

***EL BANCO MUNDIAL:
UN MODELO DE DESARROLLO Y UNA
PROPUESTA EDUCATIVA
(descripción, explicación y vinculación)***

Tesis

**Que para obtener el grado de
Doctor en Ciencias Políticas y Sociales,**

Presenta

Bertha Lerner Sigal

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Instituto de Investigaciones Sociales

Centro de Investigaciones sobre América Latina

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

Facultad de Estudios Superiores Acatlán

México D.F., 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco el valioso apoyo que me proporcionaron para la realización de esta tesis a los integrantes de mi comité tutorial; el Dr. Armando Alcántara, el Dr. René Millán y el Dr. Roberto Rodríguez. Asimismo, los acertados comentarios de mis lectores y otros miembros del jurado: Dra. Larissa Adler, Dra. Alma Herrera, el Dr. Ricardo Uvalle y el Dr. Gonzalo Varela.

La responsabilidad de lo escrito es, sin embargo, personal.

INDICE

INTRODUCCIÓN	vii
CAPÍTULO 1: BANCO MUNDIAL COMO AGENCIA DE DESARROLLO: EL MODELO QUE FOMENTA (1980...)	1
CAPÍTULO 2: LA PROPUESTA EDUCATIVA DEL BANCO EN VALORES Y CONOCIMIENTOS	79
CAPÍTULO 3: ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS QUE EL BANCO PROMUEVE EN LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN	151
CAPÍTULO 4: LO NUEVO EN LA PROPUESTA EDUCATIVA DEL BANCO PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO	241
CAPÍTULO 5: REFLEXIONES SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO, SOBRE LA PROPUESTA EDUCATIVA QUE EL BANCO HA IMPULSADO Y SOBRE LA VINCULACIÓN ENTRE AMBOS FENÓMENOS	349
ANEXO 1	403
ANEXO2	413
BIBLIOHEMEROGRAFÍA	425

INTRODUCCIÓN

(Las razones del estudio, los caminos y las acotaciones)

Primera razón: la polarización en torno al Banco

En el mundo contemporáneo, en los albores del siglo XXI, las políticas que el Banco Mundial ha impulsado tienden a suscitar gran polémica. Y es que en la opinión pública y en el medio político e intelectual se presentan concepciones polarizadas sobre qué es el Banco y sobre el papel que ha desempeñado en el orden mundial, especialmente desde 1980 a la actualidad. En el polo positivo se le concibe como una agencia de desarrollo que ha promovido –en los últimos veinte años- rumbos positivos a través de los cuales el sistema capitalista debe avanzar. Así mismo, se le considera como una institución internacional que ha fomentado, incluso desde su génesis, transformaciones sustantivas en los países en desarrollo (Owen, 1994). Para los que asumen esa concepción, el Banco logra desempeñar dichos roles en calidad de *think tank*, de institución integrada por un conjunto de pensadores y técnicos brillantes.

Pero en la misma opinión pública y en el medio político e intelectual, se suele caracterizar al Banco -desde una óptica negativa- como una instancia que en las últimas décadas ha propiciado el advenimiento de un orden mundial caótico, y como una institución que ha empleado tanto el convencimiento como la coacción para influir en que los países en desarrollo impulsen un conjunto de estrategias y políticas que deben conducirlos, en teoría, a un mayor crecimiento económico, a un alivio de la pobreza, pero que en la práctica no sólo no han dado lugar al crecimiento económico esperado, sino que los han llevado a una mayor polarización social. Pero también se suele vislumbrar al Banco, desde otra valoración negativa, como un organismo internacional que ha promovido proyectos en diversos rubros (agricultura, agua, educación, etc.) que han generado, con frecuencia, resultados económicos negativos, que han privado a las poblaciones

nativas de sus recursos y que han ignorado sus necesidades, valores y preferencias (George y Sabelli, 1994).

Esta visión polarizada en torno al Banco ha provocado que se le conciba como “ángel” o como “demonio”, como el Dr. Jekyll y Mr. Hyde de la famosa novela de Robert Louis Stevenson. Pero tal polarización se origina las más de las veces en juicios parciales del papel que el Banco ha desempeñado al impulsar un modelo de desarrollo o un conjunto de políticas, conocidas como las políticas de ajuste, en los países en desarrollo o países de ingreso mediano y bajo (en la terminología del Banco).

Así, el modelo de desarrollo que el Banco ha impulsado para la parte rezagada del mundo, y que otras organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) también promovieron; pero sobre todo sus repercusiones en el ámbito social y político, son cuestiones que han fomentado esta visión polarizada. Esto no es casual: tal paradigma ha tendido, y tiende todavía, a ejercer una influencia determinante en el porvenir de muchos países y en el futuro de millones de hombres y mujeres que habitan en ellos. Precisamente el que ese modelo constituya un paradigma con base en el cual ha evolucionado la economía de múltiples países rezagados, pero más que esto, el que dicho modelo pueda llevar a los países en desarrollo a un mayor bienestar -si se ponen en práctica algunas premisas del modelo, como la apertura comercial recíproca-, permite concebirlo como un modelo de desarrollo, aun cuando implementándolo o siguiendo las estrategias y políticas recomendadas (como expliqué anteriormente), la mayoría de los países en desarrollo no ha logrado el crecimiento y el bienestar esperados.

Sin embargo, la visión polarizada que existe sobre el Banco como agencia de desarrollo, también se ha extendido al proyecto educativo que éste ha promovido en los países de ingreso mediano y bajo. Es decir, también han aparecido opiniones encontradas sobre la concepción del Banco acerca de la educación, y sobre las estrategias y políticas educativas que ha recomendado a

los países de ingreso mediano y bajo. El que la educación constituya un terreno determinante en el porvenir de las naciones, explica que con relación a ese tema también hayan surgido visiones antagónicas del Banco.

Así, la propuesta educativa que el Banco ha promovido suele cuestionarse porque parte de una concepción de la educación que la asemeja a una mercancía que debe regirse por las leyes de la oferta y la demanda, y que debe impartirse en función de la capacidad económica de los que la requieren (Noriega, 1994). En el polo contrario, en que más bien imperan el elogio y el reconocimiento hacia dicha propuesta, se le considera representativa de una posición moderna, pues el Banco vislumbra la educación como un servicio que debe estar sujeto a las reglas de otros servicios, como el que brinda un contador o un abogado, lo que debe propiciar que educandos y padres de familia (los clientes de dicho servicio) adquieran una serie de derechos respecto a la educación, y contraigan, a la vez, un conjunto de obligaciones (Colclough, 1997).

Precisamente por la polarización que se ha presentado respecto al modelo de desarrollo y a la propuesta educativa del Banco, este estudio tiene como primera meta, que explica incluso su génesis, exponer una visión lo más imparcial posible del Banco, del modelo de desarrollo o de las políticas de ajuste, y de la propuesta educativa y las reformas educativas que el Banco ha promovido en los últimos casi veinticinco años en los países de ingreso mediano y bajo (entre los cuales se encuentra México).

Pero el estudio, como se indica en el título, también tiene por propósito arrojar luz sobre un tercer tema: la vinculación que existe entre el modelo de desarrollo y la propuesta educativa que el Banco ha promovido. Tal vinculación se sustenta en una premisa: en principio es lógico que el modelo de desarrollo que el Banco ha promovido en los países en desarrollo (de manera análoga a la concepción que un pensador tiene de cómo debe evolucionar la realidad), así como su bosquejo del porvenir (o su imaginario) tiendan a influir en la concepción del Banco sobre educación, pero también en las estrategias y políticas educativas que recomienda, por ejemplo, a los países en desarrollo.

Es más, el vínculo mencionado también se ha puesto en evidencia en la obra de importantes pensadores sociales que han tenido un ideal de futuro y que han abordado el problema educativo influidos por dicho imaginario. Así, por ejemplo, John Locke aspiraba a que mediante el proceso educativo elitista y privado que imperaba en su época, se formaran caballeros dotados de gran fortaleza, de grandes virtudes, que fueran dueños de sí mismos y de sus acciones, de modo que fueran capaces de poner orden, dirigir una sociedad clasista como la inglesa y preservar los derechos individuales (Locke, *Pensamientos...*, 1986, 27 y 91). Para fines del siglo XIX, cuando la educación se extendió y masificó, Emilio Durkheim se inclinaba por una educación que permitiera formar hombres disciplinados, dispuestos a obedecer normas y principios; hombres autónomos que, a la vez que pudieran gobernarse a sí mismos, se identificaran con su país y se adecuaban a las necesidades de su sociedad. Ello se debe a que su ideal social (tanto para Francia como para otras naciones) consistía en que se consolidaran sociedades integradas que impidieran la anomia, la enorme brecha entre lo que los individuos desean y lo que la sociedad les permite lograr, para lo que se requiere (de acuerdo con su óptica) que la sociedad ejerza una sana disciplina y regulación (Durkheim, *Educación...*, s. f., 30-34, 57, 47-88, 95-98, 138; Durkheim, *El suicidio*, 1928, 277). En la medida en que en la obra de diversos pensadores se expresa la asociación entre la concepción que un protagonista social tiene de la sociedad y su propuesta educativa, es legítimo investigar cómo se manifiesta tal asociación en el caso del Banco.

El análisis de las políticas: fundamento del estudio

Con el objeto de brindar un panorama lo más imparcial posible del modelo de desarrollo que el Banco ha promovido para la parte rezagada del mundo desde la década de los ochentas hasta la actualidad, he procurado describir, en primer lugar, las políticas de ajuste de índole económica que dicha institución ha fomentado. Justamente, exponer un panorama de esas políticas, explicando por qué surgen y cuál es su propósito, y siguiendo la descripción y la explicación que

pensadores e intelectuales del propio Banco, así como estudiosos externos a la institución han brindado con relación al tema, ha constituido el fundamento para presentar un bosquejo del modelo que el Banco ha promovido (Stern y Ferreira, 1997; George y Sabelli, 1994).

Tomando en cuenta la historia del Banco y que mi propósito es describir el modelo de desarrollo que ha promovido, fue necesario hacer una primera acotación temporal en el estudio. En tanto el Banco impulsa las políticas de ajuste desde la década de los ochentas, el estudio investiga de manera colateral las funciones que el Banco desempeñó desde 1944, momento de su creación, hasta la década de los ochentas. Por ejemplo, únicamente se indaga de manera secundaria cómo el Banco fomentó la expansión económica del sistema capitalista de 1944 a 1980, y cómo impulsó un conjunto de proyectos específicos en los países en desarrollo. Teniendo como parámetro los años ochentas, en este estudio tan sólo se explican ciertos ideales y rasgos previos de la historia del Banco que se relacionan con las políticas de ajuste y que mostraron cierta vigencia para los ochentas; pero también se hace luz sobre las nuevas pautas que implicaban una ruptura o un cambio respecto a tradiciones y anhelos previos.

También con el propósito de brindar un panorama lo más imparcial posible de la propuesta educativa del Banco, se describen las estrategias y políticas educativas que éste ha promovido y sigue promoviendo en los países en desarrollo de 1980 a 2003. Para exponer ese tema las fuentes primordiales fueron los documentos sectoriales del Banco sobre educación publicados desde los años ochentas –los de 1980, 1995, 1999 (el de 1995 se tradujo al español en 1996; el de 1999, en 2000); su trabajo sobre la educación primaria de 1990 (traducido al español en 1992); su ensayo sobre la educación superior publicado en inglés en 2002 (y traducido al español en 2003); y su informe de 1998/1999 dedicado al tema de los conocimientos-, pero también se revisaron, como antecedentes de la propuesta educativa del Banco, sus trabajos sectoriales sobre educación de 1971 y 1975. Mediante la consulta de estos trabajos se procuró dar a conocer la voz oficial del Banco, la línea de pensamiento unitaria que lo hace operativo (como a

otras instituciones), aunque ello implicó dejar a un lado interpretaciones y posiciones distintas de intelectuales y funcionarios del Banco en torno a las estrategias y políticas que éste ha promovido en los países de ingreso mediano y bajo.

En la medida en que algunas estrategias y políticas educativas que el Banco recomienda tienen como antecedente tesis expuestas en las reuniones que dicha institución organizó junto con otras instancias internacionales, se consultaron algunos de estos textos (en concreto las tesis relacionadas con la financiación de la educación que se expusieron en una mesa redonda, organizada por el Banco, la UNESCO, el PNUD y la UNICEF, que formó parte de la Conferencia de Jomtien, Tailandia, en 1990. Windham, 1994). También se consideraron algunas de las propuestas que elaboró el Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad, que el Banco y la UNESCO convocaron y que publicó un trabajo sobre la educación superior en los países en desarrollo (publicado en inglés y traducido al español en 2000: *The Task Force on Higher Education, Peril and promise*). La consulta de esos materiales se hizo con el propósito de esclarecer algunas estrategias que tanto el Banco como otras agencias internacionales o especialistas en educación han impulsado para la parte subdesarrollada del mundo, y de mostrar, a partir de algunos ejemplos, cómo el Banco funciona como actor intelectual, al retomar, replantear e impulsar estrategias y políticas expuestas por académicos, políticos, grupos e instituciones especializados en el tema de la educación. No obstante, en el estudio no se hace luz sobre cuáles estrategias y políticas educativas promovidas por el Banco provienen o fueron apoyadas por otras organizaciones y especialistas en educación, ni se presenta un diagnóstico de las similitudes y las diferencias entre los planteamientos del Banco y los de otras instituciones mundiales o regionales que han trabajado en el tema de la educación. Así pues, el presente estudio aborda, como su título lo indica, la propuesta educativa del Banco.

