la igualdad de capacidades, de modo que la responsabilidad se coloca más sobre los individuos que sobre las instituciones.

En tercer lugar, la falta de seguridad se entiende como el riesgo a que se deteriore el bienestar de una persona. Este riesgo es tanto ambiental como humano. Por ello, los documentos hablan de planes de emergencia tanto para hacer frente a inundaciones como a situaciones de miseria de larga duración y enfatizan que la población pobre es proporcionalmente más sensible a este riesgo porque gasta una mayor parte de sus recursos para cubrir sus necesidades básicas. Sin embargo, no reconocen el papel de los procesos macroeconómicos en la generación de las condiciones de pobreza y, en consecuencia, las soluciones que sugieren buscan compensar los efectos negativos de estos procesos, no cambiarlos. En las propuestas educativas, este acento puede detectarse en la preocupación por las consecuencias del abandono escolar en tiempos de crisis económica (a la que los pobres son más “sensibles”) más que en una preocupación por las causas de estas crisis y las formas de evitarla. De nuevo, el foco se coloca en las capacidades de la población pobre para enfrentar el riesgo más que en la habilidad institucional para prevenirlo. Más aún, el tema de la seguridad a menudo parece estar más relacionado con los riesgos de

inestabilidad que podría suponer un empeoramiento de las condiciones de los pobres para el “resto de la sociedad” que con la seguridad de los propios grupos vulnerables.

Finalmente, el empoderamiento se refiere al acceso de la población pobre a las instituciones públicas y a los procesos públicos y estatales. El empoderamiento tiene dos caras claramente separadas. La primera tiene que ver con la apertura de los procesos públicos y la transparencia administrativa. La segunda enfatiza la capacidad de la población pobre para participar en dichos procesos. En relación con ello, el concepto clave parece ser el capital social. Las propuestas elaboradas en este área se orientan a estimular los procesos de auto-organización de la población pobre, su capacidad para movilizarse para reclamar sus derechos, etcétera. Como ha argumentado Øyen (2002), la utilidad del capital social para conseguir reducir la pobreza no es particularmente clara pues se orienta a reforzar los vínculos *entre* los pobres pero parece olvidar la importancia de las relaciones que éstos tienen hacia fuera de su propio grupo social. Precisamente son estas relaciones las que pueden mejorar la cohesión social a través del estímulo de la interacción entre distintos grupos sociales y de la solidaridad inter-clase, y no sólo intra-clase. Por eso estas propuestas no parecen hacer más que incrementar la distancia entre los mundos de los pobres y de los no pobres en la medida en que refuerzan una lectura parcial del problema: la existencia de un grupo pobre no compromete a la sociedad en conjunto sino sólo a los que se encuentran en esta situación desfavorable, que deben auto-organizarse para “escapar” de la pobreza. En el ámbito educativo puede ejemplificarse esta cuestión a través de los requisitos que tienen que satisfacer las comunidades pobres para recibir recursos públicos, como por ejemplo la auto-organización para promover proyectos educativos en sus escuelas.

3. El modelo de educación de los DELP

La inversión en educación es un elemento crucial en cualquier estrategia de reducción de la pobreza. Según el BM, la inversión educativa no sólo genera beneficios económicos, tales como aumentar los salarios, la productividad y el crecimiento, sino que también produce beneficios sociales relacionados con la cohesión social, la participación política e incluso la fertilidad y la salud. Pero, si la educación es tan crucial para luchar contra la pobreza, ¿cómo debe orientarse dicha inversión? ¿Y cuáles son las recomendaciones del BM para guiar las prioridades y políticas educativas dentro de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza?

Para abordar estas cuestiones nos centraremos en el análisis del capítulo sobre educación que contienen los *Sourcebooks* (Aoki et al, 2002). Este capítulo es una guía muy detallada que establece las mejores políticas y prácticas educativas para la

reducción de la pobreza y proporciona herramientas de diagnóstico para ayudar a los países a identificar las políticas más aptas para maximizar el impacto de la educación en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El análisis permitirá establecer el "modelo educativo" definido por el BM en el campo de la reducción de la pobreza, así como identificar sus características y sus diferencias y similitudes con las propuestas anteriores del Banco en el sector educativo.

