

## Contexto general

### **Análisis Agenda Internacional Educativa del Banco Mundial (BM) 1990-2011**

La periodización de las políticas educativas del BM puede plantearse en dos períodos, haciendo la salvedad de que existen elementos o supuestos de las políticas en materia de educación del primer periodo que se traslapan en el segundo. El primer período lo denominamos: *Periodo de Ajuste Estructural*, comprende, aproximadamente, de 1980 a 1995. El segundo periodo lo denominamos: *Periodo de Globalización*, y es desde 1995 al presente. Por lo anterior, en este documento de trabajo se describen las particularidades de cada periodo.

#### Características del Periodo de Ajuste (1980-1995)

Durante este periodo, la agenda internacional educativa del BM debe entenderse en el contexto sociopolítico y económico al que se enfrentaron los países latinoamericanos después de la crisis de la deuda a finales de la década de 1970, y las consecuencias económicas y sociales que tuvo esta crisis durante la década de 1980. La difícil situación en que se encontraban los países de la región a principios de 1980, los motiva a la adopción de los denominados Programas de Ajuste Estructural (PAE) o Préstamos de Ajuste Estructural, impulsados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM, que contenían diversas reformas, que pretendían, por un lado, la reducción sustancial del tamaño de los aparatos estatales con el fin de reducir el gasto y déficit fiscal y, por otro, la reactivación y el crecimiento económico mediante el fomento de la actividad exportadora del sector privado y la desregulación de los mercados de trabajo, entre otras reformas, pues se creía que así se generarían nuevas fuentes de empleo en los deprimidos mercados laborales latinoamericanos.

El supuesto central de la agenda internacional educativa del BM durante este periodo es la educación como generadora de desarrollo y/o crecimiento económico sostenido y consecuentemente, como mecanismo de reducción de la pobreza. Parte de los principios orientadores del BM se sintetizan en este documento clave, que muestra la postura de dicho organismo en materia de educación durante el Periodo de Ajuste que aparece en 1995, bajo el título *Priorities and strategies for education: a World Bank review*, texto que resume la experiencia del BM durante los quince años de ajuste estructural en materia educativa. Los núcleos centrales de este informe son: la educación y el desarrollo, la educación y el crecimiento económico, la educación y los mercados laborales, la educación y la reducción de la pobreza, fertilidad (natalidad) y salud, y acceso, igualdad y equidad en la educación. El siguiente párrafo extraído de la introducción de este documento contiene algunos de los posicionamientos centrales del BM en materia de política educativa:

*Bank-supported projects will pay greater attention to equity -especially education for girls, for disadvantaged ethnic minorities and for the poor- and consequently to early childhood education. Projects will support household involvement in school governance and in school choice through an increased emphasis on the regulatory framework for education, on quality-enhancing mechanisms such as outcome monitoring and inspection, on recurrent cost financing, and on demand-side financing mechanisms such as targeted scholarships for the poor, stipends for girls, and student loan schemes for higher education. They will encourage flexible management of instructional resources complemented by national assessment and examination systems to provide incentives. In all these areas, Bank-supported projects will focus more intently on institutional development – including strengthening educational*

*administration – and appropriate financial mechanisms, and the Bank's staff will pay increased attention to implementation.*<sup>1</sup> (World Bank, 1995, p. 15)

Del párrafo anterior se derivan varias cosas importantes: por un lado, el apoyo a los proyectos o reformas educativas que buscan la equidad en la educación, entendida como la incorporación de las mujeres, los pobres y las minorías étnicas en los procesos educativos. Por otro lado, el deseo de implementar mecanismos para medir y controlar la calidad de la educación que es ofrecida por parte de los Estados. Finalmente, la adopción de mecanismos de financiamiento y políticas focalizadas para ciertos sectores de la población, como las becas para los pobres, los incentivos para las niñas, y los préstamos para educación superior, que suponen una búsqueda de condiciones iguales de acceso a la educación, al menos similares.