Por otra parte, para describir esa propuesta educativa se tomaron en cuenta las estrategias y las políticas educativas que el Banco recomienda para un nivel

determinado, como la educación primaria o la educación superior, pero también las estrategias y políticas educativas que impulsa en referencia a la educación en general, especificando, en cada estrategia y política, a qué nivel se hace alusión. Asimismo, se presentaron planteamientos generales cuando el Banco se refiere a la educación en general. Sin embargo, no se consideraron las estrategias y políticas específicas que el Banco promueve para alguna región -por ejemplo, para América Latina- o para un país. En este punto reside la segunda acotación de índole espacial del estudio, la cual se desprende de que el propósito es arrojar luz sobre la propuesta educativa que el Banco impulsa en los países de ingreso mediano y bajo, que tienen como común denominador una situación de rezago económico y social (como es el caso de nuestro país).

Pero ¿en qué medida, a partir de las estrategias y políticas que conforman el modelo de desarrollo y la propuesta educativa que el Banco ha promovido y sigue promoviendo para la parte rezagada del mundo, se pueden conocer las transformaciones que esta institución ha logrado impulsar y se propone seguir fomentando en dichos contextos? El que el Banco se singularice -como varios de sus estudiosos han aseverado- por ser una institución que tiene gran fuerza para convertir sus ideas en realidad, legitima tomar por base las estrategias y las políticas que diseña para reconstruir el modelo de desarrollo y la propuesta educativa que ha promovido y que ha logrado impulsar en los países en desarrollo (George y Sabelli, 1994). Con relación a este tema, el estudio tiene una tercera acotación: no procura profundizar en las repercusiones de las estrategias y políticas de ajuste, ni en los efectos de las estrategias y las políticas educativas que el Banco impulsó en un grupo de países o en un país; por ejemplo, en una muestra representativa de los países de ingreso mediano y bajo. Tampoco pretende analizar cómo un grupo de países implementó algunas estrategias y políticas que el Banco recomendó ni a qué resultados se llegó. Así pues, sólo se hace alusión a algunos efectos cuando se desprenden de las políticas diseñadas.

Ahora bien, pese a que en el estudio se procuró evitar la polarización, no por ello se renuncia a asumir una posición crítica respecto a las estrategias y

políticas económicas y educativas que el Banco impulsó en los países de ingreso mediano y bajo. Es más, en la parte final del estudio (después de describir y explicar el modelo de desarrollo y la propuesta educativa) realizó un balance del modelo de desarrollo y de la propuesta educativa que el Banco ha impulsado en los países en desarrollo, y explico cuáles son -en mi opinión- los puntos cuestionables, poco convincentes del modelo de desarrollo y de la propuesta educativa; pero destaco, a la vez, los méritos de ambos. Realicé esa valoración tomando en cuenta las estrategias y políticas trazadas por el Banco, ya que el diseño o la hechura de una política es la base para llevarla a la práctica. De allí que el diseño de estrategias y políticas sea fundamental, pues determina, en gran medida, sus resultados (Aguilar, “La hechura...”, en *Estudio Introductorio*, 1992).

Si el estudio tiene como eje central el análisis de las estrategias y de las políticas económicas, educativas y hasta de índole política que el Banco ha diseñado para la parte rezagada del mundo, con relación a este punto hay una cuarta acotación. Sólo se analizan colateralmente las estrategias e iniciativas de carácter político que hacen referencia, por ejemplo, a cómo el Banco vislumbra la intervención del Estado y al papel que deben desempeñar algunas fuerzas políticas y sociales en el porvenir de los países de ingreso mediano y bajo. Las estrategias políticas que el Banco comenzó a plantear en la década de los noventas se abordan en la investigación sólo cuando se relacionan con el modelo de desarrollo y con la propuesta educativa que el Banco ha impulsado en los países en desarrollo.

Segunda razón del estudio: brindar una aproximación comprehensiva del Banco

Este estudio tiene como segundo propósito brindar una aproximación comprehensiva, que permita entender qué es el Banco, por qué ha impulsado un modelo de desarrollo que se conforma por un conjunto de políticas de ajuste, por qué ha diseñado e impulsado una propuesta educativa integrada por una amplia gama de estrategias educativas para los países de ingreso mediano y bajo, y,

finalmente, por qué existe una conexión entre el modelo de desarrollo y la propuesta educativa que promovió para la parte rezagada del mundo.

¿Cómo he procurado brindar esa visión comprensiva? En la medida en que el contexto social permite explicar los fenómenos sociales. Se toma en cuenta el contexto internacional, la crisis mundial que el sistema capitalista comenzó a experimentar desde fines de la década de los sesentas y principios de los setentas, para arrojar luz sobre por qué el Banco fomenta un nuevo modelo de desarrollo y un conjunto de políticas de ajuste para los países en desarrollo. Es más, para entender el contexto se tomaron como base los bosquejos que algunos estudiosos sociales han elaborado sobre el panorama mundial que prevalecía desde fines de la década de los sesentas, y los análisis que otros especialistas han elaborado sobre ciertos fenómenos estratégicos que surgieron en dicho contexto (como una nueva división del trabajo entre países desarrollados y países en desarrollo), los cuales tuvieron una influencia determinante en que organismos internacionales como el Banco promovieran nuevas estrategias generales para el mundo y fomentaran, a la vez, un nuevo modelo de desarrollo en los países de ingreso mediano y bajo (Wallerstein, 1999; Lichtensztejn y Baer, 1987; Frobel, Heinrichs y Kreye, 1981).

También para explicar tanto la propuesta educativa general del Banco como las estrategias y políticas educativas que éste promueve, he considerado la crisis educativa mundial que surgió desde 1968, la cual tuvo por origen la crisis económica del sistema y su dificultad de expandirse, y siguió prevaleciendo, aunque con nuevos rasgos, para mediados de la década de los ochentas. Para desarrollar el tema se han tomado en cuenta los análisis que algunos especialistas en educación elaboraron sobre dichas crisis educativas (Coombs, 1985). Con relación a este punto surge una quinta acotación del estudio: se hace alusión a los grandes cambios que tuvieron lugar en el contexto mundial y que permiten explicar tanto el modelo de desarrollo como la propuesta educativa que el Banco ha impulsado, pero no se profundiza en todas las transformaciones que se produjeron en la economía mundial, en la política y en la educación.

En el estudio también procuro explicar el modelo de desarrollo, la propuesta educativa del Banco y la conexión entre ambos fenómenos, tomando en cuenta qué es el Banco, su ubicación en el orden mundial y el tipo de protagonista social que tiende a ser. Y es que la naturaleza del Banco (de índole cambiante), sus intereses y los intereses que representa, condicionan en gran medida y contribuyen a explicar el modelo de desarrollo, la propuesta educativa y la conexión entre ambos fenómenos.

Para explicar el modelo de desarrollo y la propuesta educativa que el Banco ha promovido, el estudio rescata dos tradiciones sociológicas. Por una parte, el legado de varias corrientes teóricas que han destacado la importancia de la estructura y que influyeron en que tomara en cuenta las condiciones prevalecientes en el contexto mundial para hacer luz sobre el modelo de desarrollo y sobre la propuesta educativa que el Banco ha promovido en los países en desarrollo, así como sobre la vinculación entre ambos fenómenos. Por otra parte, procuro hacer luz sobre el modelo de desarrollo y la propuesta educativa que el Banco impulsó, y sobre la conexión entre ambos fenómenos, considerando los propósitos que dicho organismo adopta como protagonista social, y siguiendo los postulados de la teoría de Weber, que destaca la necesidad de considerar los sentidos de la acción y sus propósitos (Weber, 1969). Sin embargo, también empleo otras teorías, como la de Karl Polanyi sobre el mercado, a fin de aclarar, con base en una perspectiva histórica, el papel que el Banco desempeña como promotor del mercado mundial; la teoría del discurso de Laclau (que generalmente desarrolló con Mouffe), para arrojar luz sobre cómo el Banco traza nuevas estrategias en educación que implican cambios políticos importantes, los cuales solían faltar en los planteamientos educativos de los países en desarrollo; y la teoría de Grize, para esclarecer cómo tiende a existir un vínculo entre las miras y propósitos generales de un protagonista social y los cambios que impulsa a través de su intervención discursiva (Polanyi, 1992; Laclau, 1996; Grize, 1990).

Tercera razón del estudio: proporcionar una visión realista y precisa del Banco

Una tercera razón guía este estudio: proporcionar una aproximación realista y precisa del Banco como un protagonista social que cambia de posiciones, de propuestas, y que simultáneamente demuestra permanencia en su intervención, en algunas de las estrategias y políticas que sugiere a los países en desarrollo. Esta aproximación se legitima en virtud de que, por la misma visión polarizada que se ha tenido del Banco, se le tiende a concebir de manera estática. Esta visión polarizada incluso ha influido en que no siempre se adopte una aproximación comprensiva de la institución, que tome en cuenta (como expliqué anteriormente) el contexto en que se desenvuelve, su ubicación y sus intereses, cuestiones fundamentales para explicar el modelo de desarrollo y la propuesta educativa que promovió y sigue promoviendo en los países de ingreso mediano y bajo.

¿Qué implica intentar brindar una visión realista y precisa del Banco? Presupone que he procurado hacer luz sobre el modelo de desarrollo que éste ha promovido desde los albores de la década de los ochentas hasta la actualidad, a través de la explicación de las políticas de índole económica permanentes y fundamentales que ha impulsado por más de veinte años; pero también ha exigido que, como complemento, me abocara a describir y a explicar algunas nuevas estrategias y recomendaciones de índole política que fomenta, desde la década de los noventas, en los países de ingreso mediano y bajo.

También en lo que alude a la propuesta educativa, asumir esta visión realista y precisa ha requerido hacer luz sobre la concepción sobre todo económica de la educación que el Banco adopta en un primer momento -desde 1980 hasta 1999-, y que sigue estando presente en un segundo momento; sobre la concepción política y social de la educación que comienza a asumir desde 1999; sobre las estrategias y políticas educativas permanentes que ha fomentado desde 1980; y, a la vez, sobre las nuevas estrategias y políticas educativas que impulsa desde 1999 hasta la actualidad. La insistencia que el Banco muestra en ciertas estrategias, tiende a revelar cuestiones en que no está dispuesto a ceder,

ya que en dichos rubros yacen sus posiciones de principio e intereses primordiales. En cambio, cuando el Banco cambia de recomendaciones se evidencia su adecuación a los nuevos tiempos, a las nuevas corrientes, y su posibilidad -como instancia política- de cambiar de posición en ciertas cuestiones, en tanto tales cambios no atentan contra sus concepciones ni contra los intereses primordiales que sobre todo representa en el orden mundial.

Para proporcionar una visión realista y precisa del Banco y arrojar luz sobre cómo va agregando otras estrategias y recomendaciones de índole política a las estrategias de ajuste de índole económica que promovió desde 1980, tomé en cuenta su informe del desarrollo mundial de 1991 y, sobre todo, el de 1997, en el que se abordan de manera más integral las nuevas recomendaciones de índole política que el Banco hace a los países de ingreso mediano y bajo, así como el informe del desarrollo mundial de 2002, en el que se pone de manifiesto cómo asume una perspectiva institucional para explicar los problemas y proponer soluciones a los países de ingreso mediano y bajo (Banco Mundial, Informe, 1991, *The Challenge...*; Banco Mundial, Informe, 1997, *El Estado...*; World Bank, *World Development Report, 2002, Building institutions...*). Por otra parte, los documentos sectoriales sobre educación que el Banco elaboró de 1980 a 2002 (mencionados anteriormente) se han analizado para arrojar luz sobre las estrategias y políticas educativas que el Banco ha impulsado de manera permanente en los países en desarrollo, y para explicar las nuevas y distintas estrategias y políticas educativas que comienza a promover en los países de ingreso mediano y bajo desde 1999, y con mayor énfasis desde 2002.

También con base en las transformaciones del contexto, procuro explicar las nuevas estrategias económicas que, en opinión del Banco, deben impulsarse en los países de ingreso mediano (World Bank, 2000/2001, *Attacking...*), e intento aclarar las nuevas estrategias y políticas educativas que dicha institución recomienda de 1999 a 2002 para los países en desarrollo. Como actor intelectual, el mismo Banco explica frecuentemente las transformaciones del contexto mundial que propiciaron que modificara sus concepciones y que impulsara nuevas y

distintas estrategias e iniciativas educativas para los países en desarrollo. Por tanto, en el estudio tomé en cuenta los diagnósticos que el propio Banco hace en torno a los cambios en la situación objetiva mundial y que explican las nuevas estrategias y políticas educativas que recomienda a los países de ingreso mediano y bajo (World Bank, 1999, Education Sector...; Banco Mundial, 2000, Educación Superior...; World Bank, 2002, Constructing...). A la vez, analicé otros fenómenos ocurridos en el contexto mundial, por ejemplo, el avance del proceso de democratización, el surgimiento de una sociedad civil más politizada, la relevancia de forjar un nuevo capital social; fenómenos que diversos especialistas han abordado y que influyeron –en mi opinión– en que el Banco sugiriera nuevas estrategias educativas para los países de ingreso mediano y bajo (Huntington, 1996; Florini y Simmons, 2000; Flisfisch, 1981; Rabortnikoff, 1999; Ostrom y Ahn, 2003).

