

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

XAVIER BONAL *

Resumen: El artículo desarrolla un análisis crítico de las políticas educativas del Banco Mundial (BM) a lo largo de las dos últimas décadas en América Latina. Evalúa diferentes aspectos del impacto de las políticas de ajuste estructural desarrolladas por el BM sobre las políticas y los sistemas educativos. Muestra cómo los efectos de los programas de ajuste 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 latinoamericanas en la economía global.

Abstract: This article provides a critical analysis of the World Bank's (WB) education policies over the past two decades in Latin America. It evaluates various aspects of the impact of the structural adjustment policies developed by the WB on educational policies and systems. It shows how the effects of adjustment programs are not solely due to sectoral policies but also to the orientation of a particular economic policy that pursues the objective of incorporating Latin American societies into the global economy.

Palabras clave: globalización, política educativa, Banco Mundial, América Latina, descentralización educativa.

Key words: globalization, education policy, World Bank, Latin America, educational decentralization.

INTRODUCCIÓN

DESDE PRINCIPIOS DE LOS AÑOS OCHENTA, la influencia del Banco Mundial en las políticas y sistemas educativos de los países menos desarrollados se ha expandido extraordinariamente, desde un punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo. A mediados de los años noventa, por ejemplo, el financiamiento del Banco Mundial su-

¹ Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el VII Congreso de la Federación Española de Sociología (FES): Convergencias y Divergencias en la Sociedad Global, Salamanca, 20-22 de septiembre de 2001.

* Departamento de Sociología de la UAB, Campus de Bellaterra, Edifici B, 08193 Bellaterra, Barcelona, e-mail: xavier.bonal@uab.es.

ponía el 25% del total de la ayuda internacional al desarrollo de la educación (Bennell, 1996:235). Ello se explica por el aumento en el número y cuantía de los préstamos educativos y la reducción de las ayudas bilaterales al desarrollo. Al mismo tiempo, la proporción de préstamos educativos en el presupuesto global del BM aumentó del 4% en 1980 al 10% en 1996, con lo que alcanza los dos billones de dólares (Bennell y Segerstrom, 1998:271). En la actualidad el BM financia 164 proyectos en 82 países y es, con mucho, la institución con mayor capacidad de financiamiento de la educación (véase la página web del Banco Mundial).²

Desde un punto de vista cualitativo, la influencia del BM en la política educativa de los países menos desarrollados se ha caracterizado por una condicionalidad estricta. Los programas de ajuste estructural (SAP, por sus siglas en inglés) impulsados por el BM a principios de los años ochenta aumentaron incuestionablemente la capacidad del BM para influir tanto en los procesos como en los objetivos de la política educativa. Los préstamos condicionados modificaron la relación entre el BM y los países receptores, y conllevaron una nueva forma de entender el diseño, la planificación y la aplicación de políticas. Fundamentalmente, los SAP trasladaron por completo —a través de los préstamos condicionados— el control de las decisiones en materia de política educativa de los países receptores hacia el BM.

Estas circunstancias son las que permiten identificar al BM como un verdadero sujeto inductor de procesos de globalización educativa. En un terreno de debate amplio y también ambiguo, como es el de la índole, características y efectos de los procesos de globalización económica, política y cultural, el BM constituye un sujeto con suficiente capacidad económica y política como para generar cambios a escala global en los discursos y políticas de educación. En efecto, el uso de los préstamos condicionados como mecanismo de financiamiento de la educación conlleva dos cambios clave en el proceso de globalización educativa: por una parte, la introducción de formas de gobernabilidad que superan el espacio del Estado-nación para situarse en el ámbito de los organismos multilaterales. La condicionalidad prácticamente elimina la negociación política y otorga a una institución supranacional capacidad de gobierno *sin gobierno*. Por otra parte, el contenido de las políticas inducidas por el BM, como se observará, ha contribuido a si-

² <http://www.worldbank.org>.

tuar la ideología neoliberal en el centro del modelo hegemónico de desarrollo: los documentos de política educativa, los proyectos de investigación, los métodos de evaluación para la viabilidad de proyectos, etc., han consolidado un modelo de desarrollo caracterizado por el “Estado mínimo” y por la introducción de mecanismos de mercado como sistema de producción y distribución de la riqueza. En este sentido, el BM se ha mostrado con capacidad para inducir formas de intervención estatal de “tipo competitivo” (Cerny, 1997), es decir, estrategias de acción que prioricen la presencia del mercado para favorecer el desarrollo de sectores económicos competitivos y la inserción de los países menos desarrollados en la economía global.

