



Educação

ISSN: 0101-465X

reeduc@pucrs.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio

Grande do Sul

Brasil

ASCOLANI, ADRIÁN

Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos

Educação, vol. 31, núm. 2, mayo-agosto, 2008, pp. 139-156

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, Brasil

Disponibile en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84819177004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos

World Bank's strategies for financing the education in Latin American countries

ADRIÁN ASCOLANI*



RESUMEN – En este artículo se analizan las estrategias, las prioridades, las recomendaciones y los controles que el Banco Mundial aplicó en sus préstamos para Argentina, México y Brasil, en una perspectiva integrada y comparada. En concreto se estudian el financiamiento de la Reforma Educativa que siguió a la Ley Federal de Educación y del Fondo para la Mejora de la Calidad Educativa del nivel superior de Argentina; la participación en el Programa para combatir el rezago en la educación inicial y básica de México junto al Proyecto de financiamiento de la Educación Superior; y los sucesivos proyectos de Educación Básica implementados en los estados del Nordeste de Brasil.

Descriptores – Banco Mundial; financiamiento de la Educación; reforma educativa.

ABSTRACT – This article analyzes, with an integrated and compared perspective, the strategies, the priorities, the recommendations and the controls that the World Bank applied in its loans for Argentina, Mexico and Brazil. In particular it studies the financing of the Educative Reform that went after the Federal Law of Education, and the Fund for the Improvement of the Educational Quality in higher education in Argentina; the participation on the Basic Education Development Project of Mexico and the Project for financing Higher Education; and the successive projects of Basic Education that were implemented in the states of the Northeast of Brazil.

Key words – World Bank; Educational financing; educative reform.

En la VII Conferencia Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación de América Latina y el Caribe, realizada en febrero de 2001, en Cochabamba, Bolivia, los ministros de educación reconocieron que uno de cada diez latinoamericanos no sabe leer ni escribir, lo cual significa que hay 40.000 de analfabetos en América Latina. Estas cifras ponen a la vista el fracaso de las ambiciosas expectativas de alfabetización total proclamadas en 1981.

Algunos datos cuantitativos son suficientes para describir la situación educativa latinoamericana. Aunque en la mayoría de los países la matriculación en el nivel primario supera el 90%, el desgranamiento en este nivel es del 50% si se toma la región en conjunto. Las consecuencias sociales de la deserción escolar se ponen de manifiesto cuando se advierte, siguiendo las estimaciones de la CEPAL, que a mediados de la década de 1990 se requería una escolaridad mínima de 10 u 11 años para tener

expectativas de ascenso económico-social en los estratos sociales de menores recursos. Por otro lado, las evaluaciones de calidad educativa indican que entre un 40% y 50% de los alumnos no llegan a adquirir los conocimientos mínimos establecidos por los sistemas educativos.

Si bien esta es una situación de raíces estructurales e históricas, la actual coyuntura económica internacional ha tenido una incidencia particularmente negativa, por cuanto la última década ha dejado desigualdad de oportunidades, inestabilidad laboral, bajos ingresos, impedimentos a la movilidad social, acceso desigual de las mujeres al mundo laboral, falta de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, e indefensión de los grupos vulnerables frente a las contingencias económicas, desigualdad en el acceso a la justicia y escasa participación en las decisiones políticas.¹

Los organismos multilaterales de asistencia para el desarrollo tienen propuestas compartidas para enfrentar

* Doctor en Historia. Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Profesor Adjunto de la Universidad Nacional de Rosario. Vicepresidente de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación. E-mail: <pasaje@infovia.com.ar>. Artículo recibido en: agosto/2007. Aprobado en: setiembre/2007.

estos problemas, que trasuntan un optimismo excesivo sobre el papel transformador de la educación, “llave maestra” para lograr la equidad, el desarrollo y la ciudadanía ampliada.² No obstante, algunos analistas de estos organismos reconocen que existen impedimentos estructurales como la discriminación étnica asociada a la segmentación social, agravada por el reciente deterioro distributivo resultante de las políticas estatales de ajuste económico y los efectos de la globalización, con su oferta socialmente desigual de oportunidades, que perjudicó especialmente a los sectores más vulnerables, dependientes de estructuras educativas, laborales y de asistencia social ligadas a la concepción del estado benefactor previo.³

Las reformas educativas implementadas en los últimos dos decenios procuraron incrementar la calidad y eficiencia de la educación, pero los elementos vinculados a los consensos no fueron siempre tenidos en cuenta: modernización, descentralización, mayor autonomía escolar, capacitación de docentes, nueva definición de los roles de los agentes públicos y privados, financiamiento y asignación de recursos. Ha existido una voluntad política de cambio pero se ha fallado en los mecanismos de obtención de consenso. El mercado como ámbito en el cual se fijan ofertas y demandas educativas no ha captado la aprobación masiva de la comunidad educativa latinoamericana, desarrollándose en mayor medida la concertación entre actores sociales y Estado.⁴

Al propio tiempo, en las transformaciones educativas recientes de la mayoría de los países latinoamericanos hubo cuestiones comunes, tales como: descentralización de los servicios educativos hacia las provincias o municipios; mayor autonomía en el trabajo escolar; desarrollo de proyectos institucionales en las unidades escolares, evaluación permanente de la calidad; reemplazo de las lógicas burocráticas por otras con finalidad pedagógica; apertura a la participación de la comunidad al interior de las escuelas.⁵

Si se parte de la base de la existencia de ciertas recetas comunes impulsadas por los organismos multilaterales, debe percibirse que sus propuestas tienen variantes. Los intelectuales de la CEPAL han trazado una larga lista de propuestas para asegurar la “equidad”, calidad e innovación; el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han tendido a establecer propuestas más ligadas a una concepción económica de la educación, asociando inversión a control de gestión y medición de resultados, a través de incentivos, rendiciones de cuentas y exámenes,⁶ pero sin tener en cuenta los estudios que los otros organismos de cooperación (Organización de los Estados Iberoamericanos) hicieron sobre las contradicciones entre las mayores exigencias a los docentes en un marco de escasas compensaciones materiales y simbólicas.⁷

Desde posiciones académicas críticas, se ha recalado la asimilación de la escuela a la lógica empresarial en las propuestas del Banco Mundial, y se ha explicado las propuestas descentralizadoras de los sistemas educativos como un camino hacia la privatización de la oferta educativa.⁸ También se ha señalado la precariedad teórica de sus propuestas educativas y un exceso de formalismo en sus diseños curriculares centralizadores sin ahondar en los aspectos pedagógicos, acompañado de una tendencia a reconocer principalmente los aportes de la investigación educativa anglosajona y una simplificación de las experiencias educativas que difunde como exitosas.⁹ Competencia y concertación serían, para las miradas críticas¹⁰ términos que encubren el debilitamiento de los actores sociales y el deterioro de la participación real; mientras que el énfasis en una mayor autonomía local e institucional tiende a no percibirse los efectos que esto podría ocasionar en contextos de sistemas educativos segmentados de acuerdo a las diferencias económicas y culturales del alumnado.¹¹

En este artículo nos propondremos observar de modo comparativo las particularidades de tres casos nacionales donde el Banco Mundial ha participado con sus préstamos en la reforma educativa de la última década, a fin de establecer las líneas de acción de este organismo y las similitudes y diferencias resultantes en las relaciones con países con historias institucionales y políticas muy diferentes. Específicamente analizaremos la incidencia de los préstamos más relevantes en la educación básica y enseñanza media, y haremos referencia a la superior si resultara necesario para comprender el proceso general.

EL BANCO MUNDIAL

Surgido en 1945 en la Conferencia de Bretton Woods, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), tenía por objeto fundacional aportar capitales para reconstruir las tambaleantes economías de los países que habían soportado la desarticulación o destrucción de sus economías como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Como los países europeos occidentales fueron incluidos en el Plan Marshall, el BIRF comenzó a destinar préstamos a algunos países de América Latina, consolidándose desde 1956 una línea de créditos orientados a apuntalar el proceso de construcción de infraestructura y modernización industrial. En esta coyuntura, el BIRF fue ampliado con cuatro agencias, tres de las cuales resultaban organismos de préstamo con fines específicos: la Corporación Financiera Internacional, principal órgano de financiamiento y asistencia técnica para empresas y gobiernos; el Centro Internacional para la resolución de disputas sobre inversiones, con fines normativos; la Agencia de Garantía de Inversiones Multilaterales, con fondos de garantía

aplicables a situaciones extremas e imprevistas que pudieran afectar a los inversores; y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) cuya esfera de acción fueron los países africanos y asiáticos recientemente independizados. De tal modo, la expresión Banco Mundial engloba todos estos organismos, cuyos capitales provienen de la banca privada y principalmente de los fondos públicos de los países miembros. En América Latina, el banco regional constituido con la misma lógica fue el Banco Interamericano de Desarrollo.

Desde 1968 hubo un cambio de enfoque en el destino de los préstamos de Banco Mundial, vinculado al creciente malestar y violencia política que se extendía en América Latina, y coincidente con la elección de Mac Namara como presidente del organismo en 1968. El combate a la pobreza se convirtió en uno de los temas prioritarios al momento de aprobar préstamos, en un marco de desarrollo amplio que contemplaba el crecimiento y concentración demográfica, la distribución del ingreso y la pobreza rural. La AIF se amplió y los préstamos otorgados a países de bajos ingresos fueron percibidos por el Banco Mundial como eficaces generadores de mayor productividad e ingresos de millones de pequeños agricultores. Hubo entonces un incremento de los préstamos para educación primaria y educación no formal.¹²

La recesión de comienzos de la década de 1980 reorientó las políticas del Banco Mundial a otorgar préstamos para paliar la crisis en el desarrollo. Los créditos para alivio de la pobreza y desarrollo de las áreas rurales más desfavorecidas continuaron en esos años como rubro no prioritario en una estrategia centrada en generar políticas de reducción del gasto y reforma fiscal, desregulación de mercados, y fomento de la privatización de empresas y servicios públicos en los países con dificultades financieras. Esta permanencia puede interpretarse como una estrategia focalizada para atenuar las posibilidades de tensiones sociales. De este modo las estrategias del organismo se readecuaban, pasando desde el objetivo de promover la redistribución con crecimiento y contribuir a la satisfacción de las necesidades humanas básicas – ambas en sucesivos momentos de la década de 1970 –, al de invertir en la generación de recursos humanos, como una de las tantas piezas de las políticas macroeconómicas de crecimiento con ajuste fiscal.¹³

Esta nueva línea de acción del BM fue resultado del fortalecimiento del organismo como instrumento financiero internacional, siguiendo el patrón de los acuerdos entablados en el Consenso de Washington, entre el Departamento del Tesoro estadounidense, la banca privada, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. También reflejaba el mayor papel dentro del Banco Mundial de Estados Unidos, como socio mayor,

con un 20% del capital, lo cual representaba una cifra equivalente a la suma de los otros principales miembros – Gran Bretaña, Japón, Alemania y Francia –, con su constante preocupación por la gobernabilidad de los países latinoamericanos.¹⁴ La nueva estrategia del BM, no ya estrictamente ligada a cuestiones de desarrollo infraestructural, fortalecimiento del sector financiero, o asistencia focalizada, sino a los diversos aspectos de la política interna de los países latinoamericanas hizo cada vez más intensa su presencia desde 1980 hasta el presente, a partir de su estrategia de asistencia para cada país (CAS), del asesoramiento técnico que acompañó los préstamos acordados, y, desde 1991, de la instalación de representaciones en los principales países, que mantienen activos los procesos de control de los resultados de los proyectos que originaron los créditos, de consulta con ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, y de publicidad de los proyectos realizados, vigentes y futuros. Desde comienzos de la década de 1990, la reducción de la pobreza nuevamente pasó a ocupar un lugar relevante entre los propósitos del Banco, al punto de ser difundido como el objetivo primordial del mismo, refiriéndose a acciones focalizadas con participación de los beneficiarios, acompañadas de acciones a favor de la transparencia del gasto público y la desregulación de las trabas institucionales de los mercados que perjudicaran a los consumidores más pobres.¹⁵

A mediados de la década de 1980, las preocupaciones concurrentes relativas a los rendimientos de las inversiones, a las políticas nacionales y a la equidad social como resultado de los préstamos acordados, dio un mayor protagonismo a la educación como área de fomento por parte de Banco, en función de las líneas de desarrollo que se procuraba promover en los países del tercer mundo. Los funcionarios y consultores del Departamento de Educación del organismo – dirigido entonces por el economista griego, George Psacharopoulos, quien obtuvo doctorado en la Universidad de Chicago – tuvieron desde entonces una mayor presencia como voceros de la concepción que vinculaba en forma causal la inversión en educación con el crecimiento económico sostenido y la distribución menos desigual del ingreso.