3.1. Razones para invertir en educación y estrategias de reforma

Sin duda alguna, la lógica educativa de los DELP está guiada por la teoría del capital humano. La inversión en educación permite empoderar a los pobres, ampliar sus oportunidades y aumentar su capacidad de generar ingresos y participar en el crecimiento económico. A consecuencia de ello, cualquier estrategia para reducir la pobreza debe eliminar los obstáculos y facilitar el acceso a la educación y a la formación para los pobres. Asimismo, la educación primaria sigue siendo entendida como el nivel con mayor tasa de retorno y, por tanto, el nivel educativo a ser priorizado, sobre todo al referirse a población pobre.

En coherencia con este punto de vista, las propuestas del BM para reformar el sector educativo de los países en desarrollo se centran principalmente en la educación primaria. En concreto, se abordan tres grandes áreas: 1) aumento de la oferta, 2) mejora de la calidad, y 3) estímulo la demanda. Según el Banco, el éxito de estas estrategias se relaciona necesariamente con la aplicación de programas bien focalizados y rentables en términos de costes beneficios. Cualquier diagnóstico nacional del sistema educativo debe tener en cuenta los costes y la efectividad de las políticas públicas, buscando priorizar las políticas con mayores impactos y menores costes. En este contexto, la lógica que guía la inversión educativa del BM bajo los programas de reducción de la pobreza es completamente coherente con las estrategias educativas que desarrolló durante los años noventa.

A pesar de ello, es importante reconocer que el capítulo de educación de los *Sourcebooks* también introduce nuevos elementos en la agenda educativa del BM. Algunas de estas "novedades" son las siguientes: 1) se atribuye mayor importancia a la educación secundaria y terciaria; 2) se pone mayor énfasis en el aprendizaje y no sólo en el acceso a la educación; y 3) se dirige mayor atención hacia la equidad educativa. Con el fin de evaluar si estos nuevos elementos son capaces de distanciarse significativamente de la agenda educativa del BM durante los noventa y de articular un "nuevo modelo" de inversión en el sector, es necesario analizar cómo dichas estrategias se concretan en programas y medidas específicas de reforma educativa.

3.2. Programas y políticas educativas prioritarias

Las propuestas de política educativa recomendadas por el Banco dan una importancia clave a tres cuestiones centrales: 1) el profesorado y la enseñanza; 2) la provisión y la financiación educativa; y 3) la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas. Estos temas aparecen repetidamente a lo largo de las tres áreas de interés definidas por el BM –a saber: ampliación de la oferta, mejora de la calidad y estímulo de la demanda. Asimismo, se atribuye una importancia fundamental a la aplicación de políticas focalizadas, cuarto tema central dentro de las opciones clave de política educativa. La focalización, sin embargo, se limita al área de “estimular la demanda” y, por tanto, no es tan generalizada como los temas anteriores. Veamos, pues, las principales propuestas que se desarrollan para cada una de estas cuestiones.

En primer lugar, y en consonancia con las recomendaciones del BM en décadas anteriores, se atribuye una importancia fundamental al profesorado y a la enseñanza, tanto en términos de mejora de la oferta educativa como de aumento de la calidad de la enseñanza. En términos de la oferta, y con el fin de aumentarla de manera rentable, el BM propone algunas de las reformas que siguen: reducir la duración de la formación inicial del profesorado, racionalizar la asignación de profesorado por escuelas o aplicar estrategias para reducir el coste de formación y contratación del profesorado. De hecho, según el Banco, una de las razones que explican las dificultades para expandir la oferta educativa es el alto nivel salarial de los docentes. Como hemos dicho anteriormente, una presentación específica de los problemas implica un conjunto específico de soluciones. Y esto es más que evidente en el caso que nos ocupa: el foco prácticamente exclusivo en la eficacia de los salarios genera una clara omisión de su impacto redistributivo (Øyen, 2000), especialmente en un grupo típicamente vulnerable en los países en desarrollo como son los docentes.