Ahora bien, la insistencia con que el Banco fomenta ciertas estrategias y políticas, por ejemplo, su preocupación por el mercado, se ha deducido porque dicho tema se encuentra presente –incluso como hilo conductor– en los diversos trabajos que ha elaborado de 1980 a 1999. Las nuevas estrategias educativas que el Banco promueve se han inferido cuando sus nuevas recomendaciones son de suficiente significación cualitativa y ponen de relieve una nueva política que puede tener importantes repercusiones en el ámbito educativo, y cuando el mismo Banco explica (lo que se constata en sus textos) que hay transformaciones en la manera como concibe los fenómenos educativos y en las iniciativas que recomienda a los países en desarrollo.

En tanto el Banco constituye una instancia dinámica en sí misma, que ha desempeñado diversos roles en los países en desarrollo, a lo largo del estudio procuro esclarecer el papel que ha desempeñado como agencia de desarrollo que impulsa un modelo de desarrollo y una propuesta educativa; pero también arrojo luz, aunque sin profundizar –y en esto reside una sexta acotación de la investigación–, sobre los otros papeles que ha desempeñado como actor intelectual, institución hegemónica, banco e institución humanitaria.

El modelo de desarrollo, la propuesta educativa y la vinculación entre ambos fenómenos: temas que reciben distinta atención en el estudio

No obstante que el modelo de desarrollo y la propuesta educativa que el Banco ha impulsado, así como la vinculación entre ambos fenómenos son los tres temas sustanciales que se abordan en el trabajo, se ha prestado una diversa atención a cada uno de ellos. El modelo de desarrollo reviste gran importancia cualitativa, pues me permitió ubicar al Banco, arrojar luz sobre su relevancia, la cual se origina precisamente en tanto dicha institución impulsó las políticas de ajuste en los países en desarrollo. Pero el modelo de desarrollo que el Banco fomenta -tema que se aborda en el primer capítulo- no se desarrolla con la amplitud y precisión con que se expone la propuesta educativa. El hecho de que dicho tema sea más propio del análisis de los economistas que de los sociólogos, influyó en que lo abordara con menor precisión.

En cambio, la propuesta educativa que el Banco ha impulsado para la parcela rezagada del mundo, se ha desarrollado de manera amplia y precisa, en tanto procuré exponer de manera detallada gran parte de las estrategias y recomendaciones educativas que el Banco ha diseñado y promovido a lo largo de más de veinte años en los países en desarrollo. Ahora bien, en el tercer capítulo se explican las razones por las cuales las políticas que el Banco impulsa respecto al financiamiento y distribución de la educación se abordan de manera colateral en el estudio. Asimismo, he procurado exponer de manera amplia y detallada las nuevas estrategias y políticas educativas que el Banco recomienda a los países en desarrollo desde 1999 hasta la actualidad. Por la manera amplia y precisa como he procurado abordar la propuesta educativa que el Banco ha impulsado, le he dedicado tres capítulos. En el segundo capítulo se explican los valores y conocimientos que el Banco impulsa de 1980 a 1999 (en un primer momento) para que se impartan como prioridad en los países en desarrollo. Las estrategias y políticas que el Banco recomienda para lograr una progresiva gestión internacional de la educación y una administración gerencial de la educación, se abordan en el

tercer capítulo. Los cambios en la propuesta educativa del Banco, en la concepción que éste asume de la educación, y las nuevas estrategias que impulsa en los países de ingreso mediano y bajo, se explican en el cuarto capítulo.

Ahora bien, la vinculación entre el modelo de desarrollo y la propuesta educativa que el Banco ha promovido se aborda en el estudio de manera exploratoria, pues sólo se arroja luz sobre algunas de sus manifestaciones. En cambio, el modelo de desarrollo y la propuesta educativa se abordan con mayor profundidad, amplitud y, por tanto, de manera más concluyente. Y es que el modelo y la propuesta educativa son asuntos relevantes porque han dado lugar a importantes transformaciones en los países en desarrollo; mientras que la vinculación entre el modelo de desarrollo y la propuesta educativa reviste una importancia secundaria, pues alude al nexo que existe en cómo un protagonista social –el Banco en este caso- vislumbra la realidad y cómo aborda un problema particular de esa realidad, esto es, la cuestión de la educación.

En el quinto y último capítulo procuro rescatar los tres temas estudiados en la investigación, y desplegar mis reflexiones sobre el modelo de desarrollo, sobre la propuesta educativa del Banco y sobre la vinculación entre ambos fenómenos. También incluyo una reflexión sobre la vigencia del modelo de desarrollo que el Banco promovió, a través del examen de varios procesos que se han desarrollado en el mundo actual, más de veinte años después de que el Banco promovió dicho modelo en concertación con otras instancias internacionales, como el Fondo Monetario Internacional. Para realizar una reflexión actualizada me he basado fundamentalmente en fuentes periodísticas (sobre todo en artículos del diario El País, que contiene información pormenorizada de los avances en el modelo, sobre todo en Europa, donde adopta rasgos singulares, pero donde ha alcanzado mayor madurez). Asimismo, desarrollo una serie de sugerencias que pueden propiciar –en mi opinión- que el modelo de desarrollo y la propuesta educativa que el Banco impulsó den lugar a una globalización más justa e incluyente y, a la vez, a una educación con menor exclusión. Precisamente, el afán de concluir el estudio exponiendo no sólo un conjunto de reflexiones y conclusiones, sino también

algunas sugerencias, se originó en que pienso que es legítimo que un estudio que describe y explica un modelo de desarrollo, una propuesta educativa vigente, finalice mirando hacia el porvenir.

En la parte final del estudio se presentan dos anexos. En el primero se ofrece una serie de cuadros que contienen datos sobre cuáles son los países que el Banco clasifica, en 1997 y en julio de 2004, como de ingreso mediano y bajo, los cuales son los destinatarios de sus políticas y el objeto de estudio de este trabajo. En el segundo anexo se explica hacia qué renglones educativos y a qué regiones ha destinado el Banco los préstamos que hizo a los países de ingreso mediano y bajo desde 1992 hasta 2003.

Como epílogo de esta introducción me interesa destacar que esta investigación habrá cumplido uno de sus objetivos si logra arrojar nueva luz sobre el modelo de desarrollo, sobre el proyecto educativo, y sobre las estrategias y políticas educativas que el Banco ha impulsado, desde comienzos de la década de los ochentas hasta la actualidad, para la parcela más rezagada del mundo. Pero el estudio habrá cumplido un segundo objetivo si, por un lado, propicia que se considere al Banco de una manera más objetiva e imparcial, de una manera más comprensiva, de modo que se entiendan las razones y los propósitos de las estrategias y políticas que ha recomendado, y, por otro lado, si consigue que se conozcan de una manera más precisa y realista las políticas que el Banco ha impulsado, lo que implica distinguir las estrategias permanentes que éste ha fomentado y las estrategias nuevas y distintas que ha impulsado en los últimos años. Sin embargo, asumir dichas perspectivas no implica la renuncia a una posición crítica, que considero legítima e importante para valorar tanto las estrategias e iniciativas que el Banco ha recomendado y sigue recomendando, como para evaluar su desempeño, en calidad de agencia de desarrollo, en los países de ingreso mediano y bajo. Precisamente, si el estudio proporciona nuevos elementos para valorar el modelo de desarrollo, la propuesta educativa y las estrategias educativas que el Banco ha promovido en los países de ingreso

mediano y bajo, habrá cumplido un tercer objetivo. De estos tres objetivos se desprenden, en mi opinión, tanto la legitimidad como la pertinencia del estudio.

CAPÍTULO 1

BANCO MUNDIAL COMO AGENCIA DE DESARROLLO: EL MODELO QUE FOMENTA (1980...)

Las estrategias de ajuste como modelo de desarrollo y el Banco Mundial como agencia promotora

Desde principios de la década de los ochentas, el Banco Mundial se ha desempeñado fundamentalmente como una agencia de desarrollo, rol que sigue desplegando hasta el momento actual.¹ En el ejercicio de dicho papel, el Banco ha llegado a ser un organismo internacional que ha trazado e impulsado un modelo de desarrollo para los países de ingreso mediano y bajo, para un gran número de países que se sitúan sobre todo en el hemisferio sur del globo terráqueo.

Precisamente en calidad de agencia de desarrollo, el Banco (junto con el Fondo Monetario Internacional) ha diseñado e impulsado, con una fuerza verdaderamente sorprendente, un conjunto de estrategias, políticas e instrumentos que -en los medios políticos e intelectuales- se conocen como las políticas de

¹ Mi punto de partida es que el Banco comienza a desempeñar un papel de agencia de desarrollo a partir de la década de los ochentas, pues desde entonces diseña de modo más cabal un modelo de desarrollo para los países de ingreso mediano y bajo, y comienza a influir en que dicho modelo se ponga en marcha en una gama muy amplia de países en desarrollo. Pero cabe señalar que por agencia de desarrollo se pueden entender cuestiones distintas. Es más, de la definición que se adopte depende que se ubique al Banco como agencia de desarrollo en un momento cronológico o en otro. Así, por ejemplo, tanto para Nicholas Stern, nombrado Vicepresidente y Primer Economista del Banco en julio de 2000, como para Francisco Ferreira, el Banco se convirtió básica y explícitamente en agencia de desarrollo en 1968, con la llegada de Robert S. McNamara, ex secretario de Defensa de los Estados Unidos, a la presidencia del Banco. El que el Banco se haya convertido en agencia de desarrollo en esa etapa implica, de acuerdo con la perspectiva de estos autores, que puso mayor énfasis en un enfoque económico, que amplió sus perspectivas de lo que significa el desarrollo, y que comenzó a manifestar una apertura respecto a los tipos de políticas e instrumentos que era necesario examinar e impulsar para fomentar el desarrollo económico (Stern y Ferreira, 1997, 534-535, 603, 606).

ajuste.² A partir de este conjunto de estrategias y políticas, el Banco ha promovido un modelo de desarrollo para muchos países del mundo (para los de ingreso mediano y bajo),³ que son los contextos geográficos hacia los que destina sus recomendaciones, sobre todo a partir de la década de los ochentas. Estos países, de acuerdo con la clasificación del Banco, se distribuyen en seis regiones del mundo: América Latina y el Caribe; Oriente Medio y norte de África; África al sur del Sahara; Asia oriental y el Pacífico; Europa y Asia central, y Asia meridional (Banco Mundial, 1996, XVII). Ahí, precisamente por el rezago general y la dependencia que prevalece tanto hacia los Estados desarrollados y la comunidad financiera internacional, como hacia ciertos organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (que actúa, sobre todo a partir de la década de los

² El término “ajuste estructural” fue empleado por McNamara a principios de 1976, en un discurso que pronunció ante la Junta de Gobernadores del Banco. En esta reunión empleó el término en un sentido restringido, como sinónimo de proceso de diversificación de exportaciones. En 1979, McNamara volvió a emplear el término en una conferencia sobre comercio y desarrollo que tuvo lugar en Manila, India, para referirse a aquellos préstamos que procuraban ayudar o coaccionar a los gobiernos para hacer una transición hacia políticas aprobadas por el Banco, pues a partir de entonces éste estableció como condición para que los gobiernos obtuvieran préstamos el que pusieran en marcha las políticas de ajuste. Susan George y Fabrizio Sabelli explican que uno de los más cercanos colaboradores de McNamara, que participó cuando se comenzaron a diseñar las estrategias y políticas de ajuste, puso de manifiesto que el ajuste se produjo cuando la estrategia económica anterior se mostró obsoleta, y que llegó a ser un proceso de transición de una serie de miras societales a otro conjunto de objetivos sociales. Este colaborador explicó que al principio se pensaba que se podía regresar a las estrategias de desarrollo anteriores, lo cual resultó una falacia (George y Sabelli, 1994, 55-56).

³ De acuerdo con la clasificación que el Banco elabora de los países que integran el orden mundial, de un total de doscientos diez, ciento cincuenta y ocho países tenían, para 1997, un ingreso mediano y bajo. De allí que sea legítimo afirmar que son muchos los países a los que el Banco hace destinatarios de sus políticas (pues son todos los de ingreso mediano y bajo). Ahora bien, la cantidad de países que forman parte de la categoría de ingreso mediano y bajo, varía en función de la fluctuación que tienen en su ingreso. Vale la pena tener en cuenta que en esta clasificación que el Banco elaboró en 1997, clasificaba a los países en tres categorías: de ingreso bajo, de ingreso mediano y de ingreso alto. Además, en la década de los ochentas, etapa en que comienzan los ajustes, el Banco fomenta políticas generales para los países de ingreso mediano y bajo, sin hacer distinciones si tienen un ingreso mediano o bajo. Más bien, el que los países tengan distinto nivel de ingreso influye en las condiciones en que pueden obtener préstamos. En la misma clasificación se agrupaba a los países de ingreso mediano en ingreso mediano e ingreso mediano alto. En el grupo de los países de ingreso alto, el Banco hacía otra distinción: los que pertenecían a la OCDE y los que no. Cf. Banco Mundial, 1997, 291-292. Para julio de 2004 de los 230 países que integran el orden mundial, 176 eran de ingreso mediano y bajo. Véase Cuadros 1 y 2 del Anexo 1.

ochentas, de manera más afín al Banco),⁴ el Banco ha llegado a influir en la transformación económica y política de los países menos desarrollados, pero también en los rumbos de lo social –por ejemplo, en los renglones de salud y de educación.