El presente artículo intenta evaluar un conjunto de implicaciones que se derivan del papel del BM como sujeto de globalización de la política educativa. Para ello, el argumento se centra en algunos impactos que tal proceso ha generado sobre las políticas y sistemas educativos de algunos países receptores de financiamiento del BM y sobre las transformaciones internas en una institución como el BM derivadas de su autoprotagonismo como organismo encargado de velar por el “bienestar global”. El texto se sirve de diferentes fuentes documentales del propio banco y de otros estudios sobre el mismo para mostrar las transformaciones en los dos niveles de análisis referidos. Cabe señalar que el trabajo no pretende constituir una exploración sistemática y en profundidad del impacto de la política educativa del BM en diferentes países de América Latina. El objetivo es tomar diversos datos e indicadores educativos a modo de ilustración de los efectos a escala global que se derivan de la política del banco. Se espera que el análisis presentado pueda sugerir hipótesis de investigación y constituir un marco para posteriores estudios de caso o análisis comparativos.

El artículo se estructura del siguiente modo. En el apartado siguiente se presentan las características del modelo de desarrollo dominante en el Banco Mundial desde los años ochenta y las condiciones para su hegemonía en América Latina. En el segundo apartado, el más exhaustivo, se revisan los impactos de una determinada agenda de política económica y educativa sobre un conjunto de indicadores educativos. Se distingue entre efectos directos e indirectos para ilustrar la distinta índole de los impactos de la globalización sobre la educación en la región latinoamericana. En el tercer apartado se evalúan algunos cambios introducidos en las políticas y discursos del BM como consecuencia del fracaso de los programas de ajuste estructural y la adopción del

denominado Post-Washington Consensus a partir de la segunda mitad de los años noventa. Finalmente, en el último apartado se reflexiona a modo de conclusión sobre las posibilidades y límites de los cambios en las prioridades y estrategias educativas del Banco Mundial.

EL WASHINGTON CONSENSUS 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 (FMI) han ejercido una presión directa sobre la apertura económica de la región. 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, acentuado 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, Sectorial Adjustment Loans, Structural Adjustment Facilities, Extended Fund Facilities, etc.) para acceder a nuevos créditos (necesarios, en gran medida, para financiar la deuda). Tales créditos sólo fueron otorgados si los países receptores se comprometían a estabilizar sus economías y a llevar a cabo importantes reformas estructurales. Estas medidas supusieron 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 de la región en la economía global mediante su estabilización macroeconómica y 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. Gore (2000) ha sintetizado las políticas incluidas en el Was-

hington Consensus en tres conjuntos de medidas: *a)* la consecución de estabilidad macroeconómica por medio del control de la inflación y la reducción del déficit fiscal, *b)* la apertura de las economías al resto del mundo mediante la liberalización del comercio y la circulación de capitales, y *c)* la liberalización de mercados internos por medio de la privatización y la desregulación (Gore, 2000:789-790).

Durante la década de los ochenta, el Washington Consensus se erigió como el paradigma del modelo de desarrollo. Sustituyó modelos de desarrollo previos, especialmente aquellos basados en políticas económicas keynesianas. La orientación económica neoclásica del nuevo paradigma supuso la práctica desaparición del Estado como agente de cambio estructural. El papel del Estado queda reducido a la generación de condiciones para el desarrollo de una economía de mercado (por medio de la privatización y la desregulación de mercados).

Los gobiernos latinoamericanos percibieron la introducción del paradigma neoliberal como una respuesta inevitable a una situación de ahogo producida por el aumento de las deudas 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.³ 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 financiamiento 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 de la región 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 América Latina con el fin de los gobiernos autoritarios y la transición a gobiernos democráticos. Los intentos fallidos del Plan Austral de Alfonsín

³ Gwynne y Kay (2000:144) señalan asimismo cómo 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.

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 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 mediano plazo los ingresos fiscales al tiempo que aumentó la dependencia del sector privado exterior. La desregulación del mercado de trabajo tuvo como consecuencias 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 a la región latinoamericana 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).⁴ El pago de los intereses de la deuda supera sustancialmente las entradas

⁴ Desde 1983, oficialmente, la deuda del Tercero al Primer Mundo supera la transferencia del Primero 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 capital (en forma de préstamos, inversión extranjera y ayuda al desarrollo). Con todo, es preciso señalar que no todos los efectos negativos de las políticas neoliberales se derivan de la actuación de las instituciones financieras internacionales. Evaluar con precisión las causas del fracaso de determinadas políticas es una tarea compleja. Factores endógenos relacionados con aspectos diversos (crecimiento demográfico, polarización territorial, mala administración de recursos, escasa diversificación económica, etc.) pueden ser clave para comprender el fracaso de los programas de ajuste estructural y la variabilidad de sus impactos según países y regiones. Escapa a los objetivos de este artículo, sin embargo, referir tales diferencias y evaluar el peso específico de factores endógenos o exógenos al desarrollo. En todo caso, 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.

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 [comp.], 1994; Carnoy y Torres, 1994; Reimers, 1997 y 2000; Reimers y Tiburcio, 2000; 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 cápita, reducción de la tasa de escolarización en algunos países, reducción de la calidad de la educación, aumento de las tasas de deserción y de ausentismo escolar, etcétera.