En cuanto a las políticas focalizadas, estas van a jugar un importante papel durante el Periodo de Globalización, que, según Bonal (2009), se debe a la incapacidad de las

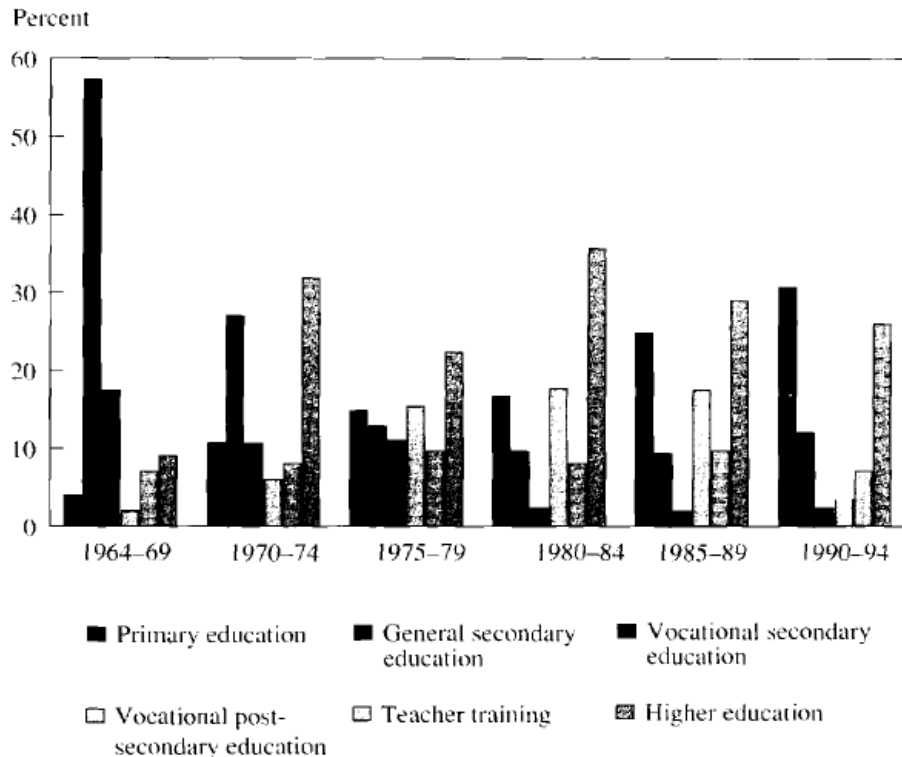
---

<sup>1</sup> Los proyectos apoyados por el Banco Mundial van a prestar mayor atención a la equidad - especialmente a la educación para mujeres, para las minorías étnicas vulnerables y para los pobres- y, consecuentemente, a la educación en la niñez temprana. Los proyectos apoyarán el involucramiento de los hogares en la gobernanza de la escuela y la selección de escuela a través de un creciente énfasis en el marco regulatorio de la educación, en los mecanismos de mejora a la calidad educativa como la inspección y el monitoreo de resultados, en los costos financieros recurrentes, y en lo que respecta a la demanda de financiamiento, mecanismos tales como las becas focalizadas para los pobres, los estipendios para las niñas, y esquemas de préstamos para educación superior. Estos proyectos van a motivar un manejo flexible de los recursos instructivos complementado con pruebas nacionales y sistemas de evaluación para proveer incentivos. En todas estas áreas, los proyectos apoyados por el BM se enfocarán más intencionalmente en el desarrollo institucional -incluyendo el fortalecimiento de la administración educativa- y los mecanismos financieros apropiados, a cuya implementación el personal del Banco prestará particular atención. (Traducción propia).

reformas educativas de ajuste estructural de conseguir la “activación de los pobres”. Esto significa que las políticas neoliberales, en materia educativa y laboral, fracasaron en la tarea de incorporar a los pobres o sectores excluidos dentro de los mercados laborales en la etapa de globalización económica, a pesar de tener mejores credenciales educativas que en la décadas de 1980 y 1990.