Se constituía, por entonces, el discurso de la equidad sostenido en adelante por el Banco Mundial, portador de un lenguaje cercano al socialismo en lo referente a distribución de los fondos públicos asignados a educación, pero encuadrado en una perspectiva ideológica diametralmente opuesta, favorable a la retracción de las funciones educativas del Estado y al desarrollo de la concurrencia privada. Estas dos concepciones aparentemente contradictorias funcionaron articuladas bajo el mandato de la modernización social, expresado en la

necesidad de dar transparencia a la asignación de recursos fiscales para educación, privilegiar el nivel primario a fin de no profundizar los privilegios de los sectores más acomodados, y reasignar los recursos en procura de una mayor eficiencia en la inversión, traducible en mayores logros educacionales. Tal análisis y propuesta, consecuente con la lógica y hasta con un criterio de justiciera equidad, muestra sin embargo una manifiesta y sostenida dificultad para reconocer estructuras sociales mucho más complejas que la simple diferenciación entre pobres y sectores socioeconómicos prósperos, particularmente en países donde los sectores medios muestran una notable variedad y diferenciación interna, que no se corresponde con la caracterización de “privilegiados” que le atribuyen los analistas del Banco Mundial.

En términos del impacto de la inversión en educación con respecto al desarrollo de las sociedades, los argumentos del Banco son más atendibles por cuanto, como con reiteración lo indican, el rendimiento social de la educación primaria en términos de mejoría de la productividad, es superior al de la educación media y superior. No obstante la reticencia a un potencial aumento de la demanda de educación secundaria, la supeditación curricular de este nivel a los requerimientos coyunturales del mercado laboral, han sido tan peligrosas como la propuesta de reducción salarial de los maestros, por el peligro que generan con respecto a la estabilidad institucional de los sistemas educativos nacionales. Estos riesgos fueron percibidos por los mismos funcionarios del Banco, aunque minimizados ante la posibilidad de cambio que concebían como imprescindible para lograr un “bienestar social” más equitativo.¹⁶

En la década de 1990 el Banco tomó como propia la concepción que colocaba a la educación básica – ahora ampliada a los primeros años de la escuela secundaria – como agente fundamental del desarrollo económico social, situándola en un lugar prioritario en el gasto público. Esto implicaba, no obstante, un examen de la administración de los sistemas públicos de enseñanza de los países en desarrollo, cuyo resultado no escaparía a lo previsto: eran ineficientes y poco equitativos, tanto por la insuficiencia de la inversión como por el destino de los recursos. La propuesta fue entonces racionalizar la inversión en educación, de modo que estos estados garantizaran la educación básica a toda la población infantil, incluso con subsidios focalizados y ofertas educativas diferenciadas – biliguismo y atención de necesidades especiales –. También significaba una evaluación de los resultados de las inversiones en términos administrativos y de calidad educativa, el auxilio de la oferta educativa privada en niveles de la enseñanza considerados no prioritarios – principalmente el universitario –,

y la desburocratización y descentralización otorgando una mayor autonomía de gestión a cada escuela, y a cada maestro en el terreno pedagógico.¹⁷

La propuesta de concurrencia de agentes educativos públicos y privados, con modificación estructural de los primeros, no llegaba sin embargo a un terreno carente de disputas entre estos dos grupos de instituciones y actores. De un lado, el fuerte peso de la tradición del estado educador y del corporativismo docente, en términos gremiales y técnico profesionales, en los países latinoamericanos con sistemas educativos públicos más desarrollados, especialmente Argentina y México, apoyados por diversas expresiones y movimientos nacionalistas y socialistas, y del otro lado la constante presión de los sectores privatistas, fundamentalmente la Iglesia Católica, el espacio educativo ya era arena de conflicto desde el origen mismo de los sistemas educativos estatales. Las propuestas de ajuste estatal y reforma educativa del Banco Mundial agudizaron las tensiones en estos países, más cuando los gobiernos neoliberales de comienzos de la década de 1990 pudieron sancionar nuevas leyes educativas, en consonancia con las tendencias de política educativa generales en América Latina, promovidas por los organismos técnicos y financieros internacionales en las últimas dos décadas.

Tratando de generar consensos sociales y políticos, para apaciguar los conflictos entre actores educativos, y evitar los que presumiblemente podrían darse a medida que las reformas educativas avanzaran, el Banco Mundial promovió consultas nacionales y recomendó que los gobiernos alentaran la participación de los padres de los alumnos tanto en la elección de las escuelas para sus hijos, como en la gestión de asuntos no técnicos dentro de las mismas,¹⁸ para hacerlos protagonistas de las reformas en un espacio antes poco accesible debido al corporativismo de las instituciones.

La apelación a la equidad en una región socialmente tan heterogénea como América Latina también se convierte en un elemento de presión ética contundente al momento de trazar las políticas educativas y, efectivamente, la focalización se percibe menos sectorial cuando se observan casos de pobreza extrema tan difundidos y habitualmente derivados del origen étnico de la población. Los altos niveles de analfabetismo predominantes en los pueblos indígenas de los países más pobres de América Central, y su inferioridad en México y en los países de América del Sur en lo relativo a acceso y permanencia dentro de la educación formal, revelan que la educación indígena efectivamente requería un trato diferencial, que las políticas educativas nacionales o supieron desarrollar, ya fuere por su tendencia homogeneizante o segregacionista. La propuesta del Fondo al respecto fue desarrollar características productivas rela-

tivas a educación, experiencia laboral y salud, conservando las tradiciones nativas, en un marco de bilingüismo.¹⁹

En el año 2000 el Banco Mundial puso en conocimiento público un estudio encargado a especialistas sobre la evolución de la enseñanza superior en los países en desarrollo.²⁰ El mismo concluía que el énfasis puesto en la educación primaria y secundaria habría actuado en perjuicio de la inversión en el nivel universitario, afectando el tratamiento global de los sistemas educativos nacionales. Este cambio de percepción implicaba una alteración del sendero delimitado por las recomendaciones aplicadas en los países latinoamericanos en toda la década del '90, cuyo énfasis recaía en el desarrollo de la educación básica, como modo de acción contra la pobreza crónica de los grupos de inferiores ingresos. Los intelectuales que habían criticado las recomendaciones educativas del Banco Mundial por estar subordinadas a los mandatos teóricos de la economía neoliberal, percibieron esta renovación de la mirada de este organismo sobre la cuestión educativa de los países del tercer mundo como un giro en el sentido correcto, en tanto tendía a valorizar la educación superior, y con ello la posibilidad de innovación tecnológica alentada por los gobiernos de los propios países a partir de políticas de investigación y mejora real de la calidad de la educación universitaria.²¹

ANÁLISIS DE CASOS NACIONALES

La acción más intensa del BM en financiamiento de proyectos educativos para América Latina corresponde a la década de 1990. Esta presencia ha sido paralela al retraimiento de la UNESCO como institución internacional principal en el asesoramiento a los gobiernos nacionales sobre política educativa, lo cual ha implicado que el BM ocupara el sitio que en las tres décadas anteriores tenía la primera. La relevancia del Banco en el asesoramiento técnico de la política educativa resulta de sugestivo interés, por cuanto dicho organismo sólo aporta el 0,6% del gasto total en educación en los países del tercer mundo.²² Los críticos la han explicado como resultado de la capacidad de presión que el BM ganó a partir de los sustanciosos préstamos otorgados en otras áreas, aunque no menos importante es la coincidencia de sus recomendaciones con expectativas sectoriales existentes en cada país, conformadas en un proceso histórico de mediana duración que abarca cuanto menos medio siglo.

En 1995, coyuntura fundamental en cuanto a puesta en marcha de las reformas educativas previstas por las nuevas leyes, el Banco Mundial instaló en Argentina una nueva Dirección Regional que situaba a este país en la

misma jerarquía que México y Brasil. El importante papel que este organismo tuvo en la transformación estructural de estos tres países, que a la vez eran los más desarrollados de Latinoamérica y estaban entre los países que poseían sistemas educativos más consolidados, los vuelve especialmente interesantes para el análisis.

Argentina: logros y fracasos de aquel "buen cliente"

En Argentina, las medidas racionalizadoras de la administración del sistema educativo datan de mediados de la década de 1950, y prácticamente todos los gobiernos posteriores, mantuvieron el objetivo de descentralizar la gestión delegándola en las provincias, a través de la transferencia de establecimientos primarios, secundarios y terciarios creados y administrados por el gobierno federal en territorios provinciales, y el propósito de favorecer los estudios técnicos relacionados con las necesidades regionales del mercado de trabajo. El interés por descentralizar se apoyaba en la noción de que el sistema educativo era obsoleto e ineficiente y estaba acompañado por el de facilitar la concurrencia de la oferta educativa privada, en buena medida para satisfacer la demanda de la Iglesia Católica, lo cual generó una permanente confrontación ideológica con los gremios docentes y a la oposición de las fuerzas políticas que percibían en ello un deterioro de la función del Estado Nacional como garante de la educación pública con sentido universalista.