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 desigualda-

de los ochenta, se calcula una transferencia neta del Tercer Mundo al Primer Mundo de 250 billones de dólares (Hoogvelt, 2001:180).

des educativas y sociales.⁵ 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, 1994:15). 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 coincide la mayoría de los estudios. A pesar de que el análisis que se presenta no es exclusivo de América Latina, 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. Podemos considerar como efectos directos aquellos que se derivan de la aplicación de las condiciones impuestas por los organismos internacionales para acceder al financiamiento. 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. Para los directos, se puede afirmar que existe una correspondencia estricta entre las medidas políticas y los efectos que se derivan de las mismas.

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 costos de oportunidad de la escolarización de los hijos como consecuencia del aumento de la po-

⁵ 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 cosa ha ocurrido en Chile y 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.

breza, por ejemplo).⁶ 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 por qué 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 las políticas neoliberales sobre la educación y su relación con la desigualdad social.

Efectos directos de los SAP: 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 del financiamiento 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 al financiamiento 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.⁷ A ello puede añadirse el aumento del financiamiento comercial a partir

⁶ Reimers (1997:14) subraya el hecho de que hasta 1988 sólo 3% de las condiciones fijadas por el Banco Mundial para la concesión de créditos tenía 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.

⁷ 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

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 financiamiento de los programas de desarrollo educativo,⁸ 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 superior, se redujeron más que en aquellos países que no siguieron planes de ajuste (Reimers, 1997; Reimers y Tiburcio, 1993). El caso de América Latina 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 cápita en educación: hasta 1990, América Latina 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). A pesar de que el periodo 1980-2000 arroja un balance positivo desde el punto de vista del aumento de las tasas de escolaridad en la región latinoamericana (CEPAL, 2000), las tasas netas de escolarización en el primer grado de enseñanza primaria decrecieron en aquellos países que siguieron los planes de ajuste estructural (Reimers y Tiburcio, 1993:39). Asimismo, la

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 costos o no sean los más costo-efectivos)

⁸ A mediados de la década de 1990, los créditos del Banco Mundial suponían 25% del total de las ayudas al desarrollo educativo en los países en vías de desarrollo (Bennell, 1996:235).

transición de la enseñanza primaria a la secundaria fue menor en los países que siguieron planes de ajuste respecto de aquellos que no los siguieron. Por otra parte, 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.⁹ Por otra parte, la disminución del presupuesto educativo tiende a afectar de forma especialmente severa 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 la políticas de inversión educativa del BM desde principios de los años sesenta (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, desde hace dos décadas las prioridades de inversión educativa del BM se basan en la información que proporcionan las tasas de rendimiento de la inversión educativa.¹⁰ La credibilidad y hegemonía de tal enfoque permitieron al BM reorientar sus prioridades e inducir un giro en los presupuestos educativos de los países menos desarrollados, 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 domi-

⁹ 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 por 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 y 1999a).

¹⁰ 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 Banco Mundial (véase Jones 1992:141 y ss.).

nante de la economía de la educación;¹¹ en segundo lugar, priorizar la enseñanza básica hacía aparecer al banco como una 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 el financiamiento 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 el financiamiento de los servicios (véase el siguiente apartado). El balance de las últimas décadas en América Latina muestra cómo, especialmente a lo largo de los años ochenta, estas políticas no facilitaron la expansión de los sistemas de enseñanza de los países 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.¹² 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

¹¹ La consistencia en el 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, sobreestimación de las tasas de beneficio como consecuencia de la omisión de variables significativas en el 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).

¹² 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 (el cual, como hemos ya señalado, disminuye).

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 en enseñanza privada, fue un claro llamado 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 que se expanda la escolarización y al mismo tiempo se contenga el 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 y Jiménez, 1996), evidencia que es cuestionada por otros trabajos (Riddell, 1993; Carnoy y McEwan, 1997; McEwan, 2000). En tercer 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 del financiamiento privado de los costos directos de la enseñanza puede compensar la regresividad del gasto público en estos niveles de enseñanza.¹³

Las reformas dirigidas a la privatización han ido acompañadas a menudo por la introducción de mecanismos de cuasimercados, como el *voucher* o cheque escolar, o la libertad de elección de centro educativo. En Chile, por ejemplo, la reforma de 1980 introdujo un sistema de financiamiento a los municipios basado en el número de alumnos matriculados. A partir de 1993, el gobierno chileno introdujo la posibilidad de

¹³ Para una crítica de los argumentos que justifican la recuperación de costo por medio del pago de matrícula, véase Colclough (1996).

financiamiento compartido, 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 de 20% a 43% entre 1980 y 1996 (Carnoy, 1999:56), aumentando con ello la segregación escolar.¹⁴

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 tanto obliga a escuelas y municipios a responder de los resultados de sus decisiones ante la comunidad. El currículum, los métodos pedagógicos y 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 *voucher* (cheque escolar) o el financiamiento 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 en 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 primordialmente la mejora del logro escolar, sino un mayor control sobre el trabajo docente y un alivio de la responsabilidad financiera y de gestión para los gobiernos centrales (Carnoy, 1999:54). Sucesivas reformas de descentralización en América Latina a lo largo de los años ochenta lo demuestran. Dichas reformas, lejos de aumentar los niveles de rendimiento académico, incrementan las desigualdades entre escuelas y entre diferentes áreas geográficas. Sólo

¹⁴ La segregación escolar explica que las escuelas privadas sean más costo-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).