La figura que se reproduce, a continuación, fue extraída del documento *Priorities and strategies for education: a World Bank review*, que permite apreciar, gráficamente, la tendencia de la inversión en préstamos para educación desde 1964 hasta 1994. Aunque los colores de la fuente original impiden diferenciar entre la inversión en préstamos para los distintos niveles educativos, si seguimos el orden de las categorías del gráfico vemos que, a partir de 1980, se da una reducción sostenida de la inversión en préstamos para educación superior, similar a lo que ocurre con la cualificación para educadores y la educación vocacional post-secundaria. La otra tendencia clara para este periodo es el crecimiento sostenido a partir de 1980 y hasta 1994 de la inversión en educación primaria, tendencia que es menos evidente en educación secundaria y vocacional secundaria. En síntesis, del gráfico extraemos que en el periodo 1980–1994, aquí denominado *Periodo de Ajuste*, se da un crecimiento sostenido en la inversión en préstamos para educación primaria y, al mismo tiempo, una reducción sostenida en los préstamos para educación superior.

**FIGURE 12.2 WORLD BANK EDUCATION LENDING BY SUBSECTOR, FISCAL 1964-94**



Fuente: World Bank, 1995: 148

En resumen, se puede afirmar que el objetivo central en el que se enfoca el BM, durante el *Periodo de Ajuste Estructural*, es la ampliación de la tasa de escolaridad básica (primaria) en los países subdesarrollados, esto bajo los dudosos supuestos de que los pobres podrían dejar de ser pobres por medio de la alfabetización básica y su incorporación a los mercados laborales ahora desregulados y, en teoría, *más dinámicos*. Sin embargo, la historia contradujo las predicciones del BM. Con el surgimiento de las nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación, los importantes cambios geopolíticos ocurridos a inicios de la década de 1990, la transnacionalización cada vez más creciente de la

producción, y los cambios sociales y culturales aparejados a estas transformaciones evidenciaron que, para disminuir la pobreza y garantizar el desarrollo y el crecimiento económico sostenido, no bastaba simplemente con incorporar a los pobres a la escuela y enseñarles a leer. Hay quienes como Aguilar (2007) señalan que la emergencia de las nuevas tecnologías audiovisuales e informáticas genera un contexto sociocultural donde es necesario que los estudiantes sean alfabetizados no solo en la lectoescritura, sino también en los lenguajes audiovisuales y computacionales. Si la alfabetización de los niños, jóvenes y adultos excluidos o en situación de vulnerabilidad social se limita a enseñarles cómo leer y escribir, soslayando otras capacidades que actualmente el mercado laboral demanda como indispensables, estas personas serán condenadas a reproducir el ciclo de marginalidad.

#### Características del Periodo de Globalización (1995-actualidad)

En materia de educación y durante la década de 1990, la agenda del BM está influenciada por los supuestos contenidos en los PAE. No obstante, a mediados de esa década, comienzan a incorporarse otros elementos que responden a la intensificación de los procesos de globalización y a los retos en el ámbito educativo que plantea a los Estados nación.

Al respecto, Bonal (2009) afirma que la educación es uno de los terrenos donde la producción de discurso hegemónico, por parte de los organismos internacionales, entre los que se incluye lógicamente el BM, ha encontrado tierra fértil durante la globalización. En primer lugar, porque *la educación es un componente fundamental para la construcción de las llamadas “sociedades del conocimiento”, y son estas formaciones sociales las que pueden obtener la mayor ventaja comparativa ante la globalización económica* (Bonal, 2009, p. 655). En segundo lugar, porque *la globalización también alcanza a la educación como mercancía* (Bonal, 2009, p. 656). Sobre este segundo punto, se debe prestar especial atención a las presiones

que los organismos internacionales han ejercido sobre el proteccionismo de estado en materia de educación, aduciendo que la prestación de servicios educativos es un mercado muy atractivo para la reproducción del capital.