El diseño de las políticas de ajuste

Efectivamente, desde principios de la década de los ochentas, el Banco ha definido de manera más cabal las estrategias y políticas de ajuste que van a constituir la base substancial de este nuevo modelo de desarrollo, que algunos países de ingreso mediano y bajo comienzan a adoptar por la influencia de diversos organismos internacionales (además del Banco), pero que otros países también implementan en algunas ocasiones, quizá las menos por motu proprio, debido a la necesidad y a una elección política (Woodhall, 1994, 28).⁵ Como evidencia de que el Banco comienza a diseñar las estrategias y políticas de ajuste, dedica el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1981 fundamentalmente al tema del ajuste⁶ y coadyuva así a que el modelo de desarrollo que se propone

⁴ Desde la crisis de la deuda, a principios de los ochentas, se comienzan a impulsar los ajustes y se presenta mayor convergencia entre estas dos instituciones. Así, el “FMI... debió relativizar sus esquemas cortoplacistas de ajuste por la demanda global, dando entrada a algunos aspectos de la oferta y a programas de ajuste de balanza de pagos en una perspectiva más larga. Por todo ello, y puestos en práctica nuevos servicios de financiamiento, el FMI acentuó su interés por las políticas impositivas, de precios y subsidios, en la medida en que estaban vinculadas a cuestiones como la energía y la producción agrícola e industrial. Vale decir que el FMI pasó a relacionarse más íntimamente con los campos específicos de gestión del Banco Mundial, al mismo tiempo que éste -a partir de sus préstamos de ajuste estructural- parecía realizar un movimiento de acercamiento hacia el Fondo, invadiendo sus tradicionales áreas operativas” (Lichtensztejn y Baer, 1987, 12).

⁵ Éste parece ser el caso de algunos países del sudeste asiático, como Taiwan y Corea del Sur, que desde fines de la Segunda Guerra Mundial optaron por crecer a través de las exportaciones, y que impulsaron procesos de racionalización económica. Antes de comenzar a exportar, estos países pusieron en marcha procesos de reforma agraria exitosos y procesos importantes de redistribución del ingreso que les permitieron un desarrollo importante del mercado interno (Anglade y Fortín, 1987, 219).

⁶ Stern y Ferreira explican que en el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco de 1980 ya se mencionaban varios elementos básicos del proceso de ajuste estructural, como la necesidad de que las economías en desarrollo adoptaran una orientación externa que fomentara el ahorro y la inversión creciente. Es más, en ese mismo año se hacen los primeros préstamos para el ajuste

diseminar sobre todo en la parte rezagada del mundo, tienda a convertirse en una pieza fundamental de la agenda de los países en desarrollo.

Ahora bien, trazar el modelo de desarrollo que el Banco promueve en los países subdesarrollados, implica que éste formula estrategias y políticas macroeconómicas que permitan restaurar el balance externo e interno de las economías, el diseño de estrategias y políticas microeconómicas que tienen por finalidad aumentar la producción y el abastecimiento de bienes; pero también supone el diseño de políticas sectoriales que intentan provocar transformaciones en renglones particulares, como la educación, la salud, el medio ambiente, etc. Dichas estrategias y políticas van a constituir, de manera conjunta, el sustento del modelo de desarrollo que el Banco impulsa para reformar a los países en desarrollo.⁷ Así, para que los países en desarrollo avancen en el ajuste sectorial, el Banco dedica los Informes de Desarrollo Mundial (que son, en términos

estructural. Stern y Ferreira explican que a partir de los préstamos que el Banco hizo a Latinoamérica en la década de los cincuentas (cuando la mayor parte de los préstamos del Banco todavía se dirigía a los países desarrollados), éste adquiere conciencia de la importancia de las políticas de estabilización (Stern y Ferreira, 1997, 533-534, 541). Maureen Woodhall explica la diferencia que se presenta para el Banco entre el ajuste estructural y la estabilización. La estabilización generalmente se propone lograr una administración de la demanda; conseguir el equilibrio en la balanza de pagos, en la cuestión fiscal; reducir los déficit y disminuir la tasa de inflación. Woodhall explica que el ajuste estructural presupone para el Banco políticas macroeconómicas (de tipo fiscal), políticas microeconómicas (por ejemplo, en los impuestos y en las tarifas) e intervenciones institucionales. Woodhall esclarece que con estas políticas se pretende mejorar la redistribución de recursos, incrementar la eficiencia económica, extender el crecimiento económico potencial, e incrementar la elasticidad o la adaptación ante shocks externos. Lo que parece importante de dicha aclaración conceptual es que las políticas de estabilización tienen miras más restringidas que las políticas de ajuste estructural, y que el Banco pensaba en un inicio que se requerían políticas de estabilización (considerando el caso de Latinoamérica), pero posteriormente admitió que se requerían estrategias y políticas de ajuste estructural más amplias (Woodhall, 1994, 31).

⁷ Si bien el modelo de desarrollo del Banco en un sentido amplio presupone estos diferentes tipos de políticas que definen Stern y Ferreira (Stern y Ferreira, 1997, 539-540), en este estudio empleo el concepto de modelo de desarrollo del Banco en un sentido restringido, haciendo referencia a unas cuantas estrategias económicas fundamentales y permanentes que el Banco promueve en los países en desarrollo, e incluyo, como parte del modelo, unos cuantos patrones políticos y sociales, que son complemento de dichas estrategias económicas. El que uno de los propósitos del presente trabajo (como expliqué en la introducción) sea explicar el vínculo entre las estrategias económicas y políticas que impulsa el Banco, así como las estrategias educativas que dicha institución promueve para la parte rezagada del mundo, me llevó a emplear el concepto de modelo de desarrollo en esta connotación más restringida.

generales, los documentos más leídos dentro y fuera del Banco, y que tienen gran importancia para que se difunda su modelo de desarrollo)⁸ de los años 1983, 1985, 1986 y 1987, al diseño de las reformas sectoriales que los países en desarrollo deben realizar, de manera cuidadosa, en los precios, en el comercio, en los impuestos y en las instituciones; reformas que deben coadyuvar -en la perspectiva del Banco- a consolidar el ajuste.

El que a partir de la década de los ochentas el Banco se dedicara a trazar estrategias y políticas en diversos planos, implicó una novedad: a través de dichas políticas el Banco se propuso combinar elementos macroeconómicos, microeconómicos y de índole sectorial en un solo programa, cuyo propósito es, desde el comienzo de los ajustes y en tanto dicho proceso continúa, mover a los países en desarrollo de un conjunto de estrategias y políticas a otro, y garantizar, así, su transformación. Sin embargo, no sólo la mira de provocar cambios en la parcela subdesarrollada del mundo -a pesar de que los ajustes también se ponen

⁸ Stern y Ferreira explican que los Informes sobre el Desarrollo Mundial son importantes contribuciones intelectuales del Banco, por lo menos en cuatro aspectos. Primero, permiten al Banco trabajar un tema de importancia, el tema del año. Segundo, ofrecen un comentario sobre cómo el Banco percibe la situación económica mundial. Tercero, proporcionan una perspectiva accesible para los imbricados en un asunto. Cuarto, proporcionan un conjunto útil de datos sobre diferentes países. De acuerdo con dichos autores, los informes son, en síntesis, un puente entre el Banco y el mundo exterior. Sin embargo, estos informes, según Stern y Ferreira, adolecen de dos problemas: son muy costosos para ser una publicación escolar y muestran una reticencia a abordar problemas políticos; de allí que padecen una deficiencia importante en lo que hace referencia a cuestiones de economía política. Generalmente, cualquier cuestión que ofenda a políticos de cualquier país debe ser eliminada. Es más, cada país tiene poder de veto sobre el material que haga referencia a él. Una idea aproximada de en qué medida los Informes sobre el Desarrollo Mundial son los más leídos, se encuentra en un Reporte que el Banco elaboró en diciembre de 1991 sobre sus publicaciones (Report on The World Bank Research Program, Report 10153). De acuerdo con dicho reporte, desde la creación de los informes hasta 1997 se distribuyó un total de 120 000 ejemplares. De la segunda publicación más leída del Banco, la *World Economic Review*, circularon cerca de 12 000 ejemplares desde que fue publicada hasta el año de 1997. A partir de una serie de entrevistas que realizó entre los cuadros del Banco, Stern explica que ellos piensan que la posición central que éste ha llegado a tener sobre el desarrollo, se puede explicar precisamente por la influencia de sus informes. Stern agrega que los informes han sido de gran valor para difundir conocimientos en áreas particulares muy importantes de la economía del desarrollo (Stern y Ferreira, 1997, 570, 591, 601, 607).

en práctica en países desarrollados-⁹ llevó al Banco a trazar estrategias y políticas macroeconómicas, microeconómicas y de índole sectorial. Desde fines de la década de los setentas (e incluso antes), irrumpieron presiones en el interior del Banco que abogaban por que éste se abocara más bien a diseñar e impulsar un conjunto de estrategias y políticas de índole tanto general como particular y sectorial, de modo que pudiera aumentar su presencia y poder en el mundo, y se concentrara menos en poner en marcha proyectos concretos, lo que había constituido su tarea fundamental desde su fundación (1944) hasta la década de los ochentas (Stern y Ferreira, 1997, 541, 543).

Los préstamos para impulsar las políticas de ajuste

Por otra parte, el Banco, en calidad de agencia de desarrollo, pero también de banco -aunque de un banco muy singular-,¹⁰ durante 1980 y 1981 destinó cincuenta billones de dólares a préstamos asignados al ajuste estructural y al ajuste sectorial (George y Sabelli, 1994, 58). Más aún, entre 1980 y 1983, el Banco proporcionó préstamos a algunos países de ingreso mediano y bajo para que impulsaran las reformas comercial y fiscal, así como otras reformas tendentes

⁹ La reestructuración y los ajustes -como explica Maureen Woodhall- constituyen una respuesta a la crisis y a la austeridad y, por tanto, no son políticas que se circunscriben a los países en desarrollo. Es más, los países con un proceso de industrialización más antiguo, como Francia, Japón, Inglaterra y los Estados Unidos, y algunos nuevos países industrializados, como la República de Corea, también han transitado por procesos de reestructuración económica o por procesos de ajuste similares a los de los países en desarrollo (Woodhall, 1994, 28). Es decir, han tenido que orientar sus economías hacia el exterior, abrirse comercialmente, racionalizar los procesos productivos y su aparato de Estado. Estos países incluso siguen pasando por procesos de reestructuración económica. Según Maureen Woodhall, esto se debe a que la recesión y los shocks externos han afectado y siguen afectando a la economía global; pero también se debe al desarrollo de una nueva tecnología y a la reorganización del sector industrial, que se produjo cuando nuevas industrias, basadas en una tecnología avanzada, fueron sustituyendo a las industrias manufactureras tradicionales (Woodhall, 1994, 28).

¹⁰ Desde su fundación, el Banco ha tendido a ser un banco muy singular. Lord Keynes, su fundador, reconoció que aunque a la nueva institución se le denominó banco, era un banco muy singular por el tipo de accionistas y por la naturaleza de los que se afiliaban en calidad de miembros. El que el Banco no tuviera depósitos, el que los préstamos fueran a plazos cortos y el que no obtuviera para sí mismo ganancias producto del cobro de intereses, también lo hacían un banco singular (George y Sabelli, 1994, 35).

a incrementar la eficiencia en el uso de recursos; también destinó una porción de este paquete de préstamos a la construcción institucional.¹¹

Sin embargo, el Banco no desembolsó los préstamos para implementar las estrategias y políticas de ajuste en idénticas condiciones para todos los países. Desde el año de 1960 (antes de que se idearan y promovieran las estrategias y políticas de ajuste) se crea, dentro del Grupo de Banco Mundial,¹² la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que concede préstamos blandos, sin interés, a plazos más largos, a los países más pobres, lo que constituye una ayuda importante para ellos. Los criterios para obtener estos préstamos (que por sus mejores condiciones son objeto de mayor demanda) son casi los mismos que para obtener los del Banco, que concede préstamos y asistencia para el desarrollo a los países de ingreso mediano y a los países más pobres con capacidad de pago, ya que ambas instituciones prestan para los mismos tipos de proyectos y con los mismos estándares. Para estar adscrito a la Asociación Internacional de Fomento es necesario ser miembro del Banco, aunque algunos países miembros del Banco o del Banco de Reconstrucción y Fomento decidieron no integrarse a la Asociación Internacional de Fomento. Pese a que la Asociación Internacional de

¹¹ Stern y Ferreira explican que entre 1980 y 1983 se destinaron catorce préstamos a nueve países para que emprendieran el ajuste estructural. Dichos préstamos se destinaron a Turquía, Kenya, Bolivia, Filipinas, Senegal, Guyana, Costa de Marfil, Tailandia y Jamaica (Stern y Ferreira, 1997, 543-544).