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 educativa ha sido la extensión de los sistemas de evaluación.¹⁵ Los organismos supranacionales (OCDE, UNESCO, BM) han impulsado con especial interés sistemas homogéneos de 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 la enseñanza pública y la privada, y facilitar información relevante para la elección de centro escolar (como en Chile). En otros casos, la evaluación educativa ha sido utilizada como sistema de supervisión y control del proceso de descentralización educativa. En 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

¹⁵ 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 para permitir la comparación entre sistemas de enseñanza. La selección de indicadores no sólo no es neutra, sino que puede constituir un 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.

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 SAP sobre la educación es el relativo a las condiciones de trabajo del profesorado. De los apartados anteriores se desprende que éste ha sido un colectivo especialmente maltratado por la política sectorial del BM. El 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, deterioro 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 1980.¹⁶ 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 45 alumnos por aula) sobre el rendimiento de los estudiantes. Por último, el aumento de los mecanismos de supervisión 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 compor-

¹⁶ 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).

tamiento 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 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 costos 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 costos privados de la educación

Éste 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 cápita como resultado de las políticas de reestructuración económica aumenta directamente los costos 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 contribuyan con su trabajo a la renta familiar y no asistan a la escuela (aumenta, por lo tanto, el costo de oportunidad). Por otro lado, aumenta los costos de una serie de bienes necesarios para la educación, normalmente financiados por la familia (libros y otros materiales, uniformes, transporte escolar). Esto es, los costos 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 30% y 60% de los costos directos (Carnoy y Torres, 1994:81).

Estos cambios tienen consecuencias especialmente dramáticas sobre las familias pobres. En algunos casos, los costos totales de la escolarización de un hijo pueden llegar a suponer 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 costos directos y de oportunidad de la escolarización se añade la recomendación del BM de implicar más a las familias en el co-financiamiento de la educación (introducción o incremento en los costos de inscripción y colegiatura), las consecuencias sobre la estructura de oportunidades educativas son especialmente graves. El Banco Mundial tiende, en sus cálculos, a infravalorar el aumento de los costos 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 1999a), 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 América Latina, 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 tienen 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 para el capital financiero y el 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 la que 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.

Es 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 aquellos países menos desarrollados y con menor diversificación sectorial de sus economías, se basa más en la disponibilidad de una mano de obra de bajo costo y en la existencia de mercados de trabajo desregulados que en la presencia de una mano de obra altamente calificada. 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 América Latina: 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 calificado, 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 acentúan, 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 calificado 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), aquellos países con un nivel de capital humano notable en una situación de libre circulación de capitales están en mejor disposición de atraer capital exterior y favorecer un desarrollo económico interno que a su vez repercute en un mayor desarrollo educativo. A riesgo de generalizar en exceso, parece que éste fue el caso del “milagro” de los países del Sudeste asiático a principios de los ochenta. Por el contrario, el escaso desarrollo educativo de muchos países latinoamericanos a principios de los ochenta dificultó sin duda una relación positiva acumulativa 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 costos de oportunidad y de los costos directos 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 las pautas de consumo. La polarización salarial entre los distintos niveles de calificación 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 par-

ticipación de los usuarios en el co-financiamiento 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 por 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, exenciones fiscales del gasto privado en educación).

EL POST-WASHINGTON CONSENSUS Y LA REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DEL BANCO MUNDIAL

El conjunto de efectos descritos ha dañado, sin duda, la imagen de 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. Paralelamente, el fracaso de la aplicación de los SAP favorece la aparición de duras críticas al modelo de desarrollo dominante, críticas que provienen de otras instituciones internacionales (como UNICEF y sus demandas de un “ajuste con rostro humano”, o la propia CEPAL y su apuesta por el neoestructuralismo), de sectores académicos críticos de las instituciones financieras internacionales o, finalmente, de proposiciones originadas en el interior de las propias instituciones. En este último caso, cabe señalar el trabajo de Joe Stiglitz como director economista del Banco Mundial en la segunda mitad de los ochenta y su intento de impulsar el denominado Post-Washington Consensus. Ben Fine (2001:139) describe perfectamente las características de la reconstrucción del paradigma del modelo de desarrollo. Según Fine, el Post-Washington Consensus presenta las siguientes características:

En primer lugar, es crítico con el Washington Consensus y busca una alternativa en la que la intervención del Estado sea mayor en intensidad y extensión. En segundo lugar, rechaza la idea analítica de contraponer el Estado al mercado, argumentando que los dos son complementarios y pueden actuar conjuntamente o el uno contra el otro. En tercer lugar, aunque de forma menos explícita, propone una agenda alternativa para el debate sobre el desarrollo económico, intentando establecer un rol adecuado del Estado en un contexto de imperfecciones del mercado. Finalmente, el Post-Washington Consensus sitúa de nuevo la dimensión social como aspecto central para interpretar, y potencialmente corregir, las imperfecciones del mercado —a diferencia de la orientación del Washington Consensus, cuya forma de mejorar el mundo pasa por hacerlo parecerse cada vez más al mercado.