Exactamente lo mismo sucede en cuanto a la calidad de la enseñanza, donde los salarios de los docentes se identifican una vez más como un elemento crucial a ser revisado, a la vez que se propone reasignar el gasto público hacia partidas no salariales, tales como libros o material didáctico. Junto con esta propuesta, el BM recomienda mejorar la formación del profesorado, tanto a nivel inicial como en términos de desarrollo profesional, introducir nuevos métodos de enseñanza o endurecer los mecanismos de rendición de cuentas y los sistemas de evaluación.

Por supuesto, la posibilidad de ampliar la oferta de educación primaria de buena calidad depende de la disponibilidad de profesores y de la calidad de su enseñanza. Sin embargo, es probable que las propuestas del Banco en este ámbito, y especialmente

aquellas relacionadas con la remuneración de los docentes y sus condiciones de trabajo, pongan en peligro este objetivo. Es más, tal como afirma explícitamente Klees, podemos afirmar que el Banco “does not take teacher needs seriously” (Klees, 2002: 464). De hecho, se puede argumentar que a pesar de la importancia atribuida a los profesores en la mejora de la educación, lo que parece faltar en los DELP es una visión integral de los procesos de enseñanza y aprendizaje (Caillods y Hallak, 2004). El profesorado es requerido, básicamente, para producir resultados tangibles y medibles; “what is important is *what works*”, en palabras de Ball (2007: 222). De este modo, se considera que los docentes son los principales responsables de velar por el desempeño del sistema, pero no se garantizan las condiciones para que ello sea posible.

En segundo lugar, se pone un gran énfasis en la financiación y en la provisión de la educación. Según el Banco, no hay una relación lineal entre el gasto educativo y el rendimiento del sistema, ya que gastos idénticos en el sector producen a menudo resultados muy diferentes. Ante esta situación, el principal desafío no es aumentar los recursos públicos destinados a la educación, sino mejorar su eficacia (Aoki et al, 2002: 237). Para ello, se atribuye una importancia fundamental a la provisión y financiación privada de la educación. La educación privada es considerada crucial no sólo para ampliar de forma rentable la cobertura educativa, sino también para mejorar la calidad del sistema e incluso para estimular la demanda.

Por un lado, la inversión educativa privada se percibe como un requisito imprescindible para que los países en desarrollo puedan expandir la oferta educativa en los niveles secundario y terciario. En este sentido, aunque el BM reconoce la importancia de la educación secundaria lo hace fomentando una mayor presencia del sector privado en los niveles de escolaridad posteriores a la educación primaria.

Por otro lado, los proveedores privados son considerados actores claves para mejorar la calidad de la educación. Tal como se declara explícitamente en los *Sourcebooks*: “involving NGO or for-profit private providers in basic education can lead to better quality of education, by mobilizing available management capacity, providing more choice for families and possibly increasing competition among providers” (Aoki et al , 2002: 256). Como puede observarse, pues, el concepto de calidad utilizado por el BM es altamente restringido y básicamente ligado a la eficiencia y la competitividad.

Por último, algunas propuestas pretenden estimular la demanda educativa mediante la movilización del sector privado. Un ejemplo paradigmático de ello es la propuesta de ofrecer becas a estudiantes pobres para que puedan estudiar en escuelas privadas. Dentro del área de estímulo de la demanda, sin embargo, se desarrollan

también otro tipo de propuestas de naturaleza diferente, tales como becas de estudio específicas para niñas, transferencias condicionadas de renta para estudiantes pobres o incluso la eliminación de cuotas escolares en educación primaria para garantizar el acceso a la educación para las familias pobres. Sin duda, estas propuestas son las más innovadoras y reflejan claramente el nuevo énfasis del BM en términos de equidad. Sin embargo, parece que el foco en estas cuestiones sigue estando monopolizado por el nivel primario.

El tercer tema que aparece constantemente en las propuestas educativas del BM es la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas. En esta área se plantean varias propuestas, la mayoría de ellas orientadas a mejorar la calidad de la enseñanza. Curiosamente, y contradiciendo todas las recomendaciones pedagógicas en este campo, la ratio alumnado-profesorado se considera una variable espuria con respecto a la calidad de la enseñanza. De hecho, el Banco declara explícitamente que “lowering average class size below 40 should not be a priority use of resources in low-income countries” (Aoki et al, 2002: 256) y sigue diciendo “teachers can effectively use more interactive pedagogy even in classes of more than 50 children” (Aoki et al, 2002: 257). Al mismo tiempo, pero justo en términos inversos, se establece una relación directa entre mayor autonomía y descentralización educativa y mayor calidad educativa. De hecho, la descentralización y la autonomía escolar se presentan como cuestiones puramente técnicas, omitiendo de nuevo el debate político e ideológico en torno a estas cuestiones.