¹² El Grupo de Banco Mundial está integrado por las siguientes instituciones: 1) el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que concede préstamos y asistencia para el desarrollo a los países de ingreso mediano y a los países más pobres con capacidad de pago; 2) la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que concede préstamos sin interés a los países más pobres; 3) la Corporación Financiera Internacional (CFI), que promueve el crecimiento de los países en desarrollo prestando al sector privado, y que invierte, en colaboración con otros inversionistas, en empresas comerciales, a través de préstamos y de participación en el capital social; 4) el Organismo Multilateral de Garantía y de Inversiones (OMGI), que contribuye a fomentar la inversión extranjera en los países en desarrollo debido a que otorga garantías a los inversionistas extranjeros contra pérdidas provocadas por riesgos no comerciales, y proporciona, además, servicios de asesoramiento para ayudar a los gobiernos a atraer inversiones privadas y divulga información sobre oportunidades de inversión en los países en desarrollo; y 5) el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), que contribuye a promover las inversiones internacionales mediante procedimientos de conciliación y arbitraje orientados a resolver las diferencias entre los inversionistas extranjeros y los países receptores. Cf. "¿Qué es el Banco Mundial?", en <<http://www.bancomundial.org/queesbm.htm>> [Consulta: 12 de noviembre, 2004].

Fomento tiene una reglamentación propia y se presenta como una entidad separada y distinta del Banco, es simplemente un organismo administrativo manejado por el mismo personal del Banco, pero que presta en mejores condiciones, aun a pesar de que el Banco presta a tasas de interés más bajas que las que un país puede obtener en el mercado.¹³ Paradójicamente, si un país se desempeña bien, obtiene créditos en condiciones más exigentes, ya que por su desenvolvimiento económico está en mejores condiciones de pagar.

La creación de la Asociación Internacional de Fomento dentro del grupo de Banco Mundial, se explica por la necesidad de responder a varios desafíos. Por una parte, los países más pobres del tercer mundo llevaban tiempo presionando para que se creara un fondo para el desarrollo que operara sobre una base más asistencial, que concediera préstamos en mejores condiciones. Primero, el Banco se opuso a la creación de dicho fondo; pero más tarde, influido por gobernantes de Estados Unidos, cambió de posición, considerando que era más sabio y oportuno incorporar en su estructura esta demanda de préstamos blandos para los países menos desarrollados que rechazarla. Esto permitiría al Banco conservar su estatus como agencia de desarrollo que promueve las estrategias y políticas de ajuste, y le posibilitaría, a la vez, controlar el desembolso de dichos fondos. En síntesis, la Asociación se fundó -como aseveran Edward Mason y Robert Asher, historiadores semioficiales que elaboraron la historia de los primeros veinticinco

¹³ Cheryl Payer destacaba que hay varios factores que contribuyen a explicar que, no obstante que el Banco obtiene la mayor parte de sus fondos del mercado de capital, puede prestar a tasas de interés más favorables que las que los países pueden obtener en el mercado: 1) los gobiernos que forman parte del Banco no reciben dividendos por las contribuciones que le proporcionan; 2) el Banco puede prestar a tasas favorables porque los acreedores tienen la garantía de que dispone de capital pagadero a su demanda, por lo que no corren riesgos; 3) los países que solicitan dinero tienen que pagar una especie de interés escondido, pues aunque los préstamos son teóricamente en dólares, llegan a hacerse en otras monedas que se devalúan, y los países deben pagar en la moneda en que se desembolsó el préstamo; 4) finalmente, el Banco puede hacer préstamos atractivos porque son a tasas de interés fijas y por un largo periodo de tiempo. Esto representa una anomalía en el mercado internacional del capital, donde los bancos comerciales prestan a tasas de interés flotante, que fluctúan de acuerdo con los costos del dinero (Payer, 1982, 30-32).

años del Banco-¹⁴ con la finalidad de que el Banco conservara su posición preeminente entre todas aquellas agencias multilaterales que se habían propuesto contribuir al desarrollo mundial; sobre todo debido a que se había creado una institución dependiente de las Naciones Unidas, el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, con los mismos fines de conceder préstamos blandos a los países menos desarrollados. Establecer un contrapeso frente a la institución rival era la mira del Banco, pero, a la vez, crear un mecanismo que permitiera el desembolso de créditos sin comprometer ni los fondos del Banco ni los recursos financieros que éste obtiene de los inversionistas. A diferencia de los financiamientos que provienen de fuentes privadas o de los fondos que pertenecen al Banco, la mayor parte de los recursos financieros de la Asociación Internacional de Fomento, que se destinan a los países más pobres, procede de las contribuciones de los países más ricos. Hay países en desarrollo que aportan contribuciones a los fondos de la AIF, y que en algún momento fueron prestatarios de dicha Asociación (Payer, 1982, 1, 32-35; Banco, Página electrónica del Banco, “El Grupo de Banco Mundial está integrado por...”, 1; “¿De dónde proviene el dinero de Banco Mundial?”, 1).¹⁵

Ahora bien, independientemente de las condiciones en que el Banco ha concedido los préstamos a diversos países, tiende a ser revelador de la manera como trabaja el Banco el que los préstamos para el ajuste antecieron al diseño de las estrategias y las políticas de ajuste que realizó en calidad de actor intelectual, aunque tanto los préstamos como las estrategias y políticas de ajuste

¹⁴ Edward S. Mason y Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, Brookings, 1973, citado por Kapur, Lewis y Webb, 1997, Vol. 2, 1.

¹⁵ Cheryl Payer proporciona los siguientes datos de los países que hicieron las mayores contribuciones financieras a la Asociación Internacional de Fomento para el 30 de junio de 1981, momento en que se habían comenzado a implementar las estrategias de ajuste: Estados Unidos (proporcionó 30.56% de las contribuciones), Gran Bretaña (12.2%), Japón (12.03%), Alemania (11.78%), Canadá (5.52%), Francia (5.4%), Suiza (3.64%), Holanda (2.95). En total, estos países proporcionaron 95.86% de las contribuciones. Para las mismas fechas, los países que recibieron la mayor parte de los créditos de la Asociación fueron: India (40.33% de los préstamos), Bangladesh (7.41%), Pakistán (5.93%), Egipto (4.01%), Indonesia (3.94%), Tanzania (2.63%), Sudán (2.42%), Kenya (1.9%). Estos ocho países recibieron, de manera conjunta, el 68.57% de las contribuciones financieras de la AIF (Payer, 1982, 29).

siguieron lineamientos de investigaciones realizadas fuera del Banco, en medios académicos, a lo largo de la década de los sesentas y de los setentas.¹⁶ De las evaluaciones de los préstamos incluso surgió la idea de combinar para el ajuste una perspectiva macro, una micro y una sectorial (Stern y Ferreira, 1997, 543-544, 547). En este sentido, los préstamos para el ajuste funcionaron como las experiencias reales que dieron lugar a un diálogo sobre políticas macroeconómicas entre el Banco y los países en desarrollo; permitieron, además, obtener financiamiento para apoyar las reformas, a cambio de que los países se comprometieran a cumplir por fases una serie de políticas. Pero los préstamos para el ajuste también sirvieron como las prácticas iniciales que inspiraron al Banco para diseñar las estrategias y políticas de ajuste, aunque aprovechando, como expliqué anteriormente, ideas desarrolladas por académicos, específicamente por economistas y otros profesionistas (Woodhall, 1994, 30). Pero independientemente de la dinámica que se estableció entre las estrategias, las políticas y los préstamos, lo cierto es que estos rubros sentaron las bases para la transformación de los países en desarrollo.¹⁷

¹⁶ Stern y Ferreira señalan que las estrategias y políticas de ajuste no se desprendieron de la propia investigación que se realizó en el Banco. Más bien, éste tomó la delantera en la línea operacional asimilando políticas que habían sido sugeridas en la década de los sesentas y de los setentas en investigaciones realizadas fuera del Banco por autores como Bhagwati, Corden, Krueger, Little. También para diseñar las estrategias de ajuste, el Banco siguió las ideas de Bela Balassa, quien para 1966 se incorporó al Banco como consultor (Stern y Ferreira, 1997, 534, 547). Esto muestra cómo el Banco, al igual que muchos otros protagonistas políticos, traslada ideas del mundo académico al ámbito político. Pero si para impulsar las políticas de ajuste el Banco adoptó tesis que habían sido sugeridas por algunos académicos, el estudio más cabal del ajuste estructural en el interior del Banco fue generalmente posterior a sus acciones operativas (Stern y Ferreira, 1997, 547, 607).

¹⁷ Dos de los temas que causan mayor debate entre los estudiosos del Banco son: 1) cuál es la relación entre la tarea intelectual del Banco, las estrategias y políticas que diseña, y los proyectos que pone en marcha, y 2) cuál es en general el estatus de la investigación dentro del Banco si se compara con las tareas operativas de éste. Tanto los que han estudiado al Banco como sus propios cuadros coinciden en que su tarea esencial no es generar ideas, lo cual no significa que no haya tenido un papel de líder intelectual. Stern y Ferreira señalan que el Banco ejerció dicho papel en los primeros años del periodo de McNamara, con el acento en el desarrollo humano, y en los ochentas, con el énfasis en el tema del ajuste estructural. Esto tampoco significa que la investigación que se hace en el Banco no logre influir en las estrategias y políticas. Esta influencia se puso de manifiesto en la década de los setentas respecto a la cuestión de la pobreza. Es más, Anne Krueger, Vicepresidente del Banco durante el periodo 1982-1987, en una entrevista que le realizó Nicholas Stern, explicó que el Principal Economista

Así pues, el proceso de ajuste, que comenzó desde la década de los ochentas en los países de ingreso mediano y bajo, fue mucho más severo que otros procesos de ajuste (que tienden a ser procesos regulares en tiempos de crecimiento y de austeridad), debido a la magnitud de los desequilibrios en el mundo, la convergencia entre una grave recesión, el declive tanto en los flujos de capital como de ayuda externa, y el crecimiento explosivo de la población de los países en desarrollo, que demandaba crecientes recursos. Más aún, por su severidad y profundidad dicho ajuste no fue un proceso que se haya ideado de una sola vez, ni se puso en marcha en una misma década y menos en un momento histórico preciso (Woodhall, 1994, 29). Por el contrario, ha tendido a prevalecer un proceso irregular tanto en el diseño de las estrategias y de las políticas de ajuste como en la manera en que se llevaron a la práctica en muchos países. La agenda original de las estrategias y políticas de ajuste que confeccionó el Banco fue cambiando: progresivamente se le agregaron nuevos lineamientos, por lo que se convirtió en una especie de itinerario cada vez más ambicioso.

Los roles de actor intelectual e institución hegemónica que el Banco desempeña a raíz del ajuste

Sin embargo, a partir de las estrategias y de las políticas de ajuste, el Banco no sólo desempeñó los papeles de agencia de desarrollo, en tanto promovió un modelo de desarrollo para los países en desarrollo, y de banco, coadyuvando a poner en marcha el ajuste, a partir del financiamiento que otorgó y sigue otorgando a esos países para que pongan en marcha las reformas

del Banco suele tener influencia en el comité de préstamos. Para proporcionar una idea más precisa de lo que implica la investigación en las actividades del Banco, Stern y Ferreira proporcionan algunos datos cuantitativos. Por ejemplo, para 1992, aproximadamente el 3.5% del presupuesto administrativo (presupuesto que no incluye lo que se presta) se dedicaba a la investigación. Otro dato: para fines de la década de los ochentas, el Banco editaba alrededor de 400 publicaciones anuales (Stern y Ferreira, 1997, 534-535, 592, 593, 597, 603, 606).

recomendadas.¹⁸ A partir de las experiencias de ajuste, el Banco llegó a asumir otros papeles importantes en el mundo subdesarrollado.

Es indudable (lo que se explicará páginas adelante) que el Banco ha ejercido simultáneamente el papel de líder y de vanguardia intelectual respecto a las estrategias y políticas de ajuste, no sólo porque ha coadyuvado a que el tema se colocara dentro de los asuntos urgentes de la agenda de los países en desarrollo, sino porque ha diseñado, aunque empleando importantes contribuciones intelectuales, los principios macroeconómicos, las políticas generales y particulares que debían aplicarse para reformar las economías de esos países (Stern y Ferreira, 1997, 537, 539). No obstante, el Banco también ha apoyado iniciativas para que nuevas estrategias y nuevos requerimientos de cambio se diseñen fuera de él, en medios profesionales, en las universidades, sedes regulares de innovación. De esta manera, las importantes iniciativas que se elaboraron en los medios académicos llegaron a ser, con el tiempo, parte fundamental de los programas de ajuste.

En calidad tanto de líder como de vanguardia intelectual de las estrategias de ajuste, el Banco ha entablado relaciones cercanas con organizaciones técnicas de expertos que dependen de las Naciones Unidas, con las que ha trabajado para preparar proyectos que van a ser financiados por él, aunque en ocasiones también las ha desplazado, lo que le ha sido posible por su poder político y económico. Así, el Banco estableció puentes intelectuales y laborales con organizaciones como la FAO y la UNESCO, para poner en marcha proyectos de alimentación y de educación. En este trabajo en común, las agencias especializadas proporcionan su sabiduría, su experiencia y su conocimiento técnico, aunque no intervienen en la definición de los lineamientos que servirán para conceder los préstamos. Es

¹⁸ Es importante aclarar que desde la década de los ochentas, momento en que comienza a impulsar el ajuste, el Banco no sólo concede préstamos para el ajuste estructural, sino que una porción importante de los créditos que otorga se da condicionada para que los países en desarrollo pongan en marcha las políticas de ajuste. Dichos préstamos llegaron a ser una cuarta parte de su portafolio para la mitad de la década de los ochentas, y conservaban igual proporción para 1994 (Rich, 1994, 11).

más, los postulados del Banco en lo que se refiere a educación, alimentación y a otros rubros, son los que dominan en el trabajo operativo que el Banco realiza antes de conceder préstamos. Las ideas de las agencias especializadas dependientes de las Naciones Unidas pasan a un lugar secundario, ya que el Banco es la instancia que posee mayores recursos monetarios para prestar. La hegemonía intelectual del Banco se sustenta en su hegemonía financiera, pero a la vez es su complemento.