¿Qué tipo de consecuencias presenta el nuevo consenso para los debates y medidas de política educativa? Fine señala cómo el Post-Washington Consensus no difiere en exceso del paradigma anterior desde el punto de vista del tipo de la orientación política. La intervención del Estado se mantiene estrictamente sujeta a las imperfecciones del mercado. Sin embargo, el Estado sigue siendo visto como un ente en manos de grupos que persiguen su propio interés, aspecto que obstaculiza su papel central en el desarrollo estructural. Por lo tanto, es cuestionable el hecho de que el nuevo paradigma conlleve una nueva agenda para el desarrollo económico y para el desarrollo educativo. Una revisión de algunos documentos de política educativa publicados a finales de la década de los noventa por el BM (World Bank, 1994, 1995, 1999a, 1999b) nos muestra la presencia de nuevos objetivos y compromisos para la educación, donde los aspectos sociales tienen efectivamente mayor relevancia que en declaraciones anteriores. Sin embargo, puede también observarse que en dichos documentos los nuevos compromisos educativos no suponen ninguna alteración de los principios básicos de economía de la educación que son la base de la orientación de la política educativa del BM. Aspectos como el cálculo de las tasas de rendimiento educativo para establecer las prioridades de inversión, la importancia de la enseñanza privada o la marginación de la formación técnica y profesional, son muestras del mantenimiento de la racionalidad política y económica que orienta la política educativa de la institución. El mantenimiento del paradigma (Wade, 1996) es fundamental para comprender el alcance y los límites de las nuevas iniciativas educativas y sociales del banco. Los apartados siguientes intentan mostrar tales límites a partir del análisis de dos aspectos centrales de la política reciente del Banco Mundial: la lucha contra la pobreza y las estrategias de participación social para el desarrollo.

Mayor atención a la pobreza

Desde finales de los años noventa, el BM ha situado la lucha contra la pobreza como su principal “misión” que cumplir. El World Development Report 2000/2001 mostró tal compromiso y evidenció asimismo un cambio en la definición del concepto de pobreza. La incorporación del Índice de Desarrollo Humano, que mide el estatus nutricional, el logro educativo y el nivel de salud, muestra una clara diferencia con la conceptualización de la pobreza medida exclusivamente en términos

de renta per cápita (Pender, 2001:406). En el ámbito 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 la 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 reflejadas en los Policy Papers sectoriales y regionales.

Las implicaciones potenciales de los nuevos objetivos, en términos de estrategias políticas, son lógicamente amplias. Sin embargo, tales implicaciones no parecen alterar la lógica de la condicionalidad establecida por el BM para el acceso a los préstamos. De hecho, las estrategias de lucha contra la pobreza pueden incorporarse a la agenda del BM sin necesidad de alterar sustancialmente su lógica de actuación. Por una parte, la lucha contra la pobreza puede entenderse como una estrategia estatal para responder a una imperfección de mercado, es decir, como una forma de compensación de las fallas del mercado como mecanismo de distribución de la riqueza.¹⁷ 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*). Por otra parte, las estrategias de lucha contra la pobreza no suponen necesariamente una política social y económica redistributiva. Una política de atención a las necesidades básicas de los sectores más pobres puede llevarse a cabo sin necesidad de situar la redistribución económica como prioridad política ni modificar una lógica de redistribución centrada en los mecanismos de mercado. De hecho, en los discursos del Banco Mundial, la redistribución como objetivo prioritario sólo aparece en el ámbito del financiamiento de la enseñanza postobligatoria, discurso que legitima una mayor participación del usuario en el financiamiento del servicio y la necesidad de que el sector público financie la enseñanza básica. Los efectos progresivos o regresivos de la expansión del sector privado no son analizados en los documentos del BM.

¹⁷ Véase a este respecto el trabajo de Robertson y Dale (2002) sobre el uso de las intervenciones de emergencia por parte del Estado neoliberal.