Este contexto, y con una línea de política educativa definida con coherencia desde el comienzo, el gobierno de Carlos Menem encontró un terreno sin oposiciones políticas o gremiales poderosas para iniciar cambios drásticos en el sistema educativo. En la plataforma electoral que el Partido Justicialista elaboró en 1989 estaba presente la idea de lograr un "Pacto Federal" que garantizara la federalización de la educación, mediante la acción del Consejo Federal de Cultura y Educación y la transferencia de los servicios educativos nacionales de educación media y superior no universitaria a las provincias. También se anunciaba la reorganización del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación. Ya iniciado el mandato, comenzaron a regir el *Pacto Federal Educativo* y, en noviembre de 1990, el *Programa de Descentralización-Integración*, que preparaba la transferencia de escuelas con intensa supervisión del Ministerio de Cultura y Educación. Ese mismo año fue creado el Consejo Consultivo Honorario, como espacio de representación corporativa de la sociedad civil, y en 1991 se iniciaron los acuerdos en el Consejo Federal para crear un Sistema federal de evaluación de la calidad de la educación.²³ Una vez definida la orientación económica neoliberal del gobierno, el BM actuó abiertamente en

Argentina apoyando, junto al BID y el Fondo Monetario Internacional esta política de gobierno.²⁴ El sistema educativo, en conjunto, estaba comprendido entre las instituciones percibidas como mal administradas y en crisis.

En los años siguientes, el gobierno desarrolló una transformación intensa de los subsistemas primario y secundario, sancionando la Ley Federal de Educación, con los objetivos de reorganizar los nexos entre estos dos niveles, modernizar los contenidos de la enseñanza y actualizar los saberes de los docentes conectándolos con las instituciones universitarias, terminar de transferir la administración de enseñanza pública generada por el estado nacional a los estados provinciales, y asignar a la educación privada un rol concurrente relevante.

Las primeras medidas relevantes del gobierno respondían a planes ya maduros, entre ellas la transferencia, concretada en 1992, de todas las escuelas dependientes del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y del Consejo Nacional de Educación Técnica a la jurisdicción de las diferentes provincias donde estuvieran localizadas o bien a la municipalidad de Buenos Aires. Al año siguiente el Poder Ejecutivo sancionó un decreto por el cual reorganizaba el Ministerio de Educación de la Nación.²⁵

En 1993, también se sancionó la *Ley Federal de Educación*, que reorganizaba la enseñanza primaria y secundaria, con un texto escueto pero que incorporaba los principales principios que se repetían en las diversas leyes educativas aprobadas en la mayoría de los países latinoamericanos casi al unísono. La ley establecía los principios de federalismo, descentralización, educación de bases científica para lograr la comprensión crítica del mundo y la preparación para el trabajo, la planificación nacional y la colaboración con las instancias provinciales y locales, la ampliación de la educación básica, la participación de la comunidad educativa y la sociedad civil, la prerrogativa del gobierno central en cuanto a capacidad de conducción y fiscalización de la educación, y la responsabilidad estatal como garante del derecho a la educación. Los principales postulados de esta ley se repiten en la de México, sancionada también en 1993, y en la de Brasil, aprobada en 1996; las principales diferencias radican en las atribuciones y obligaciones de los organismos centrales del sistema educativo con respecto a las secretarías o ministerios estatales y municipales, y en la responsabilidad de los municipios en el sostenimiento y gestión de la educación.

En Argentina, como en otros países latinoamericanos, se articularían los objetivos de innovación pedagógica, creación de un sistema informático, evaluación de la calidad educativa, búsqueda de “unidad en la diversidad” y compensación de situaciones desfavore-

rables,²⁶ todo lo cual significaba la necesidad de una fuerte inversión de recursos para concretar la reforma educativa. El Banco Interamericano de Desarrollo concedió en abril de 1995 un préstamo de US\$ 300 millones que, junto a un monto equivalente proporcionado por el Estado Nacional como contrapartida, fueron destinados al *Programa de reformas e inversiones en el sector educación*, cuyo objetivo era la ampliación de la cobertura y el aumento de la calidad educativa en las seis provincias que participaron del con la coordinación del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Al propio tiempo, el Banco Mundial intervino por primera vez financiando un préstamo para el sector educativo en Argentina, proporcionando 190 de los US\$ 270 millones destinados al *Proyecto de descentralización y mejoramiento de la educación secundaria*, facilitando la aplicación de la reforma educativa en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Río Negro, Neuquén y Misiones, con la coordinación del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.²⁷ Otro préstamo fue orientado al nivel universitario, constituyéndose el *Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria* en 1995, cuya función fue mejorar el equipamiento y acervo bibliográfico, y contribuir al afianzamiento de los posgrados en las universidades públicas.

Mientras el proceso de cambio se mantuvo vigente en un marco de cierta estabilidad institucional del país, es decir desde 1995 a 2000, el BM mostró una discreta satisfacción por la forma en que estaba llevando adelante y financiando la transformación educativa, pues el *Pacto Federal Educativo* y el *Plan Social Educativo* aseguraban, con fondos genuinos, la ayuda económica nacional a las provincias, y la asistencia a la mitad de los alumnos pertenecientes a los sectores catalogados como “pobres”, incluidos los estudiantes indígenas, los habitantes de zonas rurales desfavorecidas y aparentemente los adultos que completaban su educación primaria. No obstante, los datos cuantitativos alertaban que en la década de 1990 decrecía la cantidad de alumnos procedentes de los sectores sociales de menores recursos en los niveles medio y universitario, debido principalmente al deterioro del mercado de trabajo y de los ingresos de los estratos socio-ocupacionales más bajos.

El BM mantuvo en la transformación de la educación secundaria una presencia significativa a través de sus *Primer, Segundo y Tercer Proyecto de Educación Secundaria*, los cuales procuraban cambios en los aspectos ya señalados, y también en la administración del sistema educativo y en el control de calidad mediante la evaluación de los saberes adquiridos por los alumnos. El BM reconocía que Argentina había sido uno de los países latinoamericanos que logró mayores éxitos cuantitativos

en cuanto a escolaridad primaria, y comparativamente también en la educación secundaria y superior, aunque en estos dos niveles los porcentajes de deserción eran extremadamente altos – un 48% en el nivel medio y un 80% en el universitario –, agravados por signos de deterioro cualitativo en la escuela media, lo cual resultaba dramático puesto que en el lapso 1990-1998, de acuerdo a los presupuestos nacionales, el Ministerio de Cultura y Educación transfirió a las provincias la enorme suma de US\$ 3.464.000.000 con destino a educación. La capacitación docente fue uno de los aspectos más controvertidos, tanto por las resistencias individuales a los cambios, como por los corporativismos institucionales y gremiales, unas veces fundados en criterios regresivos y otras en la defensa de la participación de los docentes para lograr el consenso de las decisiones. Para las expectativas del BM los resultados fueron desalentadores en este aspecto, así como también en otros de orden social, cuya incidencia directa sobre la educación, especialmente desde el momento en que esta dejó de ser una prioridad de inversión, a fines del gobierno de Carlos Menem. Por entonces el desempleo afectaba al 14% de la población, y la pobreza al 29% lo cual representaba el 49% de los niños. Por supuesto no advierte el organismo las conexiones entre las políticas neoliberales que había alentado y la creciente crisis social. Algunos indicadores permitían al organismo mantener sus propuestas iniciales de transformación educativa, dado que a pesar de la pobreza, la educación básica era la que había logrado resultados más satisfactorios. Se advierte en estas consideraciones una falta de reconocimiento de la propia dinámica histórica del sistema y el compromiso voluntario de los agentes educativos en sostener la educación, cuya adhesión a los principios eficientistas de la reforma fue baja. La transformación de la educación secundaria, era en cambio una tarea aún pendiente para el organismo, debido al retraso que revelaba con respecto a países considerados similares, y su visión de la universidad ineficiente y mal administradas permanecía vigente, puesto que esta institución se había resistido al cambio estructural.

En 1999 el presidente Carlos Menem fue sucedido en su cargo por Fernando de la Rúa. Este gobierno se caracterizó por una gran fragilidad política, al propio tiempo que crecían las demandas y protestas de los sectores empobrecidos, y tomaban impulso los discursos críticos hacia el modelo neoliberal afianzado desde 1991 con el *Plan de Convertibilidad*. En ese contexto, el BM puso en práctica, desde 1999, una estrategia de acercamiento a los actores sociales nacionales basada en la consulta multisectorial, con la colaboración de un grupo de ONGs directamente vinculadas al organismo, que sin embargo sólo sirvieron para “convalidar” los planteos del organismo.²⁸

El presidente del BIRF consideraba en el año 2000 que Argentina era “uno de los ejemplos más claros de colaboración” conjunta entre las instituciones que componen el BM para lograr la reforma estructural del país,²⁹ notándose la sorprendentemente abarcadora injerencia del BM en los asuntos de política interna. La Evaluación de Asistencia al País (CAE) de mayo de 2000 concluía que la asistencia financiera del BM a Argentina durante los años 90 “se encontraba entre las mejores del Banco en su totalidad y representaba una mejora notable con respecto al pasado”. “La Argentina es un buen cliente y ha progresado rápidamente pero aún queda mucho por hacer” en cuanto a su vulnerabilidad económica y retraso social.

La fragilidad hegemónica del breve gobierno de De la Rúa dificultó la concreción de los acuerdos y la aguda crisis económica e institucional de diciembre de 2001 abrió un momento de total incertidumbre sobre el rumbo del país que desembocó en la declaración de cesación de pagos a los acreedores externos, durante el efímero gobierno de su sucesor, Adolfo Rodríguez Saá. Restituidas parcialmente las relaciones entre gobierno y organismos de crédito internacional durante el año 2002, el Banco Mundial avanzó procurando un acercamiento mayor a las expectativas sectoriales de los colectivos sociales vinculados a sus préstamos, siendo esta acción parte de la estrategia general ya aplicada en otros países latinoamericanos. La crecientes críticas a los efectos nocivos de la globalización fueron percibidas por el Banco Mundial, por eso a fin de atenuar la presión de los discursos adversos que pudieran alterar sus relaciones con los países prestatarios, comenzó a mostrar una apertura mayor al diálogo con ONG de dichos países.³⁰ Esta tendencia al cambio de estrategia global del Banco Mundial, se resume en los objetivos enunciados por sus representantes en Argentina: “*un mayor acercamiento a las comunidades locales de los países en los que le toca actuar; una mejor adecuación de los programas y proyectos a la situación local, minimizando de esta manera, los desajustes que se producen al replicar programas exitosos en otros países en contextos culturales diferentes, y el fortalecimiento de la relación banco/sociedad civil*”.³¹

Esta apertura del Banco Mundial ciertamente implicó un cambio de tácticas, aunque sigue asociada a la idea rectora de dirigir recursos a los sectores más afectados por la pobreza, y el diálogo se ha entablado exclusivamente con ONG, cuya representatividad dentro de las expectativas sociales del país bien puede ser puesta en dudas, tanto por el carácter minoritario de algunas de ellas como por el sesgo ideológico de otras³² que, en una actitud poco representativa de la opinión pública predominante en esa coyuntura, demandaron la intervención del Banco Mundial como nexo entre la sociedad civil y

los empresarios, así como su asistencia técnica para que ésta pudiera controlar la transparencia de los planes sociales de emergencia aplicados por el Estado, e incluso su participación financiera en los rubros salud y educación en el contexto de emergencia social, apelando a la “gran sensibilidad hacia los pueblos vulnerables” del Banco Mundial.³³ Estas declaraciones de las ONG convocadas por el organismo avalaban las acciones del mismo como contribución paliativa de la crisis social, en un marco de transparencia.³⁴

Desde 2002 las políticas estatales neoliberales cedieron ante la severa crisis que ellas mismas habían generado. El Estado asumió un papel asistencial en gran escala, como nunca antes había tenido necesidad de hacerlo, paralizándose el proceso de reconversión y reducción del aparato de administración pública. Las nuevas políticas de regulación económica, en un contexto favorable para las exportaciones revitalizó principalmente la industria metal mecánica destinada a los sectores vinculados a la producción agropecuaria. La marcha atrás del modelo económico neoliberal alentado por las recomendaciones del Banco Mundial, pero manteniendo los mejorados estándares de calidad de la producción industrial nacional superviviente que dicho modelo había patrocinado, dejan a la vista indicadores de la posibilidad de un desarrollo sustentable. En materia educacional, en cambio, no hubo modificaciones efectivas a la reestructuración realizada a comienzos de la década de 1990. Ciertas recomendaciones del BM, como el privilegio de la política de difusión del libro como instrumento educador, como reaseguro ante un deficitario rol del docente, o bien el pago de incentivos – subsidios no recocidos como salarios – continúan vigentes y son los ámbitos donde se percibe actividad. Tímidamente aún, el Ministerio de Cultura y Educación está volviendo la mirada hacia la educación técnica, en una revisión crítica de los primeros resultados desalentadores de la diversificación curricular establecida en el nivel *Polimodal*, que no ha hallado correspondencia efectiva con la deprimida demanda del mercado de trabajo.