Tanto el Banco como el Fondo Monetario Internacional constituyen organizaciones que dependen de las Naciones Unidas, a pesar de que las tres instituciones tienen varios rasgos en común. Por ejemplo, han coadyuvado a la expansión de la sociedad industrial, se proponen seguir colaborando en el progreso y consolidación del orden mundial, y han contribuido a regular (sin poder prever, en términos generales) las crisis económicas y las de índole política. Además, las tres organizaciones, pese a tener estructuras diferentes, tienden a beneficiar a los Estados más desarrollados.¹⁹ A pesar de dichas similitudes, lo cierto es que el Banco y el Fondo Monetario Internacional procuraron, desde 1947, conservar un grado importante de autonomía respecto a las Naciones Unidas. Se esmeraron por no estar sujetas al control político de dicha organización, con la finalidad de que sus vínculos con los inversionistas privados no se vieran afectados por esa relación (Payer, 1982, 16-17; Held, 1995, 111-116).²⁰

Ahora bien, el que el Banco haya asumido el papel de líder y vanguardia intelectual respecto a las estrategias y políticas de ajuste, implicó que reconociera

¹⁹ Por ejemplo, la ONU, como explica David Held, responde a la estructura de poder internacional. Una de las manifestaciones obvias de esto es el poder de veto garantizado a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Así, las acciones unilaterales de los Estados desarrollados están protegidas contra la censura a través de la figura del veto. Además, la ONU depende económicamente de dichos Estados. Held concluye: “la ONU, pese a sus buenas intenciones, no logró dar origen a un nuevo principio de organización del orden internacional... y poner en práctica nuevos mecanismos democráticos” (Held, 1995, 114-116).

²⁰ Cheryl Payer explica que “el acuerdo de relación que el Banco firmó con las Naciones Unidas en 1947 ha sido descrito más bien en términos de una declaración de independencia y no como un acuerdo de cooperación...” (Payer, 1982, 16).

que se requería un conjunto de transformaciones internas en los países en desarrollo para que éstos resolvieran problemas fundamentales, como los déficit corrientes originados por los shocks del petróleo. Pero cuando el Banco impulsó las estrategias y las políticas de ajuste, también comenzó a admitir que para que el sistema mundial pudiera desarrollarse no era suficiente, como por mucho tiempo se pensó, reciclar las ganancias derivadas del petróleo. Incluso, el Banco comenzó a aceptar que se requería una serie de reformas estratégicas y fundamentales en los países menos desarrollados del mundo.²¹

La conversión del Banco en un importante líder y actor intelectual de los procesos de ajuste también debe vincularse con el avance de la ciencia social en las sociedades desarrolladas, que tenía que ver con el relevante acercamiento que se había instituido, desde la década de los sesentas, entre ciencia social y política, y cuyo propósito era que los gobiernos tuvieran un conocimiento creciente en torno a las bases de sus decisiones políticas.²² Por otra parte, en sociedades desarrolladas como la norteamericana, para la década de los ochentas, momento de los ajustes, ya existía un desarrollo importante de la ciencia de las políticas públicas, disciplina en la que se habían enfrentado, desde los primeros años de la década de los sesentas, dos tendencias importantes: una corriente que se inclinaba por políticas que se legitimaran en virtud de criterios matemáticos, aprovechando el hecho de que desde la década de los sesentas las ciencias sociales contaban con instrumentos para conocer las dimensiones de los fenómenos del pasado y eran capaces de prever tendencias; y otra corriente que

²¹ Como Presidente del Banco, McNamara explicaba el carácter complementario de las estrategias de ajuste y el reciclaje de las ganancias de los países petroleros, argumentando que no era suficiente reciclar las ganancias de estos países. Dicho reciclaje era importante porque, en su opinión, podía convertir el ajuste en algo socialmente menos dañino, pero no podía sustituir las políticas de ajuste (Stern y Ferreira, 1997, 540).

²² Esto no excluye que ya en el pasado se procuró formular políticas con bases sólidas. En este sentido, Luis Aguilar señala: "Hoy como ayer tal vez se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica. Pero hoy con el fin de encarar problemas públicos de mayor complejidad y mutabilidad, a causa de la escala del estado, y ante un contexto político de alta intensidad ciudadana" (Aguilar, *El Estudio...*, 1992, 36).

se inclinaba por la lectura política de los problemas, por considerar el contexto social y la viabilidad social de las decisiones. Un rasgo singular de las ciencias sociales que se desarrollan en la sociedad norteamericana, y una cuestión que facilita el liderazgo intelectual del Banco, es el interés que comienza a despertarse, desde 1945, por estudiar distintas áreas geográficas. Las motivaciones políticas subyacentes eran claras. Estados Unidos, por su papel político de dimensión mundial, necesitaba conocer, tener especialistas sobre diversas regiones, sobre todo en el momento en que éstas mostraban creciente actividad. De allí que la labor que el Banco va a desempeñar de conocer e influir de manera progresiva en lo que sucede en diversas partes del mundo, se vea facilitada por tradiciones intelectuales que se habían desarrollado primero en la sociedad norteamericana, luego en la ex Unión Soviética y Europa occidental, y después en muchas otras partes del mundo, por ejemplo, Japón, India, Australia y varios países latinoamericanos. El que para la década de los setentas el sudeste asiático llegara a ser una nueva sede de fuerte actividad económica, también impulsó el interés por estudiar diversas regiones y planteó un desafío a la universalidad cultural de las ideas occidentales. La interrogante ontológica que surgió fue si Occidente y las áreas no occidentales eran idénticas o diferentes (Aguilar, "Estudio...", en *El Estudio...*, 1992, 20, 36, 41-42, 55; Aguilar, "Estudio...", en *La Hechura...*, 20-21; Wallerstein, 1996, 40-41, 43-44, 57).

Por otra parte, desde el momento en que se pusieron en marcha las estrategias y las políticas de ajuste, el Banco ha asumido también los papeles de líder y vanguardia política de las estrategias y políticas de ajuste (y no sólo el rol de líder intelectual del ajuste), pues ha influido y sigue influyendo -en tanto el proceso todavía no finaliza- en que dichas estrategias y políticas se pongan en práctica, a fin de garantizar que el modelo de desarrollo implícito en las estrategias y en las políticas de ajuste siga una cierta secuencia, y que se instituyan bases sólidas para que dicho programa pueda continuar en el porvenir. Un rasgo que tiende a singularizar al Banco es la capacidad que ha mostrado para trasladar al mundo real las estrategias y las políticas que se diseñan dentro o fuera de él, y

convertir dichas ideas en instrumento de transformación económica, política y social de los países de ingreso mediano y bajo. Cabe recordar que la tarea fundamental del Banco no es generar ideas, sino lograr que la mayor parte de las estrategias y políticas que provienen de él se convierta en realidad (Stern y Ferreira, 1997, 534 y ss.).²³

Pero a partir de las estrategias y de las políticas de ajuste, el Banco también comenzó a funcionar como institución hegemónica capaz de convencer a disímiles gobiernos de los países en desarrollo, de la conveniencia de adoptar esas estrategias y políticas de ajuste; pero, a la vez, capaz de presionar para que dichos gobiernos pusieran en práctica tales estrategias y políticas, de modo que

²³ Sin embargo, hay estrategias que el Banco ha diseñado, como las que se dirigen a aliviar la pobreza extrema, que no han llegado a ser una realidad importante si se comparan con las estrategias y políticas que ha formulado y promovido para expandir el mercado y fomentar la apertura comercial. Incluso en el momento culminante de la cruzada de McNamara a favor de la pobreza (pues en las primeras dos décadas de la existencia del Banco, éste no puso atención a cuestiones de pobreza), dos terceras partes de los préstamos del Banco se asignaron a inversiones en transporte, industria, desarrollo urbano, energía, y a otros renglones que no tenían por objetivo aliviar la situación de los pobres. Richard Webb, uno de los editores de la historia que se publicó en 1994, a raíz del 50 aniversario del Banco, constata dicha contradicción, ya que en la era de McNamara el tema de la pobreza alcanzó alta intensidad, sin que ello se tradujera en un incremento significativo de los préstamos dedicados a la pobreza. En una posición coincidente, Bruce Rich destaca que en la época de McNamara la misión de ayudar a los pobres se conservó como una cuestión moral e idealista (Rich, 1994, 9). Richard Webb precisa que en esa época una tercera parte de los préstamos del Banco se dirigía a proyectos que involucraban a los pobres, a los pequeños agricultores, al suministro de agua, a la educación primaria, a la infraestructura rural, a la salud y al renglón de población. En el periodo de 1982-1987, cuando el sucesor de McNamara, Tom Clausen, se desempeñó como Presidente del Banco, el tema de la pobreza perdió intensidad tanto en las decisiones del Banco como en sus planteamientos públicos, y sólo una quinta parte de los préstamos se dedicó a renglones que involucran a los pobres. Según algunos estudiosos, el que el interés por la pobreza haya declinado en este periodo, se explica porque el Banco confiaba en que el ajuste iba a ser breve, y que el tema de la pobreza podía quedar, por un corto tiempo, en el olvido. La cuestión de la pobreza es retomada por el Banco a partir del World Development Report de 1990. Fue la UNICEF, según el propio Banco, la que puso el tema de los pobres de nuevo en el centro de la atención. Ahora bien, el que el interés por la cuestión de la pobreza haya revivido para los noventa, también se debe a que en 1987 a investigadores como Demery y Andinos les interesó analizar qué efectos habían tenido entre los pobres los préstamos de ajuste estructural desembolsados por el Banco en Tailandia, de 1982 a 1984, y en Chile, en octubre de 1985; y las repercusiones de los programas de empleo y capacitación que se emplearon en Senegal entre 1986 y 1987. El interés del Banco por la pobreza ha continuado no sólo hasta 1997, como afirman Stern y Ferreira (que es el momento en que su trabajo se publicó), sino, por lo menos como preocupación, hasta el presente (Cf. Stern y Ferreira, 1997, 544-546; George y Sabelli, 1994, 37. Vid., asimismo, el capítulo 7 del primer volumen de la historia oficial del Banco).

se convirtieran en realidad en muchos países del mundo. Precisamente a partir de la década de los ochentas, el Banco, actuando de manera concertada con el Fondo Monetario Internacional, y a través de los instrumentos conocidos como las Cartas de Intención, comprometió a los países en desarrollo a realizar una serie de reformas en su economía (disminución del déficit fiscal, devaluación monetaria, control de inflación, etc.). A cambio, los países obtenían recursos frescos y la posibilidad de renegociar sus deudas.

Justamente, la hegemonía del Banco se ha manifestado en que ha mostrado suficiente poder económico y político para que las estrategias y políticas que aprueba se conviertan en realidad, recurriendo de manera combinada a la construcción de consensos entre las élites de los propios países donde interviene, y a la concertación de acuerdos con otras agencias de desarrollo; pero también se manifiesta su poder en el ejercicio de una coacción singular, que se sustenta tanto en créditos condicionados como en la preocupación que llega a suscitar una mala calificación del Banco o del Fondo Monetario Internacional, entre los gobernantes de los países subdesarrollados por alejarse de las políticas aprobadas. La coacción también se hace posible por el temor que surge entre las élites de los países en desarrollo, de que sus naciones puedan ser marginadas de las tendencias internacionales si no hacen caso a las recomendaciones del Banco y de otros organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional.²⁴

Ahora bien, los distintos papeles que el Banco ha desempeñado desde el momento en que se pusieron en marcha las estrategias y políticas de ajuste, contribuyen a explicar su liderazgo político en el mundo contemporáneo. Así, el que el Banco constituya, hoy en día, un líder político importante, se debe a que ha llegado a ser una agencia de desarrollo, lo que le ha permitido influir tanto en la modalidad del desarrollo que se ha estado produciendo en el sistema mundo como en el devenir de los países de ingreso mediano y bajo; pese a que no ejerce

²⁴ La hegemonía constituye un proceso complejo. Implica que se recurre al convencimiento y al consenso para articular y movilizar grupos, pero también presupone que se emplea la coacción. Sobre el problema de la hegemonía, Vid. Laclau y Mouffe, 1987.

dicho papel de forma aislada, sino en concertación con otros organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, y respaldado por Estados desarrollados, por la comunidad financiera internacional y por grupos de presión con importante poder en el ámbito internacional. En este sentido, el liderazgo político del Banco también es consecuencia de que ha logrado que sus estrategias y políticas transformen el devenir de muchos países y se conviertan en tendencias vigorosas, que arrastran procesos con profundo arraigo en los países en desarrollo.