Capital social y cooptación de ONG

Conceptos como *partnership* y capital social¹⁸ han pasado al primer plano del discurso del BM. Desde finales de los años noventa, estos discursos han sido introducidos como símbolos de un nuevo estilo político que pretende desplazar las formas autoritarias que caracterizaron los programas de ajuste estructural e impulsar una imagen de diálogo y democratización en los procesos de exploración, diseño y aplicación de políticas. Una de las principales consecuencias de este cambio de orientación ha sido el intento de incorporación de individuos, organizaciones públicas y, sobre todo, ONG a los proyectos de desarrollo del BM. Atender a los sectores sin voz, a aquellos sectores más afectados por los programas del banco, constituye ahora una práctica común previa al diseño de políticas, como también lo es establecer consultas con movimientos sociales o con organizaciones del ámbito internacional. La noción de capital social adquiere un significado para conseguir la implicación de las comunidades afectadas por los programas y para desarrollar políticas que tengan en cuenta el contexto social, político y cultural en el que son aplicadas. 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 y reduzca las numerosas críticas a su gestión procedentes de distintos sectores (movimientos sociales locales y globales, intelectuales críticos del mundo académico,¹⁹ etcétera).

El impacto real de las iniciativas de participación, sin embargo, no es evidente. En primer lugar, la apertura a la posibilidad de participación en proyectos para el desarrollo no otorga autonomía de diseño o de aplicación de programas. El BM raramente financia en forma directa a organizaciones de la sociedad civil; más bien las incorpora a su agenda de proyectos o actúa de mediador entre el país receptor y las instituciones de la sociedad civil. En segundo lugar, las llamadas a la participación constituyen un tipo de discurso que encaja perfectamente en el paradigma del modelo de desarrollo defendido por el BM. La participación constituye un mecanismo consonante con una agenda que incluye la descentralización educativa y la participación del sector privado en

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

¹⁹ Véanse, por ejemplo, las críticas al documento "Priorities and strategies for education" de 1995 contenidas en el monográfico del *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 1996.

la provisión de servicios educativos. Un buen ejemplo de ello puede encontrarse en las estrategias del BM sobre formación profesional y técnica, cuyo contenido evidencia cómo la noción de participación es utilizada para trasladar responsabilidades desde el sector público a distintos agentes (municipios, empresarios, agencias privadas de formación, etc.) que pasan a ser los principales proveedores de este tipo de formación (Bennell y Segerstorm, 1998). Finalmente, como señala Fine, el concepto de capital social constituye un mecanismo a través del cual las ciencias económicas colonizan otras ciencias sociales.

Los principios económicos que subyacen al Post-Washington Consensus (imperfecciones del mercado, especialmente las relativas a la información imperfecta y asimétrica) son aplicados a terrenos no económicos o en campos menos tradicionales, como el papel de la sociedad civil o las condiciones para la emergencia de un Estado desarrollista. En este sentido, y en parte gracias al capital social, los economistas están ganando influencia sobre otras disciplinas al tiempo que sus propios principios permanecen sin ser cuestionados (Fine, 2001:155).

Por lo tanto, en el BM el uso del término capital social ha permitido hasta ahora una mayor implicación de los economistas en los ámbitos no económicos. La economía neoclásica, sin embargo, sigue constituyendo el paradigma central que define la política del BM. Es más, la hegemonía de la aproximación económica al estudio de las relaciones sociales puede incluso conducir al análisis de tales relaciones a partir de modelos económicos formales y reforzar el paradigma dominante del modelo de desarrollo.

A MODO DE CONCLUSIÓN: LOS LÍMITES DEL CAMBIO

Existen evidencias de que en los últimos años el BM ha modificado su discurso político. Un modelo neoliberal de desarrollo sufre modificaciones progresivas a partir de la inclusión de nuevas estrategias más sensibles a los problemas sociales y menos dependientes de la lógica de la economía neoclásica. El fracaso en la aplicación de los programas de ajuste estructural, por otra parte, ha favorecido un cambio en el lenguaje del desarrollo económico: bajo la presidencia de James Wolfensohn, el banco ha acuñado la noción de Comprehensive Development Framework (Pender, 2001) para simbolizar un cambio en sus prioridades y estrategias. Lucha contra la pobreza, construcción y desarrollo de

capital social o la imagen e impulso del Knowledge Bank han sido algunas de las respuestas a los nuevos desafíos que plantea el desarrollo.

Es lógicamente demasiado pronto para poder realizar evaluaciones precisas sobre el carácter real o retórico de tales cambios. Sin embargo, hay por lo menos tres razones que pueden ser consideradas para interpretar las posibilidades o límites del cambio de orientación de la política educativa del BM. La primera de ellas hace referencia a aspectos relacionados con la nueva agenda política del banco. Desde principios de la década de los noventa, se ha hecho cada vez más evidente que el BM ha tenido que enfrentarse con problemas políticos de una naturaleza distinta a los que tradicionalmente se había enfrentado. Su posición hegemónica en el terreno económico e ideológico para fijar el modelo de desarrollo y su autoproclamación como institución responsable del bienestar global han generado nuevos problemas de legitimación de sus actuaciones. La concentración de la capacidad de decisión, el carácter autoritario de sus políticas y las respuestas críticas de diferentes sectores sociales han colocado al BM bajo la constante vigilancia de una sociedad civil con mayor capacidad de articulación a escala global. Desde los acontecimientos de Seattle en 1999, las instituciones financieras internacionales no pueden ignorar el hecho de que cada vez más instituciones y movimientos sociales “vigilan” sus políticas (Mohan *et al.*, 2000). Es difícil valorar hasta qué punto los nuevos problemas de legitimación del BM influyen sobre una determinada orientación de su agenda política; sin embargo, parece evidente que la existencia de una “supervisión global” tiene algún tipo de efecto, como lo demuestra la última suspensión de la Convención del BM en Barcelona en junio de 2001. Las necesidades de legitimación de la política del BM pueden, por tanto, influir sobre los cambios políticos, aunque es difícil evaluar si se trata de cambios en la retórica de la institución (para propiciar una nueva imagen del banco) o de nuevas orientaciones reales de su política.