México, un cliente tradicional

En México la presencia de las inversiones del Banco Mundial fueron tempranas, pues corresponden a fines de la década del '40, llegando a ser este país su principal deudor en el mundo a mediados de los años '90. Hasta la década del 80 la prioridad fue la inversión en infraestructura; desde esa fecha los préstamos se orientaron centralmente a financiar el ajuste estructural, y desde 1990 los fondos destinados a combatir la pobreza asumieron una función relevante – con incremento coyuntural en los años inmediatos a la crisis de 1994 –, para

luego nuevamente dar paso en relevancia a los préstamos destinados al saneamiento de las finanzas y administración del Estado.

En este país el BM privilegió con sus programas compensatorios el auxilio de las áreas rurales, no obstante en su Estrategia de Asistencia para el País (CAS) de los años siguiente, privilegió cuestiones comunes a los otros países latinoamericanos: crecimiento con estabilidad basado en la disciplina monetaria y fiscal, aliento del ahorro mediante reforma del sistema impositivo y previsional, e incentivo a la productividad eliminando regulaciones a los mercados, mejorando la infraestructura y capacitando para un mercado de trabajo que también debía ser “flexibilizado”. En este marco los préstamos destinados a mejorar el sistema educativo, desde 1990 a 1997 fueron orientados a educación primaria y capacitación técnica US\$1.149 millones, lo cual representaba el 9% del total de los préstamos asignados por el BM a México en ese período.

La falta de seguimiento sobre la eficiencia de las inversiones para las cuales han sido acordados los préstamos ha sido un déficit señalado por algunos analistas y por las ONG al Banco Mundial, lo cual implicaría una tolerancia excesiva a los resultados insatisfactorios por parte del organismo prestamista. Como paradoja, los préstamos dirigidos a combatir la pobreza y a mejorar la educación en México habrían sido premeditadamente los más controlados y evaluados en cuanto a su eficacia.³⁵

En México, al igual que en otros países latinoamericanos, el Banco Mundial – así como el Banco Interamericano de Desarrollo – ha tenido una actuación sustantiva en la asesoría sobre políticas económicas, derivada de los compromisos que generó su aporte financiero en reformas sectoriales y programas compensatorios, pero los gobiernos han aprovechado estos recursos para sostener políticas clientelistas con los beneficiarios. Los analistas más identificados con las estrategias del BM han visto en el concepto del ciudadano-cliente el instrumento de controlar la transparencia y eficacia de la mediación estatal en la utilización de estos préstamos, avalando incluso el papel central del organismo como receptor de las sugerencias de las diversas organizaciones de la sociedad civil, incluso de las órganos legislativos estatales.

Este país había iniciado un proceso de apertura económica intensa luego de la crisis de 1982, incorporándose al Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT) en 1986, a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 1991 y al Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte en 1994. La nueva orientación económica de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional significó un acerca-

miento a las propuestas del BM. Como contrapartida, surgieron desde 1990 resistencias firmes de la sociedad civil a la aceptación sin consensos de diversos proyectos sobre infraestructura y producción, en los cuales invertía el organismo. Resultado de ello fue que en 1995 y 1996 el BM adoptó una política institucional de mayor publicidad de sus proyectos, aunque ello no implicó una efectiva participación de la sociedad civil en las relaciones entre BM y gobierno. En México se implementaron antes que en Argentina estrategias de participación social controladas, como lo muestran los grupos regionales de trabajo conformados por representantes de ONG y funcionarios del BM. Téngase presente que el CAS 1996-2000 debía ser confidencial por pedido del gobierno, además de que históricamente las negociaciones y el seguimiento de los proyectos habían sido función exclusiva el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³⁶

Si se analiza el impacto de los préstamos del BM en el presupuesto del Estado, tenemos que estuvo por debajo del 0.6% de los ingresos y egresos fiscales desde 1991 a 1997, es decir que los préstamos para educación representaron en promedio aproximadamente el 0.04%.³⁷ Como lo han señalado otros autores en forma general, estas cifras reflejan la asimetría entre el monto de los préstamos y el importante impacto de las recomendaciones sobre las políticas educativas. Esta influencia orientadora sobre las políticas educativas podría estar vinculada a la capacidad de presión del BM sobre las decisiones de los gobiernos, o bien al hecho de que las recomendaciones acompañarían y reforzarían las demandas de cambios institucionales que determinados sectores del país tienen establecido como expectativa o programa – en el caso de los defensores de la educación media y superior privada –, en forma similar a lo percibido en el caso de Argentina.

En México, hasta los años '90, el sistema educativo continuaba vinculado a la concepción estatal centralista heredada de la tradición decimonónica y profundizada con la “educación socialista”, aplicada desde 1921 hasta mediados de la década de 1940, y luego con la llamada “escuela de la unidad nacional”, la cual sin embargo rápidamente dio entrada a las ideas desarrollistas en materia educativa. La década de 1950 se caracterizó por el énfasis en las políticas de planeamiento escolar, con el objetivo primordial de reforzar la escolarización primaria, siguiendo las propuestas de la UNESCO y la OCDE. Luego de dos décadas de impulso a la educación básica, en los años '70 hubo un notable crecimiento de la educación media superior y superior, particularmente de las universidades estatales. Por entonces la aspiración del gobierno de López Portillo (1976-1982) era el ingreso del 100% de los niños al primer año de la

enseñanza primaria, y durante esta administración se intentaron los primeros pasos efectivos hacia la descentralización escolar mediante la creación de delegaciones de la Secretaría de Educación Pública en los diferentes estados.

La década de 1980 estuvo signada por una severa crisis económica, sin embargo el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte* en 1984, cuyos objetivos contenían ya los elementos que serían compartidos en la década siguiente por las reformas educativas latinoamericanas: elevar la calidad de la enseñanza elevando la formación de los docentes, regionalizar de la educación básica y normal y desconcentrar la superior, y hacer de la educación un proceso participativo – aunque en el marco de deterioro salarial impuesto por la crisis –.³⁸ En 1992 la descentralización de la educación primaria y normal se consumó a partir de la transferencia de las escuelas del gobierno federal a los estados, bajo el argumento de que esto contribuiría a modernizar el sistema educativo. El gobierno de Carlos Salinas aumentó en un 60% su presupuesto educativo, e inició una serie de programas compensatorios, con el financiamiento del BM, bajo la denominación de *Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica*, con tres fases, cuya función era respaldar la aplicación del programa de educación complementaria establecido por el gobierno en el *Programa de Modernización de la Educación*. Los objetivos del programa fueron: mejorar la calidad de la educación, rehabilitar la infraestructura, proporcionar materiales educativos y equipamiento, capacitar a docentes, inspectores y administrativos, suministrar *incentivos* al trabajo docente, consolidar los sistemas de evaluación institucional y la capacidad de planificación, especialmente de las Secretarías de Educación.³⁹ En este contexto se sancionó la Ley General de Educación, en 1993.

Desde 1994 a 2000 la presidencia de la Nación recayó en Ernesto Zedillo, que en el gobierno anterior había sido el responsable de la Secretaría de Educación Pública (SEP), lo cual implicó una continuidad en la dirección de la política educativa, aunque con las graves restricciones que impuso la crisis económica de 1994, y una profundización en las directrices que venía recomendado el BM para América Latina: programas compensatorios en procura de “equidad”, reforma curricular primaria, renovación de los libros de texto gratuitos y en diferentes lenguas indígenas, evaluación institucional de la educación básica y superior, proyecto de creación de carreras superiores cortas en universidades tecnológicas.⁴⁰

El gobierno federal instrumentó el *Programa de Desarrollo Educativo* (1995-2000) que focalizó su

acción en los estudiantes pertenecientes a grupos de los estratos socioeconómicos más bajos, es decir los radicados en áreas urbanas marginales, zonas rurales, indígenas y migrantes, sosteniendo la estrategia compensatoria ya presente desde los inicios de la década de 1990.

El *Programa Nacional de Educación* (2001-2006) mantuvo algunos objetivos ya presentes en la década del '90, pero a la vez intentó dar respuesta a situaciones institucionales no resueltas. La SEP y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) establecieron para el período 2001-2007 una línea de acción consecuente con las políticas compensatorias ya mencionadas, obteniendo la anuencia y apoyo del Banco Mundial desde el comienzo, más la recomendación de adaptar otras experiencias similares llevadas a cabo en el extranjero.

El carácter focalizado ha implicado la selección de escuelas y comunidades, no obstante hay en la propuesta del BM una intención unificadora en cuanto a la articulación nacional de los programas compensatorios, comprendiendo desde el preescolar a la educación secundaria, y una aceptación de la centralización administrativa en lo que respecta al CONAFE – organismo responsable de los recursos de los programas compensatorios – y la SEP, con sus Secretarías de Educación Pública de los estados (SEPEs), encargadas de las tareas de planificación. En éstas, a la vez, funcionarían delegaciones de la CONAFE, y en la primera fase del *Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica* también elaboraron programas compensatorios propios. El BM se manifestó satisfecho con el desempeño de la primera fase de dicho programa y reconoció que la flexibilidad para adaptarse a las necesidades locales es un condicionante importante para el éxito, aunque se mantuvo firme en algunos criterios ya tradicionales en sus recomendaciones, como el énfasis en la capacitación permanente de los docentes, el privilegio de algunos “insumos” educativos por sobre otros, y la relevancia de la focalización eficiente en los programas compensatorios.⁴¹

El nuevo milenio comenzó con un analfabetismo del 5% de los niños en edad de escolaridad básica, es decir que 1.000.000 de personas estaban fuera del sistema educativo. Paralelamente la transferencia de escuelas federales de educación básica al Distrito Federal no se concretó, con lo cual la SEP continuaba a cargo de la enseñanza. De tal modo que las políticas educativas presentes mantienen su proyecto descentralizador, de evaluación de la calidad, de equidad, aunque con un cierto énfasis en los conceptos de inclusión, participación y responsabilidad pública.