El que el Banco haya asumido estos papeles precisamente a partir de las estrategias y políticas de ajuste, no implica que no haya asumido un liderazgo político en otras coyunturas históricas y frente a otros problemas. Sobre este liderazgo político del Banco prevalecen visiones polarizadas. Hay quienes opinan que ha hecho una diferencia positiva a partir de su intervención en muchos países, coadyuvando a la resolución de inminentes problemas nacionales y ayudando a aliviar problemas a escala mundial, como el alimentario;²⁵ en otro extremo, hay quienes juzgan su intervención en un sentido negativo. Así, por ejemplo, se critica al Banco por haber sido un líder político indiferente ante mandatos dictatoriales, ya que respaldó, a través de préstamos, a regímenes militares y a gobiernos que violaron los derechos humanos, como el gobierno de Ceaușescu en Rumania durante el periodo de 1974-1982; y por haber cortado todo tipo de ayuda financiera al gobierno de Allende, que fue elegido democráticamente en Chile y contaba con gran apoyo popular. No obstante, en 2003 respaldó a gobiernos con amplio apoyo popular y mayor legitimidad política, como el de Lula da Silva, de

²⁵ Por ejemplo, Henry Owen, quien para 1994 era co-presidente del Comité Norteamericano Bretton Woods y miembro de la Comisión Internacional de Bretton Woods, comisión que publicó en ese año un informe sobre el futuro del BM y del FMI, a título personal hizo un balance muy favorable de los cincuenta años del Banco. De acuerdo con Owen, "de país en país, el Banco Mundial ha hecho una gran diferencia". Para ilustrar la labor positiva del Banco recurre a dos ejemplos: 1) A través de la ayuda financiera y técnica del Banco, la agricultura de la India pudo ser autosuficiente, con lo que no sólo se transformó la vida de millones de personas, sino que, en la medida en que se alivió la demanda por alimentos en India, se contribuyó a mejorar la situación alimentaria mundial. 2) Según Owen, en Sudáfrica el Banco propició un gran cambio al

Brasil, y el de Néstor Kirchner, de Argentina. También se critica al Banco por haber puesto en marcha proyectos en diversos momentos de su historia, sin tomar en cuenta la capacidad de los gobiernos, sus singularidades y la identificación del país en el proyecto, y por haber favorecido, a través de sus políticas y préstamos, a empresas transnacionales. Por ejemplo, se censura al Banco porque (de acuerdo con su Reporte Anual de 1992) favoreció a empresas privadas pertenecientes a la OCDE, de modo que los países prestatarios obtuvieron préstamos netos del Banco, pero tuvieron que pagar a dichas empresas más dinero para el suministro de bienes y servicios para grandes proyectos que el que habían conseguido en calidad de préstamo (Rich, 1997, 9-13, Gerster, 1997, 139).²⁶

Sobre el liderazgo intelectual del Banco se puede agregar que se le adjudica haber sido un gran promotor de los estudios sobre pobreza o de estudios

coadyuvar a que se desplegaran esfuerzos públicos y privados para contribuir al desarrollo del país (Owen, 1994, 97, 102).

²⁶ Algunas de las críticas que se han hecho al Banco y que se mencionan en el texto, se desprenden de informes confidenciales que fueron encargados por el propio Banco o que fueron realizados por departamentos que funcionan en su interior. Así, por ejemplo, en febrero de 1992, el Banco encargó a Willi Wapenhan que analizara la calidad de los proyectos que había financiado; en sus conclusiones afirmaba que los proyectos se echan a andar considerando su rentabilidad o la tasa de retorno, que no debe ser menor al 10%, lo que dice poco de la contribución del Banco al desarrollo sustentable. En dicho informe también se señalaba que los proyectos con frecuencia son demasiado complejos y no toman en cuenta la debilidad de las estructuras institucionales de los países en desarrollo, y que se suelen presentar otras dificultades porque los países en desarrollo muchas veces no se identifican con el proyecto (Gerster, 1994, 139-145). Otras de las críticas que se han hecho al Banco y que se incluyeron en el texto, son del comentarista Rich Bruce, quien las publicó en el *Bank Check Quarterly*. Rich hace mención del apoyo del Banco a empresas transnacionales de la OCDE y a los gobiernos dictatoriales como el de Rumania. Sobre el caso de Rumania incluso proporciona información complementaria. Rich precisa que según A. Van de Laar (funcionario de Banco) se le preguntó a McNamara en una reunión por qué le prestaba tanto dinero a Rumania, a lo que contestó que tenía “gran fe en la moralidad financiera de los países socialistas, que se manifestaba en la manera como pagaban sus deudas”. En 1980, Rumania fue el octavo de 19 países en recibir préstamos; en 1982 llegó a ser el onceavo de 43 países que recibieron préstamos del Banco. Rich advierte que en 1979 el senador James Abourezk, un liberal demócrata del sur de Dakota, señaló ante el senado que durante 1979 quince de los gobiernos más represivos del mundo obtuvieron una tercera parte de los préstamos del Banco. A partir de dichas críticas, Rich sugiere que el Banco debe cambiar y aprender de sus errores, no sólo en lo que se refiere a los proyectos que impulsa, sino en las políticas que recomienda (a pesar de que, como se explica en el texto, hay indicios de cambio en el respaldo que ofrece a mandatos políticos con mayor apoyo social. Cf. Rich, 1997, 9-13). Gerster advierte que por el papel que el Banco ha tenido en la remodelación de la economía global, es importante un análisis crítico para repensarlo y revisar sus estatutos (Gerster, 1994, 145).

sectoriales (por ejemplo, en rubros como agricultura, infraestructura y, sobre todo, transporte y electricidad. Cf. Stern y Ferreira, 1997, 548, 551-557). Además, se suele concebir al Banco como líder intelectual, ya que promovió estudios en los que se exploraron potenciales patrones de crecimiento en algunas regiones estratégicas del mundo, como China, país que se ha beneficiado de la apertura comercial que se ha producido en el mundo, gracias a que dispone de una amplia fuerza de trabajo competitiva y disciplinada. Sin embargo, si se hace una reflexión sobre el liderazgo que el Banco llegó a desempeñar tanto en el diseño como en la implementación de las estrategias y políticas de ajuste, así como sobre los otros roles que se le atribuyen (y que se mencionaron páginas atrás), es indudable que resulta más relevante su papel de agencia de desarrollo, ya que a través de las estrategias de ajuste no sólo ideó, sino que propició transformaciones en múltiples terrenos (la economía, la política, la educación, el medio ambiente, etc.) de amplias regiones del mundo.²⁷

A lo largo de este capítulo me he abocado a la tarea de arrojar luz sobre las funciones que el Banco ha desempeñado a partir del momento en que se dedicó a trazar y a impulsar estrategias y políticas de ajuste, lo que dio lugar a que se convirtiera en un protagonista clave en la promoción de un modelo de desarrollo, sobre todo para los países en desarrollo. Sin embargo, también me ha parecido importante hacer un breve esbozo de cómo el Banco simultáneamente ha desempeñado otros papeles importantes, como el de actor intelectual, al diseñar las estrategias de ajuste; de institución hegemónica, al impulsar (mediante una combinación de consenso y coacción) que los gobernantes de diversos países pongan en marcha las estrategias y políticas de ajuste. Aclarar las múltiples y contradictorias identidades que asume un protagonista social de la complejidad del Banco, que adopta facetas diversas y hasta opuestas (a la vez agencia de

²⁷ Stern y Ferreira presentan argumentos que legitiman tomar como punto de partida las estrategias y las políticas de ajuste, que fue el camino que adopté para desarrollar este estudio. Stern y Ferreira destacan que: “las políticas de ajuste han sido discutidas por ellos de manera separada por su amplitud como tema, su centralidad en la historia reciente del Banco y su importancia como un ejemplo del liderazgo del Banco” (Stern y Ferreira, 1997, 547).

desarrollo, banco, actor intelectual, institución hegemónica e, incluso, institución asistencial y humana), constituye, en mi opinión, un requisito fundamental para comprender las propuestas, las estrategias y las políticas que diseña en general, y en un rubro específico como la educación.

Otras razones que legitiman examinar el papel del Banco como agencia de desarrollo

Además de las razones que esboqué, ¿por qué mi interés primordial se centra en explicar el papel del Banco como agencia de desarrollo? Principalmente porque el Banco constituye una de las agencias de desarrollo más importantes en el mundo contemporáneo. Es más, el Banco magnifica su poder e influencia en tal papel al persuadir a otras agencias, bancos comerciales e incluso rivales potenciales, para que contribuyan en el financiamiento de proyectos que han sido definidos, seleccionados, evaluados y supervisados por él.²⁸

Asimismo, analizar al Banco en calidad de agencia de desarrollo también es importante en la medida en que ha logrado desempeñar un papel fundamental en las relaciones entre el Norte desarrollado y el Sur, con mayor rezago económico-social. Dicha influencia legitima el empeño de hacer luz en torno al tipo de agencia de desarrollo que el Banco ha llegado a constituir.

Por otra parte, no es una cuestión menor tener ascendencia en un renglón tan relevante y estratégico como el desarrollo, pues impulsar un proceso de desarrollo supone, por lo menos en teoría, emprender tareas amplias, complejas y

²⁸ Cheryl Payer señala que para 1982 el Banco era la principal agencia internacional de desarrollo, ya que movía más dinero que cualquier otra. Para el año de 1981, los que eran sus tres componentes: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento y la Corporación Financiera Internacional (CFI), hicieron préstamos y compromisos de inversión por más de 13 billones de dólares en 76 países. Ahora bien, a través del cofinanciamiento, el Banco aumenta de manera importante el volumen de sus préstamos. Así, para el año fiscal de 1980, la cantidad total de cofinanciamiento, según precisa Payer, ascendió a 6.5 billones de dólares, lo que equivalía a más del 50% del financiamiento del grupo del Banco (Payer, 1982, 15-16).

difíciles: promover el crecimiento económico, abatir la pobreza, procurar una administración y utilización racional de los recursos naturales, propiciar cambios en la esfera cultural y fomentar transformaciones políticas que garanticen mayor transparencia y mayor control social sobre los asuntos públicos (Kapur, Lewis y Webb, 1997, Vol. 2, 2). Enunciar las tareas que supone fomentar el desarrollo no implica que el Banco haya desempeñado todas estas funciones con igual grado de atención, dedicación y éxito, pues, como expliqué páginas atrás, existen estrategias que forman parte del modelo de desarrollo que el Banco ha diseñado e impulsado, en que las miras y los propósitos chocan ampliamente con las realidades, como ha sucedido con el abatimiento de la pobreza extrema a través de las políticas de focalización.

La forma en que las estrategias de ajuste se van extendiendo; la concertación entre el BM, el FMI y la OCDE en torno a estas políticas

Ahora bien, regresando al tema de las estrategias y políticas de ajuste, que llegan a ser -por lo menos en la perspectiva de los cuadros del Banco- un conjunto de políticas afines y complementarias, además de una guía de desarrollo que se ha llevado a la práctica en sus lineamientos fundamentales en muchos contextos (lo que legitima concebirlas como un modelo de desarrollo), es importante reiterar que su fuerza se acrecienta desde hace dos décadas -desde la década de los ochentas-,²⁹ en la medida en que se extienden en múltiples países de diversos

²⁹ Como afirman Nicholas Stern y Francisco Ferreira, es paradójico que el Banco tuviera que asumir el liderazgo de las políticas de ajuste cuando su personalidad más destacada, Robert McNamara, ya no estaba al frente. En una entrevista que Stern realizó a McNamara, éste explicó que desde sus primeros noventa días al frente del Banco advirtió que de ser una institución que prestaba para proyectos de infraestructura, debía convertirse en una agencia de desarrollo. El que McNamara haya llegado a visualizar que el Banco debía asumir dicho papel, y que haya advertido que los países que tenían problemas en su balanza de pagos debían poner en marcha estrategias de ajuste, implica que comprendió el potencial del Banco e influyó, a partir de sus planteamientos, en que éste se convirtiera en agencia de desarrollo. Tres hechos que mencionan Stern y Ferreira y que, en su opinión, contribuyeron a despertar conciencia, entre intelectuales y hacedores de políticas, de la magnitud del desafío que suponía el ajuste, legitiman considerar que el Banco se comenzó a desempeñar como una agencia de desarrollo desde la década de los ochentas: 1) El lanzamiento de los préstamos para realizar el ajuste

continentes.³⁰ Es más, desde la década de los noventa dichas estrategias, por el poder y la experiencia creciente que el Banco ha adquirido como agencia de desarrollo, pero a la vez por los cambios que implican, se convierten en guías determinantes para muchos gobiernos. También para 1990, esas políticas se comienzan a poner en práctica en países ex socialistas, que atraviesan por una doble transición: en lo económico transitan hacia economías de mercado, y en lo político pasan por una transición difícil de regímenes autoritarios a regímenes democráticos (Stern y Ferreira, 1997, 541, 543-544, 571, 607). Así, tanto el colapso de una porción importante del mundo socialista como la expansión creciente del proceso de globalización sirven de base para que las estrategias de ajuste se generalicen y se apliquen en diversos países, pese a que cada país las pone en práctica bajo modalidades diferentes y en grados distintos.³¹

estructural desde los años ochentas; 2) el discurso de McNamara ante la Junta de Gobernadores en septiembre de 1980, donde el controvertido político norteamericano advirtió que los países en desarrollo requerían poner en marcha estrategias y políticas de ajuste para aliviar los déficit en la balanza de pagos, derivados del alza en los precios del petróleo; 3) un tercer indicador de la conversión del Banco en agencia de desarrollo lo constituye su decisión de dedicar el reporte de 1981 al análisis del tema (Stern y Ferreira, 1997, 534, 537, 539, 609). Pero además hay otros hechos que hacen viable considerar 1980 como el momento en que el Banco se convierte en agencia de desarrollo: en sus primeros quince años (de 1944 a 1959) el Banco no fue una agencia de desarrollo, pues no era una institución que transfiriera un importante volumen de capital neto de los países desarrollados a los países subdesarrollados ni, incluso, a los países desarrollados, que eran los que en ese momento recibían la mayor parte de sus préstamos (Rich, 1994, 8). En realidad, entre 1968 y 1970, época de McNamara, el Banco comienza a desembolsar magnitudes importantes de préstamos, lo que da lugar a que en 1980 impulse políticas tendentes a recuperar el dinero. Pero las estrategias y políticas que el Banco promueve desde la década de los ochentas, tienen una finalidad más importante: implantar un modelo de desarrollo que aleje a los países en desarrollo de sus anteriores pautas de crecimiento, y que contribuya a la apertura comercial y a la expansión del mercado mundial (Bello, 1997, 17).