El segundo aspecto a considerar en la evaluación de la política del BM tiene relación con la cuestión ya señalada del mantenimiento del paradigma que conlleva el Post-Washington Consensus. El análisis de Wade (1996) sobre las razones que explican la estrecha dependencia del BM a la economía neoclásica permite comprender mejor este “arte del mantenimiento del paradigma”. Según Wade, la orientación neoliberal del modelo de desarrollo no es algo exclusivamente relacionado con una convicción ideológica o científica del consejo ejecutivo del BM.

Existen intereses materiales para defender un modelo de desarrollo basado en el mercado, especialmente con el objetivo de mantener una posición hegemónica en el mercado internacional de crédito. Wade analiza la resistencia del BM a cambiar de paradigma después de que el gobierno japonés desafiara las bases del modelo de desarrollo neoliberal y abogara por un mayor intervencionismo estatal, argumentos fundamentados en la experiencia del Sudeste asiático. El reconocimiento de un intervencionismo estatal selectivo hubiera reducido la atracción de los créditos del BM, especialmente en los países asiáticos. Wade lo expresa del siguiente modo:

Si el Banco se sumara a un rol intervencionista del Estado, como deseaba el gobierno japonés, arriesgaría su capacidad de otorgar créditos a los mejores tipos de interés en los mercados monetarios internacionales —y por tanto vería reducida la demanda de unos créditos ahora más caros. Asimismo, el BM arriesgaría su segundo mejor aval: su reputación como agencia de evaluación de países (*country-rating*), una especie de *Standard and Poors* internacional que indica a los inversionistas privados dónde es mejor colocar su dinero. La capacidad del banco para prestar a los mejores tipos de interés y para actuar como agencia de evaluación depende de su reputación ante el capital financiero, o lo que es lo mismo, de su compromiso manifiesto con el desarrollo de unas políticas sociales “débiles” [*‘sound’*] (Wade; 1996:15).

A estas razones pueden añadirse otras, como el control histórico del banco por parte de Estados Unidos, la necesidad de proporcionar un entorno regulativo y político adecuado para la comercialización de las exportaciones estadounidenses, la búsqueda de una imagen de “imparcialidad política” a través de una racionalidad económica que excluye la participación estatal intensiva o el objetivo de mantener una posición hegemónica en los debates sobre los modelos y políticas de desarrollo. Todos ellos son factores que contribuyen al mantenimiento del paradigma y a una reacción de alarma del BM ante las propuestas pro-intervencionistas.

Finalmente, otra dimensión necesaria de análisis para entender los límites del cambio en la política del BM se refiere a la inexistencia de sistemas adecuados de evaluación de la institución. El análisis de Ngaire Woods sobre esta cuestión pone de relieve distintas razones que explican la falta de sistemas de control adecuados de las políticas de las instituciones financieras internacionales (Woods, 2001). Existen, por una parte, problemas relacionados con las estructuras de representación.

Los representantes de los gobiernos —consejo de gobernadores— no desarrollan una verdadera política de supervisión de los directores ejecutivos, cuya función consiste en gestionar la institución y representar a un país o grupo de países. Además, el consejo no representa de forma adecuada a todos los miembros; el sistema de representaciones es especialmente perjudicial para aquellos países que tienen una relación más intensiva con el BM (como los países africanos). De hecho, el poder de voto en las instituciones financieras internacionales está completamente desequilibrado. Desde su creación, el poder de representación ha venido fijado por el peso de cada país o región en la economía mundial. Los países del Norte, especialmente Estados Unidos, están extensamente sobrerrepresentados, mientras que los países que más dependen de los préstamos están infrarrepresentados (Woods, 2001: 85-86). Por otra parte, las deficiencias en los sistemas de control interno conllevan en la práctica que las instituciones financieras internacionales no estén sujetas a ningún sistema de evaluación. Muchos directores ejecutivos acceden al puesto para un corto periodo y sus decisiones pueden estar sesgadas en beneficio de los países a los que representan. Además, raramente existen discrepancias entre el personal del banco y el consejo ejecutivo: las decisiones más importantes son tomadas antes de las reuniones del consejo y los debates sobre las políticas que se van a aplicar son excepcionales. Finalmente, este conjunto de problemas se ha acentuado por la expansión de las actividades de instituciones como el BM o el FMI. Su capacidad para influir sobre las políticas a escala global se ha expandido enormemente, mientras que sus sistemas de evaluación no se han adecuado a este cambio. Como señala Woods, “ni el BM ni el FMI fueron creados o articulados para llevar a cabo la calidad y cantidad de actividades que actualmente asumen” (Woods, 2001:89).