Para el Periodo de Globalización partimos de tres categorías centrales de análisis planteadas por Bonal (2009): la relación entre educación y empleo, la expansión educativa y la contención del gasto público, y las estrategias educativas de lucha contra la pobreza.

### Educación y empleo

La tesis contenida en la agenda educativa internacional del BM, y que es de inspiración neoliberal, es que la desregulación de los mercados laborales acarrea la atracción de inversión extranjera directa y, consiguientemente, la generación de fuentes de empleo que beneficiarán a los grandes contingentes de excluidos de los mercados laborales. Esta tesis va aparejada a la búsqueda de una mayor participación del sector privado en la economía, pues se supone que las empresas e instituciones estatales son poco competitivas en términos económicos, además de generar serias distorsiones en cuanto al déficit fiscal, la cual es una de las principales razones de la crisis de la deuda de finales de 1970.

El supuesto de la desregulación estatal de los mercados laborales, que no es otra cosa más que la disminución de las garantías laborales para los trabajadores y el aumento de los beneficios (subsídios, exoneraciones fiscales, etc.) a las empresas; la disminución del tamaño del Estado y el aumento de la participación privada en la proveeduría y producción de distintos servicios y manufacturas son ejes transversales a los dos periodos analizados; sin embargo, poseen sus matices. Algo que se hace evidente es que no existe correspondencia entre el proveer de educación primaria a los pobres y la incorporación de

ellos a los mercados laborales formales, ya que en el marco de la globalización la mano de obra que se busca debe poseer cualidades técnicas específicas, principalmente en el área de idiomas e ingenierías.

Ciertamente, las políticas del BM pudieron contribuir a lo largo de los 15 años de ajuste estructural a alfabetizar a amplios sectores de la población del tercer mundo; no obstante, la alfabetización básica no es suficiente para poder integrarse a las volátiles condiciones laborales de la globalización. Ni siquiera la educación secundaria es suficiente para poder incorporarse dentro de la economía global, pues lo que las empresas transnacionales demandan son conocimientos de una segunda e incluso tercera lengua, manejo de paquetes informáticos y, preferiblemente, conocimientos avanzados en redes de telecomunicación. En el plano de la educación superior, las empresas demandan cada vez más profesionales graduados de las distintas ingenierías, y también se ha dado un *boom* de carreras técnicas como la Administración de Negocios (*business management*).

La paradoja a la que se enfrentan los países latinoamericanos, y subdesarrollados en general, es que la democratización en la enseñanza primaria no rindió los resultados esperados, y existen dificultades para garantizar la universalidad en la educación secundaria y superior, niveles educativos que en la globalización pasan a ser prioritarios en cuanto a la categoría de crecimiento económico.

#### Expansión educativa y contención del gasto público

Como se mencionó, durante el *Periodo de Ajuste Estructural*, el concepto de Estado interventor y Estado empresario fue fuertemente atacado por los organismos internacionales, que condicionaron su ayuda para rescatar de la crisis a los países subdesarrollados, con la condición de que estos redujeran el tamaño de sus aparatos estatales. Para tal fin, se recurrió a la privatización de servicios estatales en la mayoría de



países latinoamericanos<sup>2</sup>, al recorte masivo de la planilla del Estado y la focalización del gasto social, entre otras medidas. Una de las paradojas a las que se enfrentaron los Estados subdesarrollados en materia educativa tenía que ver con la reducción del tamaño del Estado, demandada por los organismos financieros internacionales, pero, al mismo tiempo, con la expansión de la oferta educativa.