Además de los préstamos para transformación de la educación básica, el BM otorgó créditos a México para

capacitación técnica y educación superior. La necesidad de actualizar las universidades públicas ya aparece presente a comienzos de los años '90 con la creación del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y el Programa para el Mejoramiento del Profesorado. El *Proyecto de Financiamiento a la Educación Superior*, evaluado en septiembre de 1997 por el BM, permite apreciar el diagnóstico que el organismo multinacional hacía de este nivel de enseñanza: presupuesto fiscal insuficiente para alentar el crecimiento de la matrícula, deficiencias en la calidad de la enseñanza, y falta de respuesta a las necesidades económicas del país. Como en el primer quinquenio de la década de 1990 el esfuerzo estatal se abocó a la problemática de la calidad y la administración de los recursos, quedó relegado el tratamiento de la cobertura. Progresivamente fue ganando lugar en las esferas oficiales la idea de que las propias instituciones de enseñanza debían generar fondos mediante el cobro de matrículas, con la expectativa de que las universidades privadas absorbieran mayor cantidad de estudiantes (por entonces un 25%), y de que se desarrollara una oferta de crédito educativo, a los efectos de ampliar el ingreso beneficiando a sectores de ingresos medios y bajos.⁴² En 1997 El BM aprobó un préstamo por valor de US\$ 306 millones al Gobierno de México, con la condición que éste otorgara una cantidad equivalente, con el mismo destino: la financiación de la educación superior, a través de la creación de una institución de crédito educativo para financiamiento de los estudiantes que se inscribieran en universidades privadas, y de la consolidación del preexistente Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora, que tendría el rol de agencia implementadora – asignándose US\$ 30 millones –.

La justificación de este proyecto fue que el préstamo se traduciría en: ayuda a “estudiantes competentes académicamente, pero financieramente necesitados”; fortalecimiento de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior -dado que se creaba la institución de crédito dependiente-; asistencia técnica a la SEP, en materia de educación superior; y asistencia a la Secretaría de Hacienda para la supervisión de los créditos – para estas funciones el BM asignaba US\$ 270 millones⁴³ –. El objetivo también era hacer del Instituto de Crédito una institución menos dependiente de los subsidios del Estado, lo cual naturalmente resultaba contradictorio puesto que el Estado Nacional debía ser el garante del préstamo y a la vez subsidiar a los institutos de crédito. En el discurso del BM, los alumnos beneficiarios de créditos por estar más motivados lograrían mayores éxitos académicos, y la competencia institucional que redundaría en un aumento de la calidad educativa. Los cálculos de los asesores técnicos de este

proyecto preveían una disminución del 20% en la deserción del alumnado de universidades privadas y un aumento del 7% en los estudiantes secundarios con intenciones de ingresar a las universidades.⁴⁴

Brasil, un cliente rico que convive con la pobreza

En Brasil, la acción del Banco Mundial en el ámbito educativo tuvo dos orientaciones. La primera, correspondiente a las décadas de 1970 y 1980, en la cual los proyectos de préstamos se vincularon al desarrollo de la enseñanza secundaria, de áreas de orientación vocacional, de enseñanza técnica y agrícola, y de ciencia y tecnología en el nivel universitario⁴⁵. Estos proyectos no prosperaron y fueron cancelados, porque el gobierno federal no aportó los fondos necesarios, que debían ser muy superiores a los que provendrían de los préstamos del Banco Mundial. La segunda orientación, iniciada también en los años '80 estuvo vinculada a sus estrategias globales para reducir la pobreza en los países latinoamericanos, focalizando los préstamos en la educación primaria de las regiones más desfavorecidas, particularmente en la región Nordeste, por considerar que allí la mejora educativa generaría un más alto retorno social, con una mayor equidad en el aprovechamiento de las oportunidades económicas.

El *First Northeast Basic Education Project* (Ln. 1867-BR, 1980), conocido como EDURURAL, finalizó en 1987. Los US\$ 32 million del préstamo se destinaron al financiamiento de construcción de escuelas, provisión de textos y materiales para la enseñanza y capacitación de los docentes, siempre del nivel primario. El *Second Northeast Basic Education Project* (La. 3604-BR, Approved May 13, 1993) fue desarrollado en forma paralela al anterior, pero su objetivo fue la mejora de la calidad educativa en otros estados del Nordeste (Ceará, Maranhão, Pernambuco, y Sergipe), lo cual implicaba mejorar la eficiencia administrativa de las secretarías de educación y estudiar las posibles soluciones para el problema del deficiente financiamiento y distribución de libros escolares.

También el Banco Mundial aprobó otro préstamo de US\$ 40 millones correspondiente al *Urban Basic Education Project* (Ln. 2412-BR, conocido como *Monhangara*), aprobado en 1983 y finalizado en 1991, siendo su objetivo mejorar la calidad del sistema educativo primario en áreas de las regiones norte y centro-oeste. A este le siguió el *Tercer proyecto de educación*, llamado *Innovations in Basic Education Project* (Ln. 3375-BR, 1991, por US\$ 245 millones), que tuvo como propósito consolidar la transformación pedagógica procurada con los proyectos anteriores, aunque enfatizó la evaluación de los componentes

materiales y humanos a fin de comprobar más minuciosamente la efectividad de las inversiones.

La década de 1980 y primeros años de la siguiente fueron para la economía del Brasil un período en el cual el deterioro salarial causado por la inflación agravó los problemas sociales y regionales estructurales. El 40% de los brasileños vivían por entonces en condiciones de pobreza, siendo esta situación más dramática en la región nordeste que, con un 30% de la población nacional, tenía el 56% de los pobres del país. La pobreza determinaba un bajo nivel educativo, debido a las dificultades de permanencia en el sistema educativo. A nivel nacional, la tercera parte de los alumnos primarios desertaban antes de concluir sus estudios a comienzos de 1990, y esta cifra se elevaba al 80% en el Nordeste, donde era frecuente el abandono antes del segundo grado en las áreas rurales. Además, la elevada tasa de repetición implicaba la absorción del 30% de los fondos fiscales destinados a educación pública, para actuar sobre este problema.

La oferta educativa primaria en Brasil tenía en ese momento un fuerte peso de la educación pública, pues sólo un 12% del alumnado asistía a escuelas privadas. De tal modo, el peso central de la acción educativa recaía en los estados, aunque con una considerable presencia de las escuelas municipales, que daban educación al 30% del alumnado, y una mínima acción de las escuelas federal que atendía al 1%.

A comienzos de la década de 1990, el Banco Mundial hizo un estudio de la situación educativa brasileña para evaluar el modo más eficiente de inversión de un nuevo préstamo que se le había solicitado. Los proyectos anteriores, el *Edurural* y el *Monhangara*, le sirvieron para consolidar su diagnóstico, no obstante, encomendó la tarea a delegaciones de técnicos y consultores que realizaron varias visitas al país. Las recomendaciones de estos equipos, establecían que en gran medida los fracasos escolares tenían que ver con causas intrínsecas a las instituciones educativas: ineficiente dirección y administración de los subsistemas, falta de coordinación entre estados y municipios en el planeamiento escolar, pronunciadas diferencias regionales y jurisdiccionales en la calidad educativa, privilegios en la asignación de fondos estatales a determinados municipios en perjuicio de otros, estrategias pedagógicas inapropiadas, falta de apoyo a los alumnos con dificultades de aprendizaje, ausencia de una política nacional de producción y distribución gratuita de libros para escuelas y alumnos pobres, deficiente formación inicial de los maestros, bajos salarios y frecuente ausencia de títulos docentes en la educación municipal del Nordeste.

Los consultores del Banco Mundial percibieron que desde 1991 el Ministerio de Educación y Deporte había

iniciado acciones para mejorar la calidad y eficiencia administrativa de la educación primaria, luego de reconocer fallas en la calidad de la educación básica pública y falta de equidad en la asignación de fondos estatales a los municipios. En el terreno concreto, hizo que el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación destinara mayores recursos para capacitación de docentes, materiales didácticos y construcciones escolares y, desde 1993, incentivó con premios a los municipios que hubieran logrado mayores logros educacionales y mayor grado de titulación de su cuerpo docente.

El nuevo préstamo de US\$ 206.6 millones, asignado en 1993 a la República de Brasil, era para desarrollar el *Tercer Proyecto de Educación Básica para el Nordeste de Brasil*, cuyo propósito era mejorar el sistema educativo público de cinco estados del nordeste: Alagoas, Bahía, Ceará, Piauí y Río Grande do Norte. La devolución se haría en plazo de 15 años y, como contrapartida, el gobierno federal debió financiar el 20% de los costos totales del proyecto, mientras que los estados que intervinieron aportaron otro 23%. Estaba orientado a mejorar la oferta, conducción y administración de la educación básica, con el propósito de crear condiciones materiales e institucionales que repercutieran en la disminución de los elevados índices de deserción y repetición. En tal sentido, el proyecto contempló el financiamiento de asistencia técnica, equipamiento escolar, incluso informático, capacitación docente, modernización de los criterios de planificación y de registro de la información institucional, distribución gratuita de libros de textos para los estudiantes, y la rehabilitación edilicia consecuente con estos objetivos.

El orden de las prioridades en el uso de los recursos previstos por el proyecto establece la siguiente jerarquía de los componentes: mejoras en la infraestructura escolar (US\$ 193.3 millones, 52.7% del costo total del proyecto); provisión de libros de textos, cuadernos, libros de lectura y otros materiales didácticos para todos los estudiantes de los primeros cuatro grados de escuelas estatales y municipales (US\$ 118.7 millones, 32.4%); asistencia técnica para capacitación de maestros y directores de escuela (US\$ 29.9 millones, 8.1%); asistencia técnica, entrenamiento y equipo para mejorar la administración y conducción de los sistemas educativos de los estados interviniente (US\$ 19.9 millones, 5.4%); estímulo y difusión de las innovaciones educativas US\$ 5 millones, 1.4%).

Las especulaciones iniciales indicaban que con este proyecto se beneficiarían 3 millones de niños, es decir el 10,5% del total de alumnos primarios brasileños, pertenecientes a los cuatro primeros grados – de los ocho que en ese momento tenía la escuela primaria –, que representaban el 75% de los estudiantes primarios de las

escuelas estatales y municipales de los estados seleccionados, y el 45% del total de alumnos de enseñanza primaria del nordeste.

La asistencia técnica apuntalaría las reformas y conduciría a un cambio profundo las secretarías de educación estatales y municipales. Para controlar los riesgos de la implementación, el proyecto contemplaba informes periódicos e intensa supervisión por parte del Ministerio de Educación y del Banco Mundial, que permitieran detectar desvíos de fondos o discontinuidades por motivos políticos.

El proyecto fue preparado por el Ministerio de Educación y Deporte y por las secretarías de educación de los cinco estados, con la periódica asistencia de las misiones del Banco Mundial y con un subsidio de US\$ 1.4 millones, concedida por el gobierno de Japón en enero de 1992. El *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* proveyó la financiación inicial para la asistencia de especialistas y, más tarde, para asegurar la distribución de libros de texto en la primera mitad de 1994.