La falta de sistemas eficaces de evaluación reduce las presiones formales y reales sobre la estructura de decisiones y sobre las prácticas cotidianas de una institución como el BM. Por consiguiente, si bien es cierto que el BM se enfrenta con mayores problemas de legitimación como consecuencia de la mayor visibilidad de sus actuaciones y de una mayor “vigilancia” ejercida por los movimientos sociales internacionales, existen graves problemas de evaluación institucional, aspecto que otorga un extraordinario grado de discrecionalidad al BM para desarrollar sus políticas.

Los tres aspectos señalados en este apartado describen el contexto en el que se están produciendo los cambios en la orientación de las políticas del BM. Aunque es prematuro evaluar hasta qué punto los nuevos cambios de orientación constituyen una nueva agenda de política educativa y social, las cuestiones señaladas no parecen permitir un gran optimismo.

Nota

Quiero agradecer a mis compañeros del Seminario de Análisis de Políticas Sociales de la UAB sus comentarios a versiones previas de este artículo. Mi agradecimiento también a las sugerencias y observaciones realizadas por los dos evaluadores anónimos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bennell, P., 1996, "Using and abusing rates of return", *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 235-248.
- Bennell, P. y J. Segerstrom, 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*, Zed Books, Londres.
- Carnoy, M., 1999, *Globalisation and Educational Reform: What Planners Need to Know*, UNESCO, París.
- Carnoy, M. y P. McEwan, 1997, *Public Investments or Private Schools? A Reconstruction of Educational Improvements in Chile*, Stanford University School of Education, Stanford, CA.
- Carnoy, M. y C. A. Torres, 1994, "Educational change and structural adjustment: a case study of Costa Rica", en J. Samoff (comp.), *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*, Cassell, Londres.
- CEPAL, 2000, *Anuario estadístico de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.

- Cerny, P. G., 1997, "Paradoxes of the competition state: the dynamic of political globalisation", *Government and Opposition*, 32, pp. 251-271.
- Chossudovsky, M., 1998, *The Globalisation of Poverty. Impacts of IMF and World Bank Reforms*, Zed Books, Londres.
- 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.
- Fine, B., 2001, *Social Capital versus Social Theory*, Routledge, Londres.
- 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. y C. Kay, 2000, "Views from the periphery: futures of neoliberalism in Latin America", *Third World Quarterly*, 21 (1), 141-156.
- Hoogvelt, A., 2001, *Globalisation and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*, MacMillan, Londres.
- Huber, E., 1996, "Options for social policy in Latin America: neoliberal versus social democratic models", en Gosta Esping-Andersen (comp.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Sage, Londres.
- 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 de junio.
- 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*, Routledge, Londres.

- Jones, P. W., 1997, "On World Bank education financing", *Comparative Education*, 33 (1), 117-129.
- Lockheed, M. y E. Jiménez, 1996, "Public and private schools overseas: contrasts in organization and effectiveness", en B. Fuller y R. Elmore (comps.), *Who chooses? Who loses?*, Teachers College Press, Nueva York.
- McEwan, 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, occasional paper núm. 11.
- Mohan, G., E. Brown, B. Milward y A. B. Zack-Williams, 2000, *Structural Adjustment. Theory, Practice and Impacts*, Routledge, Londres.
- Morrow, R. A. y C. A. Torres, 2000, "The state, globalization and educational policy", en Nicholas C. Burbules y Carlos Alberto Torres (comps.), *Globalization and Education. Critical Perspectives*, Routledge, Londres y Nueva York.
- 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", en James Lynch *et al.* (comps.), *Education, Development, Tradition and Innovation*, Cassell, Londres.
- 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. y L. Tiburcio, 1993, *Education, Adjustment and Reconstruction: Options for Change*, UNESCO, París.
- 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.

- Robertson, S. y R. Dale, 2002, "Local states of emergency: the contradictions of neo-liberal governance in education in New Zealand", *British Journal of Sociology of Education*, en prensa.
- Samoff, J. (comp.), 1994, *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*, Cassell-UNESCO, Londres.
- Samoff, J., 1994, "Crisis and adjustment: understanding national responses", en J. Samoff (comp.), *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*, Cassell-UNESCO, Londres.
- 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. y G. Zang, 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.
- Woods, N., 2001, "Making the IMF and the World Bank more accountable", *International Affairs*, 77 (1), 83-100.
- World Bank, 1994, *Higher Education: The Lessons of Experience*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank, 1995, *Policies and Strategies for Education: a World Bank Review*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank, 1999a, *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank, 1999b, *Education Sector Strategy*, World Bank, Washington, DC.

Recibido en octubre de 2001.

Aceptado en marzo de 2002.