Dentro de las medidas orientadas a mejorar la eficiencia del sistema educativo, el Banco también está presionando para introducir los métodos de *New Public Managment* en las escuelas públicas. Tal como indica Ball, “this *new management panopticism* represents the insertion of a new mode of power into the public sector that plays a key role in replacing the professional-ethical regimes with entrepreneurial-competitive regimes” (Ball, 2007: 219). Es más, de acuerdo con Olssen et al (2004) “in its contemporary form, managerialism is preoccupied, if not obsessed, with the notion of quality. Quality has become a powerful metaphor for new forms of managerial control” (Olsen, et al, 2004: 191). Y sin lugar a dudas esta es la noción de calidad que orienta las propuestas de los DELP en su conjunto.

El último tema crucial que aparece en el capítulo de educación de los *Sourcebooks* es el de la focalización. Las políticas focalizadas se consideran de vital importancia para estimular la demanda educativa y reducir las constricciones financieras de las familias pobres para invertir en educación. El objetivo de estas políticas es garantizar el acceso de los sectores más vulnerables a la educación primaria. Con este

propósito se incluye una gran variedad de medidas, tales como programas de salud y nutrición escolar, transferencias condicionales de renta o provisión de material escolar para grupos específicos. Al mismo tiempo, y de acuerdo con las propuestas de la Educación para Todos y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se presta una atención especial a la promoción de la escolarización de las niñas.

De hecho, la variedad de medidas destinadas a estimular la demanda de los sectores más vulnerables no hace más que consolidar y ampliar la importancia atribuida a la focalización durante la década de los noventa. Según el Banco, la focalización es la mejor medida para garantizar simultáneamente la eficiencia y la equidad en la asignación de recursos y, consecuentemente, es un mecanismo a ser priorizado en cualquier estrategia de reducción la pobreza. Una vez más, sin embargo, el BM hace caso omiso a la dimensión política de estas medidas y a la variedad de modalidades de entender y aplicar los programas focalizados -y, por supuesto, a los impactos potencialmente diferentes que pueden derivarse de estas diferentes modalidades. La focalización se presenta como una decisión puramente técnica, objetiva y racional omitiendo la dimensión política implicada en su diseño e implementación.

Podemos concluir, por tanto, que el “*short policy menu*” (Heyneman, 2003) que dominó la política educativa del BM los años ochenta y noventa todavía se mantiene al orden del día, aunque dicho menú se haya extendido y, en cierta medida, modificado. Es cierto que se ha puesto más énfasis en la equidad y en mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Al mismo tiempo, al menos teóricamente, se ha reconocido la importancia de los niveles educativos superiores con el fin de reducir la pobreza. Sin embargo, la educación primaria sigue siendo el nivel educativo principal a priorizar en cualquier estrategia para reducir la pobreza. Asimismo, las reformas orientadas a la competitividad y a la financiación, tales como la privatización, la descentralización, la eficacia o la rendición de cuentas, siguen siendo la base para orientar cualquier política y medida en el sector educativo de los países en desarrollo.

4. Conclusiones

Para concluir el análisis de los DELP nos centramos en dos cuestiones centrales: por una parte, valoramos la capacidad de los DELP para superar el “*short policy menu*” de décadas anteriores; por otra parte, presentamos algunos de los principales desafíos que presentan los DELP en términos de condicionalidad y de relación entre países en desarrollo y organismos internacionales.