La Secretaría de Educación Fundamental fue la encargada de coordinar el proyecto y la Unidad Nacional Encargada del Soporte al Proyecto (UNESP) fue responsable de la coordinación, supervisión y asistencia técnica. En cada estado se estableció una Unidad Estatal Encargada del Soporte al Proyecto (UESP), con una estructura similar a la UNESP, con similares funciones en su respectiva jurisdicción. La SEF desarrollaría un sistema informático de monitoreo aprobado por el Banco, que sería instalado en la UNESP y en cada UESP. Los gobiernos estatales, el Ministerio y el Banco Mundial evaluarían el funcionamiento de las respectivas Secretarías de educación. Este último haría un seguimiento del desarrollo del Plan de Acción Anual elaborado por cada Estado. En junio de 1995 los estados, el Ministerio de Educación, y el Banco Mundial debían hacer una evaluación total de la ejecución e impacto del proyecto.

Este proyecto permite apreciar que el Banco Mundial actúa en dos niveles diferenciados para otorgar los préstamos: uno vinculado al diagnóstico educativo, privilegiando los aspectos socio políticos que definen las particularidades de los sistemas educativos estatales y de la oferta educativa municipal, que abarca desde el estudio previo hasta la finalización de los proyectos que obtienen sus préstamos; otro nivel asociado a la administración y supervisión de los aspectos económicos derivados de la concesión de dichos préstamos. Este nivel es el que se manifiesta de un modo más evidente, con un recurrente lenguaje empresarial que subordina el tratamiento pedagógico o político de los proyectos de reforma educativa que se desencadenan con los

préstamos. Como lo han señalado los pedagogos críticos a las estrategias educativas del Banco Mundial, el monitoreo de la marcha de los proyectos enfatiza los componentes que puede medir con mayor facilidad, preferentemente con un criterio cuantitativo, procurando lograr estándares de proporcionalidad entre los diferentes recursos – salones de clase por escuela, maestros, personal administrativo, personal que haya recibido capacitación, libros de texto, kits de materiales didácticos – y la matrícula escolar.

Para el Banco Mundial, la garantía de un estricto contralor del desarrollo del proyecto fue un requisito básico para la concesión del préstamo. Esta es la causa del énfasis puesto en la concreción de un sistema eficiente de producción y almacenamiento de la información, basado en la conformación de un sistema informático computarizado, lo más extendido posible. En el monitoreo del nivel de calidad de la educación de cada escuela, tendrían un papel fundamental las Secretarías de Educación estatales. Las UESP serían las encargadas de hacer el seguimiento de la utilización de los recursos financieros. Paralelamente, el mayor conocimiento de la evolución de los cambios educativos contribuiría a la publicidad de los mismos.

El *Tercer Proyecto de Educación Básica para el Nordeste de Brasil* implicó el compromiso del gobierno federal, desde 1993, de sostener una nueva política nacional de libros de texto, a través del Programa Nacional del Libro Didáctico, financiada en forma complementaria con los estados y municipios. La ambiciosa meta era lograr la distribución de libros a todos los alumnos primarios – con prioridad para los cuatro primeros años –, lo cual equivalía a aproximadamente 120 millones de libros, es decir US\$ 250 millones por año, con una periódica renovación de los textos, y eficiente información a los maestros sobre los mismos.

Este proyecto fue solo una parte de una estrategia mayor de mejora de la educación básica negociada por el Gobierno Federal y el Banco Mundial, pues el *Sao Paulo Innovations in Basic Education Project* (Ln. 3375-BR, 1991), y otros cinco proyectos por entonces en vías de implementación (dos para el *Northeast Basic Education Projects*, el *Minas Gerais Education Quality Improvement Project*, el *Espirito Santo Basic Education Project*, y el *Parana Basic Education Project* incluirían a cerca de 10 millones de alumnos en 13 estados.

Estos proyectos se originaron durante el gobierno de Itamar Franco, en el clima favorable que habían instalado en la conducción educativa nacional los acuerdos de la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*, realizada en 1990 en Jomtien, Tailandia,⁴⁶ en la cual Brasil participó activamente, y cuyas resoluciones mar-

caron profundamente la futura política educativa del país, a partir del inicio del *Plan Decenal de Educación para Todos* (1993-2003). Este Plan se proponía articular las políticas educativas de la Unión, los Estados de la Federación y los Municipios, bajo criterios federalistas. El Ministerio de Educación y Deportes tuvo un papel fundamental en la convocatoria a la sociedad civil, que tuvo representación corporativa⁴⁷ y también amplia en instancias como *La Semana Nacional de la Educación para Todos*, reunión celebrada en la Universidad de Brasilia en mayo de 1993; por otro lado te tocó la tarea de coordinación en la elaboración de planes en estados y municipios. El Plan resultante sostenía las ideas de federalismo, descentralización, y autonomía financiera, administrativa y pedagógica de las escuelas. Sus objetivos eran: la universalización de la educación básica, proponiéndose llegar al 94% de la población en edad escolar, lo cual significaba crear nuevas oportunidades para 3.2 millones de niños pertenecientes a los sectores pobres; la reducción de la deserción, la creación de instancias para la educación de jóvenes y adultos y la formación continua; proporcionar la infraestructura y equipamiento necesario para el funcionamiento de las escuelas; el aumento sustantivo de los niveles de aprendizaje en las materias comunes, la calidad de la formación docente y la remuneración de los profesores; y la atención integral a niños y jóvenes de las zonas urbanas periféricas, contemplada más tarde en el *Programa Nacional de atención integral al niño y al adolescente* (PRONAICA), que se sumaba al Programa Nacional de Alimentación Escolar, cuya cobertura llegaba a los 30 millones de alumnos de las escuelas públicas representando una inversión aproximada de US\$ 704 millones.⁴⁸

Los críticos sostienen en que el *Plan Decenal de Educación* fue elaborado sin discusión con las organizaciones representativas de los colectivos sociales, en una acción de gobierno “hiperpresidencialista” y motorizada por el grupo de especialistas que trazó la política educativa, consolidándola luego con el *Planeamiento Político Estratégico del Ministerio de Educación y Deporte* (PPE) en el período 1995/1998. Respondía entonces al carácter centralista y gerencial de un Estado Nacional que intentaba modelar la sociedad de acuerdo al mandato de los organismos internacionales, procurando la difusión de una razón instrumental acorde a las necesidades del modelo capitalista y de una nueva cultura, hegemonizados por Estados Unidos de Norteamérica.⁴⁹ El Plan generó debates intensos sobre la problemática del acceso, los niveles de aprendizaje, la relación con la comunidad, el vínculo entre escuela y ciudadanía y el financiamiento de la educación, no obstante, en los años siguientes, durante el gobierno de

Fernando Henrique Cardoso, las reformas y los cambios en el MEC trazados por el PPE se afirmaron, así como el papel central e integrador del Ministerio en el establecimiento de rumbos pedagógicos – evaluación, currículum y formación continua – y mecanismos de apoyo financiero y administrativo a estados, municipios y al sector privado.

Más recientemente, el Banco Mundial concedió préstamos para apoyar el proyecto *Fundescola*, Fondo de Fortalecimiento de la Escuela – actualmente vigente –, un programa de la Secretaría de Educación Fundamental del Ministerio de Educación (SEIF/MEC) desarrollado en colaboración con las secretarías de cada estado y municipales de educación de las regiones Norte, Nordeste y Centro Oeste del país. Sus objetivos son mejorar la calidad y aumentar el ingreso y la permanencia de los niños en las escuelas públicas. *Fundescola* se identifica con los postulados educacionales impulsados por el Banco Mundial, procurando la participación de la sociedad civil y de la comunidad educativa, la calidad, eficacia, eficiencia, equidad, innovación y mejor “gerenciamiento” en la enseñanza fundamental. El financiamiento de este proyecto deriva de recursos del Gobierno Federal y préstamos del Banco Mundial. Como en casos anteriores, se propone asegurar los recursos materiales requeridos para el funcionamiento de las escuelas, para lo cual *Fundescola* hace una periódica evaluación de las necesidades y avances de las escuelas. A diferencia de los proyectos anteriores de desarrollo de la educación general básica en regiones desfavorecidas, el carácter compensatorio se acrecentó a partir de la focalización de las asignaciones a zonas con núcleos urbanos densamente poblados, comprendiendo a 384 municipios de 19 estados, con 8.000 escuelas públicas estatales y municipales.

El proyecto tuvo tres etapas: *Fundescola I*, destinado a las regiones Norte y Centro Oeste y finalizado en 2001, recibió un financiamiento de US\$ 125 millones y enfatizó los aspectos de planificación, recursos humanos y desarrollo y gestión de los sistemas educativos. Con vigencia desde 2001 a 2004, *Fundescola II*, incorporó también la región Nordeste al proyecto, funcionando con recursos por valor de US\$ 402 millones. Además de los objetivos ya señalados para la etapa anterior, se procuró desarrollar experiencias piloto y promover la comunicación y vinculación con el medio social. *Fundescola III* es una continuación del proyecto anterior que tendrá vigencia hasta 2006, y un financiamiento de US\$ 320 millones. En los tres casos el 50% de los recursos fue provisto por préstamos del Banco Mundial.

La organización de las acciones está contemplada en diferentes *programas* de financiamiento para infraestructura escolar, informatización y capacitación de los

profesores de los cuatro años iniciales y alfabetizadores de las escuelas públicas realizada por el Programa de Formación de Docentes en ejercicio, *Proformación*, coordinado por la Secretaria de Educación a Distancia del Ministerio de Educación.⁵⁰ Por otro lado, contribuye apoyando la capacitación.

En comparación con los proyectos de la década anterior, *Fundescola* parece asignar mayor autonomía a las Secretarías, en cuanto a capacidad de evaluación de la gestión de las escuelas con respecto al cumplimiento del planeamiento estratégico. Además otorga a la participación social un lugar en la vida escolar que antes no estaba contemplado, busca un mayor compromiso de los agentes educativos y de los padres de los alumnos con respecto a la educación de sus hijos; mediante programas específicos contribuye a la capacitación de jueces y procuradores vinculados a la problemática de la minoridad; y presta una atención especial a la difusión pública de sus actividades por diferentes medios – radial, televisivo y virtual –.

En los últimos años se ha desarrollado el *Bahia Education Program* (BR 4592, aprobado en 2000 y vigente hasta junio de 2003) tratándose de un préstamo para desarrollar un programa con dos fases y un monto total aportado por el Banco Mundial de US\$ 216 millones. Fue contraído por el Gobierno del Estado de Bahía para mejorar el sistema educativo, en lo que respecta a calidad, acceso universal de los alumnos a los libros de texto y de los profesores a las guías de trabajo, infraestructura y equipamiento, expansión del acceso a la enseñanza secundaria y reorganización de este nivel, siguiendo los criterios de racionalización administrativa ya presentes en los proyectos anteriormente descriptos.