Por tal motivo, Bonal menciona que *dos son los mecanismos contemplados para hacerlo posible: por un lado, la expansión de la oferta privada de enseñanza; por otro lado, la redistribución interna del gasto público educativo hacia los sectores más necesitados.* (2009, p. 660). Este elemento de la agenda educativa del BM es transversal a los dos períodos analizados. En el caso particular de Costa Rica, se torna evidente que a partir de la década de 1990 se generaliza la educación privada en todos los niveles, al tiempo que el Estado busca focalizar la inversión en educación en los sectores sociales más desfavorecidos; en el caso de Costa Rica se puede hablar de programas, tal como la reciente propuesta del año 2006 de una política social focalizada como son las transferencias monetarias condicionadas (TMC).

La educación, como mecanismo de reducción de la pobreza, es un elemento consustancial a casi todas las agendas internacionales que versan sobre educación. Por su parte, Bonal afirma que:

*En efecto, tanto en las reuniones y cumbres internacionales (como las impulsadas por la UNESCO en el marco del proyecto Educación para todos, en Jomtien y Dakar, o en la cumbre de Naciones Unidas en el año 2000, que dio lugar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio), como en las agendas de las agencias de desarrollo y de los propios Estados, la educación aparece como uno*

---

<sup>2</sup> Costa Rica fue una clara excepción de este proceso, al conservar muchos de sus monopolios naturales, como el de seguros y telecomunicaciones, solo abiertos a la competencia hasta la entrada en vigencia del CAFTA.

*de los instrumentos necesarios y fundamentales para lograr la reducción y erradicación de la pobreza (2009, p. 663).*

El hecho de que la correlación mayor educación menos pobreza sea parte de las agendas educativas de los organismos internacionales más importantes es muy relevante. Sin embargo, es aquí donde las diferencias en la agenda del *Periodo de Ajuste* y del *Periodo de Globalización* son más notables. El BM se ha movido de la posición determinista de que la educación reduce la pobreza y fomenta la inserción de los sectores sociales más vulnerables en los mercados laborales hacia posiciones más matizadas, donde reconoce que es necesario mayor esfuerzo por parte de los Estados nación en la generación de políticas públicas focalizadas que garanticen “la activación” de los pobres.

La punta de lanza de esta nueva estrategia del BM y el FMI son los denominados programas de transferencias monetarias condicionadas, de los cuales se tienen varias experiencias en América Latina, como *Bolsa Escola* de Brasil, *Oportunidades* de México y muy recientemente *Avancemos* de Costa Rica. Sin embargo, Bonal señala - *una de las paradojas de las políticas focalizadas es que, para ser eficaces, requieren de un grado de extensión e intensidad muy alto, hasta el punto de que pueden llegar a dejar de tener sentido como políticas focalizadas y parecerse más a políticas universalistas.* (2009, p. 665). En efecto, debido a la constitución socioeconómica de las sociedades latinoamericanas y a las serias constricciones estructurales a las que se enfrentan las políticas de reducción de la pobreza, estos programas que en teoría debían ser políticas focalizadas, se convierten en enormes políticas públicas que se comportan más como una política universalista. No obstante, estos programas también presentan inconsistencias y problemas que dificultan su éxito, al garantizar muchas veces la inserción y la permanencia de los sectores sociales más vulnerables en el sistema educativo, pero no el éxito escolar ni



**OBSERVATORIO**  
**DE LA EDUCACIÓN**  
NACIONAL Y REGIONAL

la inserción de los egresados del sistema escolar en los puestos de trabajo más competitivos.



OBSERVATORIO  
DE LA EDUCACIÓN  
NACIONAL Y REGIONAL

### **Referencias Bibliográficas**

- Aguilar González, L.E. (2007). Nuevos lenguajes y nuevas alfabetizaciones, materia prima para la democracia. *Universitas Humanística*, 64, 195-212.
- Bonal, X. (2009). La educación en tiempos de globalización: ¿quién se beneficia? *Educación Social*, 30(108), 653-671.
- World Bank. (1995). *Priorities and strategies for education: a World Bank review*. Washington, D.C.: The World Bank. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1995/08/697136/priorities-strategies-education-world-bank-review>