En primer lugar, y por lo que se refiere a la relación de los DELP con el “*short policy menu*” propio de los años ochenta y noventa, no se puede negar que los DELP

introducen algunos aspectos novedosos para abordar la relación entre crecimiento económico, educación y pobreza y que ofrecen una explicación más amplia de la pobreza, con nuevos elementos de análisis. A pesar de ello, sin embargo, la lógica de fondo sigue siendo básicamente la misma que la que se adoptó en las últimas décadas del siglo. Esta continuidad queda demostrada por una jerarquía de prioridades que sigue subordinando los aspectos sociales del desarrollo a las recomendaciones macroeconómicas y de gobernabilidad. Tal como sostienen Craig y Porter para definir la idea de liberalismo inclusivo, “this is reiterating: global economic integration first, good governance second, poverty reduction following as a result, underpinned by limited safety nets and human capital development” (Craig y Porter, 2003: 54). El enfoque de Álvarez Leguizamón (2008) también permite poner de relieve los vínculos entre esta lógica y los enfoques de la modernidad dirigidos a los países en desarrollo. De acuerdo con este punto de vista, las características individuales (o nacionales) se utilizan como base para explicar la pobreza y, en consecuencia, para proponer soluciones. El foco, por tanto, no está puesto ni en las relaciones de poder desiguales sea a nivel nacional o internacional (Fine et al., 2001), ni en las relaciones de clase ni en las estrategias redistributivas (Øyen, 2000). Es más, el enfoque técnico a expensas del político permite dejar en segundo plano una discusión más amplia sobre lo que debería ser la reducción de la pobreza en términos políticos y sociales, y no exclusivamente en términos económicos (Cimadamore, 2008, Nustad, 2000).

En segundo lugar, nos gustaría apuntar algunos dilemas que introducen los DELP en relación a la condicionalidad y al supuesto cambio que se espera que se genere desde las *condiciones* a los *contratos*. En este sentido, los DELP han hecho hincapié en su impacto sobre los resultados y no en su influencia sobre las condiciones del proceso. Eso significa que, teóricamente, la única "exigencia" para recibir financiación se vincula al logro de resultados concretos y tangibles en el campo de la reducción de la pobreza, mientras que los procesos mediante los cuales pueden obtenerse dichos resultados se dejan a la voluntad nacional. De acuerdo con el BM esto implica una especie de contrato entre los donantes y los países en desarrollo basado en el intercambio de dinero y asistencia por resultados.

Por supuesto, esto introduce un cambio significativo, al menos en apariencia, en relación con el tipo de condiciones (más centradas en procesos) características de los Planes de Ajuste Estructural (PAE). El cambio es visible en la gran importancia que han dado los DELP a la propiedad nacional y a los procesos participativos, pero es difícil entender cómo estos nuevos contratos pueden garantizar la participación tanto de gobiernos como de sociedad civil en la elaboración de las estrategias. Al contrario, las

etapas por las que tienen que pasar los países para que la Junta del BM les apruebe los DELP sugieren que el cambio no es tan amplio como parece a primera vista. Mirando exclusivamente la primera de estas etapas (o condiciones), que implica un informe positivo de la estructura macroeconómica nacional por parte del FMI, podemos ver si las condiciones persisten o no. Si la evaluación es negativa, los países tendrán que mejorar su rendimiento económico mediante la modificación de algunos de sus elementos estructurales. Y estos elementos son muy similares a los que ya propuso el Banco durante los años 80 y 90: liberalización del comercio, aumento de la inversión privada, descentralización, privatización, y así sucesivamente.

Es más, los DELP actúan como filtro para la concesión de ayudas al desarrollo por parte de otros organismos internacionales – a modo de ejemplo: tener un DELP aprobado ha sido una de las condiciones exigidas para que los países en desarrollo pudieran participar en la *Fast Track Initiative* de la Educación para Todos. De este modo, podemos concluir que los DELP no sólo implican algunas condiciones que deben cumplir los países en desarrollo, sino que son en sí mismos una condición para que los países en desarrollo puedan tener acceso a otras vías de financiación internacional.