Los efectos concretos de estas reformas en curso, y de los préstamos externos, son objeto de análisis pormenorizados recientes⁵¹ que han puesto su mirada en el financiamiento y administración de los fondos, en los efectos de la municipalización, y en el alcance real de las transformaciones, lo cual asegura en un futuro inmediato un cúmulo de obras que podrá distanciarse de las visiones panorámicas y de crítica ideológica que hoy abundan en la bibliografía existente.

CONCLUSIONES

Los préstamos del BM fueron asignados para aliviar graves situaciones de pobreza y deserción escolar – México y Brasil – o bien para respaldar transformaciones profundas del sistema educativo – Argentina –, pero siempre insertos en políticas de transformación global. En el primer caso la incidencia del BM fue mayor porque actuó contribuyendo a organizar un sistema educativo insuficiente. Esta acción se realizó en un contexto de

reforma educacional emprendido por los gobiernos, consecuente con los consensos internacionales contruidos en las décadas previas con el importante concurso de UNESCO. El camino de la descentralización administrativa, con fuerte coordinación de los ministerios de educación nacionales, procurando una mayor independencia de las escuelas en la gestión, y en un marco de transparencia en el manejo de los recursos para el sector, ya era parte de las expectativas de los gobiernos, y el Banco Mundial contribuyó a su materialización.

Si bien es cierto que este organismo desarrolló estrategias comunes en su intervención en la educación latinoamericana, deber reconocerse que hubo variantes en la aplicación para cada caso nacional derivadas de los diagnósticos previos. No obstante en estos diagnósticos prevalecen las concepciones reduccionistas sobre el funcionamiento social e institucional, derivadas de una concepción cultural etnocéntrica vinculada a los elementos actuales e históricos que definen el desarrollo en los países más prósperos.

Algunos críticos suelen hablar de recetas homogéneas para el ámbito educativo, aunque debiera aludirse a un modelo único de administración de recursos y de mecanismos de control de este gerenciamiento. También se ha criticado la falta de propuesta pedagógica del Banco Mundial, pero no debe olvidarse que estamos analizando un organismo de naturaleza económica, más allá de su función promotora del desarrollo y del papel relevante que ha tenido la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en los programas de alivio de la pobreza, en el cual el área dedicadas al aspecto educativo tiene por función central generar estrategias de desarrollo, ya se trate de alfabetización, capacitación o formación de docentes.

Si el Banco no ha tenido una propuesta pedagógica esto debiera verse como algo positivo, como el hecho de que no haya ejercido violencia simbólica sobre la cultura de los países o regiones en los cuales se han empleado los préstamos para educación. Es cierto que al enfatizar los controles de gestión y al hacer asesoramiento técnico para desarrollo de infraestructura escolar se llevó una lógica empresarial a la administración del sistema e incluso a las unidades escolares, acostumbradas a funcionar con una lógica burocrática y corporativa. Más aún, explícitamente sostuvo un criterio subsidiario cuando no se tratara de educación básica, alentando la oferta privada de servicios educativos, pues concibe a la educación escolarizada como un componente del mercado, que debe entrar en su lógica de oferta y demanda, aunque evitando los posibles elementos reproductivistas de estructuras sociales tradicionales. El control de la calidad de la enseñanza como resultado de la inversión sigue siendo un punto problemático, pues

hasta el momento sólo se han evaluado conocimientos escolares adquiridos y no procesos de construcción del conocimiento, ni impactos sociales, que requieren una distancia temporal mínima.

En el caso argentino los préstamos del Banco Mundial ocuparon un lugar relevante en la puesta en marcha de la reforma educativa, principalmente en el nivel de las innovaciones pedagógicas difundidas por el Ministerio de Cultura y Educación y en el de la ampliación y modernización de la infraestructura escolar. Ambas entidades fueron artífices entonces de una reforma que, aunque moderna en los aspectos técnicos, no había logrado todos los consensos necesarios para ser eficaz. Luego de la crisis de 2001 el Banco reorientó su vinculación con la sociedad civil procurando un mayor conocimiento de las expectativas nacionales por medio de las consultas sectoriales, siguiendo la experiencia previa de México – aunque no vinculada al sector educación –, sin embargo la educación no fue un tema relevante en estos acercamientos. En Brasil, luego de una experiencia previa e infructuosa en préstamos destinados a la enseñanza secundaria, los préstamos para educación básica lograron gran impacto sobre la organización administrativa del sistema educativo, contribuyendo a revertir rasgos burocráticos y dando respuestas a la insuficiencia de infraestructura y materiales didácticos en los estados más pobres. El sistema de contralor del uso de los préstamos, con intensas supervisiones, asignó al Ministerio de Educación y Cultura un papel y responsabilidad central, y jerarquizó la tarea de las Secretarías de Educación de los estados. Por otro lado alentó el planeamiento intenso haciendo que los estados entraran en una lógica de buena administración antes inexistente. Este estilo de conducción sin dudas influyó en los cambios operados en el sistema educativo con la aplicación de la nueva Ley de Educación, de 1996.

En los tres casos nacionales analizados el Banco Mundial mostró discreta satisfacción por la forma en que se desarrollaron los proyectos y los resultados obtenidos en la década de 1990. Sin embargo, quedan pendientes numerosos problemas derivados de esta intervención.

Los organismos multilaterales procuraron difundir estrategias eficientes, sin percibir el efecto negativo que sobre la eficacia podía tener la falta de consenso. La modernización acelerada a nivel de innovaciones educativas – curriculares, administrativas, informáticas –, acompañadas de un contexto de políticas neoliberales, causaron resistencias diversas: oposiciones gremiales del magisterio, pasividad de los docentes ante las demandas de la reforma, y dificultad para la comprensión de las innovaciones por parte de alumnos y padres pertenecientes a sectores con menor capital cultural, entre otras. La capacitación docente, que aún no logra escapar a

las formulas burocráticas tradicionales, débilmente ha comenzado a incorporar el espíritu científico, en tanto autonomía del intelecto, en las escuelas primarias y secundarias, y este parece ser un déficit que se mantendrá por largo tiempo. A causa de todos estos factores, la creciente autonomía de las unidades escolares ha sido un beneficio aún no aprovechado plenamente para generar proyectos institucionales propios y originales, en un marco de relaciones democráticas, excepto quizás en Brasil donde la función democrática de la escuela, en la construcción de una nueva ciudadanía tiene un peso mayor, más allá de las críticas sobre el perfil de ciudadano que se persigue.

La tensión en la relación entre escuela y comunidad persiste y continuará debido a la frecuente falta de identificación entre ambas, resultante de la heterogeneidad social y cultural propia de Latinoamérica. El espíritu corporativo docente, de raíz técnico profesional, y los elementos tradicionalistas, autoritarios y jerárquicos que suelen mantenerse en los distintos niveles de la sociedad son dos factores en conflicto que dificultan el desarrollo de una educación efectivamente democrática y moderna.

La polémica entre universalismo y focalización también queda pendiente de resolución, aunque las necesidades inmediatas de los sectores postergados asegura la persistencia de los subsidios a los sectores sumergidos en la pobreza. De tal modo, las políticas compensatorias se han convertido en una estrategia permanente, que puede tornarse de estilo clientelista. En América latina el universalismo de las políticas sociales previas ha sido más ficticio que real, incluso en Argentina, pero en el imaginario social sigue teniendo un peso considerable, sobre todo entre los intelectuales y dirigentes que reclaman la presencia intervencionista del Estado.

Las resistencias sectoriales, las críticas de intelectuales y, principalmente, las crisis recientes resultantes del fracaso de las políticas neoliberales hicieron que el Banco revisara sus estrategias y apelara a la sociedad civil en busca de consensos, sin embargo difícilmente conseguirá legitimidad plena si los procura entre las organizaciones sociales con las cuales tiene puntos de vista o intereses comunes, o si persiste en desligarse de la responsabilidad que le compete sobre los efectos sociales no deseados de las políticas desreguladoras que ha apoyado en países que muestran tanta debilidad frente a los propios intereses sectoriales nacionales y frente a los vaivenes de la economía mundial.

REFERENCIAS

- BECKMANN, David. El Banco Mundial y la pobreza en los años 1980. In: **Finanzas y Desarrollo**, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, v. 23, n. 3, sept. 1986.
- BURNET, Nicholas; MARBLE, Kari; PATRINOS, Harry. Prioridades de la inversión en educación. In: **Finanzas y Desarrollo**, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, v. 32, n. 4, dic. 1995.
- CEPAL-UNESCO. **Educación y conocimiento**: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago, agosto 1992.
- CORAGGIO, J. L.; TORRES, Rosa María. **La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1999.
- DÍAZ BARRIGA, Angel; INCLÁN ESPINOSA, Catalina. El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos. In: **Revista Iberoamericana de Educación**, Profesión Docente, n. 25, enero-abr. 2001.
- REIS SILVA JÚNIOR, João dos. A privatização de direitos nos anos noventa: o papel político da municipalização educacional. In: **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, revista del Education Policy Studies Laboratory, v. 12, n. 2, enero 12, 2004.
- FELDFEBER, Myriam. Estado y educación en la Argentina de los '90'. In: ASCOLANI, Adrián. **La Educación en Argentina. Estudios de Historia**. Rosario: Ediciones del Arca, 1999.
- FILMUS, Daniel. Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina. In: **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 12 – Educación y Gobernabilidad Democrática.
- FOX, Jonathan. Control y supervisión social sobre la banca multilateral de desarrollo. Presentado al Grupo de Trabajo sobre Reducción de la Pobreza, del CISIS, Task Force de la Banca de Estados Unidos y la banca multilateral de desarrollo (julio de 1996).
- MARTÍNEZ RIZO, Felipe. Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. In: **Revista Iberoamericana de Educación**, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), n. 27 – Reformas educativas: mitos y realidades, sept./dic. 2001.
- AVELLAR HINGEL, Murílio de. **Brasil: una revolución silenciosa**. Texto escrito por el ex Ministro de Estado de Educación y Deportes de Brasil, publicado en: <<http://www.iacd.oas.org>>.
- OCAMPO, José Antonio. La educación en la actual inflexión del desarrollo de América Latina y El Caribe. In: **Revista Iberoamericana de Educación**, publicación de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), n° 30 – Educación y conocimiento: una nueva mirada/Educação e conhecimento: um novo olhar, sept./dic. 2002.
- PSACHAROPOULOS, George; PATRINOS, Harry. Los indígenas y la pobreza en América Latina. In: **Finanzas y Desarrollo**, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, v. 31, n. 1, marzo 1994.
- RODRÍGUEZ FUENZALIDA, Eugenio. La profesión docente: implicaciones para las reformas de la Educación Secundaria en América Latina. In: **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 9 – Reforma de la Educación Secundaria, Organización de los Estados Iberoamericanos.

SÁBATO, H.; TIRAMONTI G. La reforma desde arriba. Política educativa en el gobierno de Menem. In: **Revista Punto de Vista**, Buenos Aires, n. 53, nov. 1995.

SALOP, Joane. La reducción de la pobreza: difundir el mensaje. In: **Finanzas y Desarrollo**, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, v. 29, n. 4, dic. 1992.

VILLEGAS, Manuel Fernández; ADELSON, Naomi. Fortaleciendo el papel de la sociedad civil en la gobernabilidad local y global: la agenda de reforma de los Bancos Multilaterales de Desarrollo. Caso de estudio de México: Borrador Final, abr. 1999.

Fuentes documentales

Banco Mundial, Rechner Training, La. 2366-BR, 1983, Basic research at federal universities (Science and Technology, Ln. 2489-BR, 1985), and the Vocational education system (Skills Formation, Ln. 2810-BR, 1987).

_____. **Proyecto de Financiamiento a la Educación Superior**, Documento inicial de información del proyecto (DIP) n° 5094, mayo de 1997.

_____. Banco Mundial, Documento: Educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas, 2000.

_____. Informe n. 20354, Memorandum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a los Directores Ejecutivos sobre la Estrategia de Asistencia (CAS) del Grupo del Banco Mundial para la República Argentina, 8 sept. 2000.

_____. Información oficial México, Informe n. PID10256, **Segundo Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica**, mayo 2001.

_____. **Debate sobre el Rol del Banco Mundial frente a la crisis argentina. Síntesis reuniones con organizaciones de sociedad civil**, oct. 2002/feb. 2003.

INEGI <<http://www.inegi.gob.mx>>.

NOTAS

¹ OCAMPO, José Antonio, La educación en la actual inflexión del desarrollo de América Latina y El Caribe, in: **Revista Iberoamericana de Educación**, publicación de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), n. 30, "Educación y conocimiento: una nueva mirada/Educação e conhecimento: um novo olhar", sept./dic. 2002.

² CEPAL-UNESCO (1992): **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago, agosto.

³ OCAMPO, J. A., loc. cit.

⁴ Ver FILMUS, Daniel, "Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina", in: **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 12 – Educación y Gobernabilidad Democrática.

⁵ Ibidem.

⁶ DÍAZ BARRIGA, Angel e INCLÁN ESPINOSA, Catalina, El docente en las reformas educativas: Sujeto o ejecutor de proyectos ajenos, in: **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 25, Profesión Docente, enero/abr. 2001.

⁷ RODRÍGUEZ FUENZALIDA, Eugenio, La profesión docente: implicaciones para las reformas de la Educación Secundaria en América Latina, in: **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 9, Reforma de la Educación Secundaria, Organización de los Estados Iberoamericanos.

⁸ CORAGGIO, José Luis, Las propuestas del Banco Mundial para la Educación, in: CORAGGIO, J. L. y TORRES, Rosa María, **La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos**, Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila, 1999, p. 42.

⁹ TORRES, R. M., "¿Mejorar la calidad de la educación básica?", in: CORAGGIO, J. L. y TORRES, R. M., op. cit., p. 100.

¹⁰ SÁBATO, H. y TIRAMONTI G., La reforma desde arriba. Política educativa en el gobierno de Menem, in: **Revista Punto de Vista**, Buenos Aires, n. 53, nov. 1995.

¹¹ FELDFEBER, Myriam, Estado y educación en la Argentina de los '90', in: ASCOLANI, Adrián, **La Educación en Argentina. Estudios de Historia**, Rosario: Ediciones del Arca, 1999.

¹² BECKMANN, David, El Banco Mundial y la pobreza en los años 1980, en **Finanzas y Desarrollo**, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, v. 23, n. 3, Washington, septiembre de 1986, p. 26.

¹³ SALOP, Joane, La reducción de la pobreza: difundir el mensaje, in: **Finanzas y Desarrollo**, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, v. 29, n. 4, p. 2, dic. 1992.

¹⁴ CORBALÁN, M. A., op. cit., 2002, p. 60.

¹⁵ SALOP, J., La reducción de la pobreza..., loc. cit., p. 2-4.

¹⁶ Ibidem, p. 38.

¹⁷ BURNET, Nicholas; MARBLE, Kari; PATRINOS, Harry, Prioridades de la inversión en educación, in: **Finanzas y Desarrollo**, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, v. 32, n. 4, p. 40-42, dic. 1995.

¹⁸ Ibidem, p. 42-43.

¹⁹ PSACHAROPOULOS, George y PATRINOS, Harry, Los indígenas y la pobreza en América Latina, in: **Finanzas y Desarrollo**, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, v. 31, n. 1, p. 42-43, marzo 1994.

²⁰ Banco Mundial, Documento: Educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas, 2000.

²¹ Un exponente de esta percepción es J. L. Coraggio, economista argentino y rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento; artículo periodístico publicado en **ALAI 310** <<http://alainet.org>>.

²² TORRES, R. M., loc. cit., p. 76.

²³ SALONIA, Antonio y otros, **Ley Federal de Educación. Transformación del sistema educativo**, Buenos Aires: Librería-Editorial El Ateneo, 1995, p. 50-64.

²⁴ Banco Mundial, Informe n. 20354, **Memorandum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a los Directores Ejecutivos sobre la Estrategia de Asistencia (CAS) del Grupo del Banco Mundial para la República Argentina**, 8 sept. 2000, p. i.

²⁵ Argentina, Ley 24049 del 2/1/1992 y Decreto del Poder Ejecutivo Nacional n. 506/93. Este establecía cuatro secretarías en el Ministerio de Educación: Cultura, Políticas Universitarias, Técnica y de coordinación operativa, Programación y evaluación educativa.

²⁶ Informe a la 44ª Reunión de la Conferencia Internacional de Educación, Desarrollo de la Educación en Argentina, 1993-1994, República Argentina, 1994, citado en ROMERO, José y ROMERO, Pedro, **Los reformadores sin espíritu ¿Quiénes hicieron la reforma educativa argentina en los 90?**, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2004, p. 48-49.

²⁷ ROMERO, J. y ROMERO, P., op. cit., p. 74-76.

²⁸ Banco Mundial, Informe n. 20354, op. cit., p. 34.

²⁹ Ibidem, p. 37.

³⁰ 2nd ECA NGO Assembly, realizada en Belgrado el pasado junio del 2002, Reuniones con OSC del 3/10/02, 27/11/02, con GTONG de los días 14 y 15/01/03 y, con representantes de comunidades indígenas el 27/02/03.

³¹ Banco Mundial, **Debate sobre el Rol del Banco Mundial frente a la crisis argentina. Síntesis reuniones con organizaciones de sociedad civil**, octubre 2002-febrero 2003, p. 2.

³² Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): reunidas con representantes del Banco Mundial en octubre de 2002: Centro de Estudios Territoriales (CIET) y Grupo de Trabajo sobre el Banco Mundial (GTONG), Cáritas Argentina, Foro del Sector Social, Foro Social para la Transparencia, Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA), Asociación África Vive, Asociación Amigos de la Tierra, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), COAS, Fundación El Otro.

³³ Reunión con Organizaciones de la Sociedad Civil para debatir acerca del rol del Banco Mundial frente a la Crisis Argentina, 27 de Noviembre de 2002, "Minuta" del 27 de noviembre de 2002, en **Debate sobre el Rol del Banco Mundial frente a la crisis argentina...**, op. cit., octubre 2002-febrero 2003, p. 13-16.

³⁴ Ibidem, p. 20.

³⁵ FOX, Jonathan, "Control y supervisión social sobre la banca multilateral de desarrollo", presentado al Grupo de Trabajo sobre Reducción de la Pobreza, del CISIS, Task Force de la Banca de Estados

Unidos y la banca multilateral de desarrollo (julio de 1996).

³⁶ VILLEGAS, Manuel Fernández y ADELSON, Naomi, “Fortaleciendo el papel de la sociedad civil en la gobernabilidad local y global: la agenda de reforma de los Bancos Multilaterales de Desarrollo”, Caso de estudio de México: Borrador Final, abril 1999.

³⁷ INEGI <<http://www.inegi.gob.mx>>.

³⁸ MARTÍNEZ RIZO, Felipe, “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, en **Revista Iberoamericana de Educación**, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), n. 27 “Reformas educativas: mitos y realidades”, septiembre-diciembre de 2001.

³⁹ Banco Mundial, Información oficial México, Informe n. PID10256, **Segundo Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica**, mayo de 2001.

⁴⁰ Martínez Rizo, Felipe, “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”, en **Revista Iberoamericana de Educación**, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), n. 27 “Reformas educativas: mitos y realidades”, septiembre-diciembre de 2001.

⁴¹ Banco Mundial, Información oficial México, **Segundo Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica**.

⁴² **Proyecto de Financiamiento a la Educación Superior**, Documento inicial de información del proyecto (DIP) n. 5094, mayo de 1997.

⁴³ Estas cifras deben duplicarse por cuanto el gobierno haría como contrapartida una inversión equivalente.

⁴⁴ **Proyecto de Financiamiento a la Educación Superior**, loc. cit.

⁴⁵ Rechner Training, La. 2366-BR, 1983, Basic research at federal universities (Science and Technology, Ln. 2489-BR, 1985), and the Vocational education system (Skills Formation, Ln. 2810-BR, 1987).

⁴⁶ Esta conferencia fue una iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, al convocar, para marzo de 1990, en Jomtien, Tailandia, la Conferencia.

⁴⁷ En el Grupo Ejecutivo del Plan estuvieron representados el Ministerio de Educación y Deportes, el Consejo Nacional de Secretarías Estatales de Educación, y la Unión Nacional de Dirigentes Municipales de Educación. El Comité Consultivo del Plan estuvo compuesto además por representantes de las siguientes instituciones: Consejo Federal de Educación, Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas, Confederación Nacional de Industrias, Confederación Nacional de Trabajadores en la Educación, Conferencia Nacional de Obispos del Brasil, Foro de los Consejos Estatales de Educación, Confederación de Mujeres del Brasil, Colegio de Abogados del Brasil, Ministerio de Justicia, representantes de la UNESCO y la UNICEF.

⁴⁸ Murílio de Avellar Hingel, “**Brasil: una revolución silenciosa**”, texto escrito por el ex Ministro de Estado de Educación y Deportes de Brasil, publicado en <<http://www.iaed.oas.org>>.

⁴⁹ SILVA JÚNIOR, João dos Reis, “A Privatização de Direitos nos anos noventa: o papel político da municipalização educacional”, en **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, revista del Education Policy Studies Laboratory, v. 12, n. 2, Enero 12, 2004.

⁵⁰ Para recibir recursos de **Fundescola** las escuelas deben una matrícula superior a los 200 alumnos, unidades ejecutoras, y una conducción eficiente.

⁵¹ Entre ellas pueden citarse: VERHINE, Robert Evan, Financiamiento de ensino fundamental na Bahia: novos achado e uma proposta para avaliar o FUNDEF, in: **Gestão em ação**, Salvador, v. 2, n. 1, p. 9-28, 1999; O financiamento do ensino fundamental no Brasil: uma análise de tendências nacionais e realidades locais, in: **Temas em Educação**, João Pessoa, v. 5, p. 76-92, 1999. El mismo interés se percibe en los trabajos sobre el FUNDEF y el **Programa Dinero Directo** presentados en el **XXI Simposio Brasileiro e III Congreso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação**, Grupo de Trabalho 7, “Financiamiento da Educação” desarrollado del 23 al 27 de noviembre de 2003, en Recife, Brasil.