5. Referencias

- Aline, C., Hentschel Jesko, S. & Wodon Quentin, T., (2002) Chapter 1: Poverty Measurement and Analysis. In: Klugman, J. (ed.), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington D.C.: World Bank.
- Alú, M. et al., (2006) Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial. In: Murillo, S. (ed.), *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Cuaderno de Trabajo. Buenos Aires: Ediciones CCC.
- Álvarez Leguizamón, S., (2008) La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano. In: Cimadamore, A., Cattani, A.D. (eds.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Álvarez Leguizamón, S., (2005) Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. In: Álvarez Leguizamón, S., Cimadamone A.D. (eds.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe*. Buenos Aires: Clacso.
- Ames, B. et al., (2002) Chapter 12: Macroeconomic Issues. In: Klugman, J. (ed.), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington D.C.: World Bank.

- Aoki, A., Bruns, B., & Drabble, M., (2002) Chapter 19. Education. In: Klugman, J. (ed.), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Volume II: Macroeconomic and Sectoral Approaches. Washington D.C.: World Bank.
- Ball, S., (2007) "The teacher's soul and the terrors of performativity", *Journal of Education Policy*, 18 (2), 215-228.
- Bonal, X. & Tarabini, A., (2009) Global solutions for global poverty? The World Bank education policy and the anti-poverty agenda. In: Simons, M., Olssen, M. & Peters, M. (eds.), *Re-reading Education Policies: Studying the Policy Agenda of the 21st century*. London: Sense Publishers.
- Bullard, N., (2003) The Millennium Development Goals and the Poverty Reduction Strategy Paper: two wrongs don't make a right. In: Focus on the Global South (ed.), *Anti Poverty or Anti Poor? The Millennium Development Goals and the Eradication of Extreme Poverty and Hunger*. New York: UNESCAP, pp. 15-17.
- Caillods, F. & Hallak, J., (2004) *Education and PRSPs. A review of experiences*. Paris: UNESCO/ IIEP.
- Castel, R., (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós.
- Cimadamore, A., Cattani, A.D. (ed.), (2008) *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Coudouel, A.K.E., Grosh, M. & Sherburne-Benz, L., (2002) Chapter 17: Social Protection. In: J. Klugman (ed.), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington D.C.: World Bank.
- Craig, D. & Porter, D., (2003) Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence. *World Development*, 31 (1), 53-69.
- Fine, B., Lavapitas, C., & Pincus, J. (Eds.), (2001). *Development policy in the Twenty-first Century. Beyond the Post-Washington Consensus*. London: Routledge.
- Heyneman, S.P., (2003) 'The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000', *International Journal of International Development*, (23), 315-37.
- Jessop, B., (2008) *State Power: a strategic-relational approach*, Cambridge: Polity.
- Klees, S. J., (2002) 'World Bank education policy: new rhetoric, old ideology', *International Journal of Educational Development*, 22 (5), 451-74.
- Klugman, J., (2002) *A sourcebook for poverty reduction strategies*, Washington D.C.: World Bank.
- Noël, A., (2006). The new global politics of poverty. *Global Social Policy*, 6, 304-33.
- Nustad, K.G., (2000) On the theoretical framework of the World Development Report.

- A critical review of the World Bank report: World development report 2000/2001. Attacking poverty.* International Social Science Council - CROP.
- Olssen, M. et al, (2004) *Education Policy: Globalization, citizenship and democracy.* London: Sage publications.
- Offe, C., (1990) *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Madrid: Alianza Editorial.
- Øyen, E., (2000) Six Questions to the World Bank on the World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty. *A critical review of the World Bank report: World development report 2000/2001. Attacking poverty.* International Social Science Council - CROP.
- Øyen, E., 2002. Social capital formation: a poverty reducing strategy? Ginebra: UNESCO and Crop. Available at: <http://hdl.handle.net/1956/2533>.
- Sen, A., (2000) *Development as freedom*, New York: Anchor Books.
- Tarabini, A., (2010) "Education and poverty in the global development agenda: emergence, evolution and consolidation", *International Journal of Educational Development*, 30 (2), 204-212.
- Tarabini, A. y Jacovkis, J. (2012), "Poverty Reduction Strategy Papers: an analysis of the hegemonic link between education and poverty". *International Journal of Educational Development*, 32(4), 507-516.
- World Bank, (1990) *World Development Report 1990.*, Washington D.C.: World Bank, Oxford University Press.
- World Bank, (2001) *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty.* Washington D.C.: Oxford University Press.