³⁰ Para 1988, 30 de los 47 países que se localizan en África al sur del Sahara estaban implementando estrategias de ajuste supervisadas por el Banco y por el Fondo Monetario Internacional (Bello, 1997, 17).

³¹ Por ejemplo, Filipinas siempre ha sido uno de los países favoritos del Banco. Esto se evidencia en que, como Susan George y Fabrizio Sabelli explican, fue uno de los primeros países que recibieron préstamos para el ajuste estructural. Una singularidad del gobierno de Filipinas es que puso en práctica todas las recomendaciones que el Banco le sugirió sobre promoción de exportaciones, incluyendo las acciones más difíciles que le fueron requeridas (George y Sabelli, 1994, 56).

Por otra parte, el Banco no es la única institución que interviene en el diseño y en el fomento de las estrategias y políticas de ajuste, pese a que sí desempeña un liderazgo indiscutible tanto en su formulación como en su promoción. El que en los últimos veinte años varios organismos internacionales, como el Banco, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, diseñen e impulsen un modelo de desarrollo con orientaciones similares (en tanto las tres instituciones apoyan la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, así como el intercambio de bienes, la utilización eficiente de los recursos económicos y la liberalización de los movimientos de capital, que son cuestiones fundamentales en las políticas de ajuste), pone en evidencia que el nuevo orden global requiere una nueva base institucional, que ya ha logrado poner en marcha.³² Como primera novedad, esta base institucional se vincula a centros de gran poder económico y político, Estados desarrollados y comunidad financiera internacional, y, como segunda novedad, asume una tarea intelectual y diseña estrategias y políticas, con lo que se distingue de una organización burocrática típica, que por definición se opone a generar ideas, a la creación.³³ Si bien estas

³² La OCDE, que se compone sobre todo por las grandes potencias, como Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Japón y Francia, explicaba en 2000 que entre sus principales objetivos está promover que sus países miembros se comprometan a continuar los esfuerzos para reducir los obstáculos a los intercambios de bienes y servicios y los pagos corrientes; asimismo, esos países deben conservar y facilitar los movimientos de capital. Cf. Centro de la OCDE para México y para América Latina (2000), *Acerca de la OCDE*, en <<http://www.rtnn.net.mx/ocde/ocde.htm>>.

³³ No es extraño que el Banco, el FMI y la OCDE desempeñen tareas intelectuales si se considera que un rasgo singular de la era contemporánea es el desarrollo de comunidades epistémicas. Existen diversas ideas de lo que son dichas comunidades. Por ejemplo, una concepción pragmática las define como redes de expertos en un problema, que tienen como rol proponer políticas específicas, identificar canales de innovación, ayudar a diversos Estados a reconocer problemas y asesorarlos para que identifiquen sus intereses en condiciones de incertidumbre (Haas, 1992, 1-37). Pero también existe una concepción idealista que las describe como grupos de creyentes que tienen conocimiento sobre un asunto (Sebenius, 1992, 323-367). Estas diferentes ideas también revelan que existen diversos tipos de comunidades epistémicas. Las comunidades a las que hago referencia, las cuales se forman en agencias internacionales, se ubicarían en el primer grupo, integrado por comunidades pragmáticas, aunque desde la fundación del Banco se planteó que la tarea que debía desempeñar requería una importante dosis de fe, de sus dirigentes, de sus cuadros y de los gobiernos que siguen sus

tres organizaciones internacionales tienden a adquirir fuerza y presencia creciente a medida que se extiende, por los ajustes, el proceso de globalización, desde que se fundaron se comprometieron a apoyar y coadyuvar al desarrollo del orden mundial global (Michael, 1998, 17).

Ahora bien, en lo que hace referencia al Banco y al Fondo Monetario Internacional (instituciones que, desde que se fundaron en 1944, suscitaron distinto grado de interés, pues el Fondo, por su potencial sustrato financiero, tendió a acaparar mayor atención),³⁴ es importante destacar que ambos se crearon con la finalidad manifiesta de apoyar la integración comercial y la unión económica, y coadyuvar al avance progresivo del orden global. El que estas instituciones internacionales se fundaran con tales miras económicas y comerciales, no excluyó que desde que se crearon también se depositó en ellas la esperanza y la utopía de sentar las bases de un sistema mundial ordenado, solidario, que debía contribuir al bienestar de todos los países.³⁵

recomendaciones, lo que sigue siendo legítimo hasta el momento actual (George y Sabelli, 1994, 28, 34).

³⁴ El que en el momento de la creación de las dos instituciones los asuntos del Banco ocuparan un lugar secundario frente a las cuestiones relacionadas con el funcionamiento del Fondo Monetario Internacional, se puso de manifiesto en varios hechos: las primeras semanas de la Conferencia de Bretton Woods se dedicaron a la Comisión I, cuya función era encargarse de la creación del FMI. Asimismo, la mayor parte de los artículos de cómo iba a funcionar el FMI estuvo lista en su versión final antes de que se reuniera la Comisión II, encargada de la constitución del Banco. Por otra parte, las previsiones de cómo iba a funcionar el FMI se discutieron por meses, si no es que por años. En contraste, la Comisión II se tomó doce días en decidir qué nombre debía adoptar el Banco. Las palabras preferidas eran Reconstrucción y Desarrollo, e Inversión y Garantías. Pero además, la Comisión II no estaba segura de si la nueva organización debía llamarse banco, corporación o de otra manera (George y Sabelli, 1994, 28).

³⁵ Lord Keynes fue el fundador del Banco, mientras que Harry Dexter White, que estaba a la cabeza de la delegación norteamericana en la Conferencia de Bretton Woods, fue el encargado de la creación del FMI. Es interesante lo que George y Sabelli explican: Keynes comprendió que la tarea de reconstrucción de los países europeos devastados por la Segunda Guerra Mundial, sólo debía ocupar al Banco en la primera etapa; pero, de acuerdo con su concepción, tan pronto como fuera posible, el Banco debía dedicarse a desarrollar la capacidad productiva de los países y los recursos del mundo, poniendo especial atención a la problemática de los países en desarrollo. De acuerdo con los pronunciamientos públicos de Keynes, el Banco debía contribuir a rehacer el mundo e incrementar la solidaridad humana. Sin embargo, pese a esta percepción, la palabra desarrollo nunca se empleó en la Conferencia, y el término de Reconstrucción empleado en este contexto -fin de la Segunda Guerra Mundial-, significaba lo que Morgenthau

Pero a partir de las estrategias y políticas de ajuste que desde la década de los ochentas comenzó a promover, el Banco ganó fuerza y gravitación frente al Fondo Monetario Internacional, que hasta la década de los sesentas era la institución más importante en la estructura financiera internacional, lo que se debió fundamentalmente a que el proceso de acumulación se había expandido rápidamente y sin problemas desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los sesentas.³⁶ Sin embargo, a partir de la década de los ochentas, y a raíz de la crisis de la deuda, de la necesidad de reformas inminentes y de los ajustes en los países en desarrollo, el Banco aparece como la institución que, por su saber técnico y experiencia, puede idear mecanismos para administrar la crisis y promover el desarrollo; como la agencia que puede formular recomendaciones para enfrentar los obstáculos estructurales crónicos que se oponen al crecimiento económico. Desempeñar la tarea de agencia de desarrollo exigió que el Banco desplegara mayor audacia teórica e ideológica, diseñando, impulsando, pero a la vez legitimando, un conjunto de estrategias y políticas, e implementando, con base en ellas, un modelo de desarrollo para los países de ingreso mediano y bajo (Driscoll, 1992,15-16; Lichtensztejn y Baer, 1987, 12).

Por otra parte, la base institucional que ha promovido las estrategias y políticas de ajuste no se ha circunscrito a organizaciones de alcance mundial, como el Banco, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la

(entonces secretario del Tesoro de Estados Unidos y presidente de la Conferencia) explicó: obviamente, la reconstrucción de Europa, posiblemente la reconstrucción de China y Japón; pero no había otras miras en torno a la reconstrucción (George y Sabelli, 1994, 28, 29, 30, 35). Por otra parte, el papel del Banco en la reconstrucción europea fue menor, pues sólo hizo cuatro préstamos para tal efecto, por un valor de 497 millones de dólares. Estados Unidos fue el principal motor de la reconstrucción cuando puso en práctica el Plan Marshall: para 1953 había desembolsado 41.3 billones de dólares. Y es que Europa necesitaba préstamos rápidos para importar mercancías que le permitieran satisfacer necesidades básicas y cubrir los déficit de la balanza de pagos, y no tanto préstamos para proyectos específicos que requirieran una larga preparación (Rich, 1994, 6).

³⁶ Precisamente contrastando el espacio del FMI en la arena internacional en sus primeros quince años con el periodo de los ochentas, Samuel Lichtensztejn y Mónica Baer explican que cuando aparecen la crisis de la deuda y la crisis cambiaria, es decir, para la década de los ochentas, la liquidez ya no pudo ser mínimamente regulada por el Fondo Monetario Internacional (Lichtensztejn y Baer, 1987, 12).

Cooperación y el Desarrollo Económicos, sino que se ha ampliado, a través del respaldo intelectual, moral y económico de instituciones y organizaciones regionales, revelando el consenso que se logró construir, por lo menos inicialmente, en torno a las estrategias y políticas de ajuste. En Latinoamérica, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pese a sus heterodoxias particulares y a las reformas que llegaron a sugerir respecto a las estrategias y políticas de ajuste impulsadas por el Banco, respaldaron -en lo general- tales políticas. Es más, dichas instituciones se mostraron entusiastas respecto a las posibilidades del libre mercado y al potencial de una estrategia de crecimiento orientada hacia el exterior, reformas fundamentales que se impulsaron desde el ajuste (Lerner, 1996). Así, los consensos de instituciones locales, aunque distintos por región, se sumaron a los de índole internacional. Sin embargo, los amplios consensos de la década de los ochentas en torno a las estrategias y políticas de ajuste, luego devinieron en preocupaciones por la inestabilidad política y social que podrían causar la mayor desigualdad y la mayor pobreza que se pusieron de manifiesto a raíz de la puesta en práctica de dichas estrategias en diversas regiones; repercusiones que se expresaron en diversos diagnósticos locales que realizaron las organizaciones regionales (Korzenniewicz y Smith, 2000, 20). De allí que la base institucional que respaldó y apoyó las estrategias y las políticas de ajuste, realice constantemente evaluaciones, proponga rectificaciones y agregue iniciativas a la agenda de los ajustes que se comenzó a implementar desde principios de la década de los ochentas.

Incógnitas en torno a las estrategias de ajuste

Atendiendo al hecho de que mi interés es hacer luz sobre el papel que el Banco ha desempeñado como agencia de desarrollo que influye en el devenir de muchos países de ingreso mediano y bajo, a lo largo de este capítulo procuraré explicar cuáles son las estrategias y políticas de ajuste que configuran el modelo

de desarrollo que el Banco ha fomentado desde 1980 a la actualidad, muchas de las cuales tienen, en opinión del Banco, vigencia para el porvenir, a un corto y mediano plazo. Asimismo, definiré el origen de dichas estrategias y políticas de ajuste, y las condiciones sociales, políticas y económicas que prevalecían antes de 1980, las cuales explican que el Banco promoviera tales estrategias en calidad de agencia de desarrollo. Sin embargo, no me abocaré a aclarar cómo el Banco en calidad de institución hegemónica presionó y convenció a las élites de los países en desarrollo para que pusieran en marcha las estrategias y políticas de ajuste, ni indagaré cómo, en su papel de banco, ha negociado préstamos e impulsado las estrategias y las políticas de ajuste a través del financiamiento.³⁷

En este capítulo también me interesa clarificar otra interrogante: ¿en qué medida el Banco adoptó y promovió este modelo de desarrollo, que tiene como eje central las estrategias y políticas de ajuste, en virtud del carácter obsoleto de las estrategias previas y de la necesidad de propiciar cambios en los países en desarrollo para que éstos se adaptaran a las nuevas circunstancias del entorno mundial? Precisamente al propiciar estas transformaciones, el Banco llegó a influir en que los países en desarrollo buscaran metas societales distintas de las que habían guiado su desenvolvimiento en el pasado.³⁸ Por último, se analizarán las estrategias y políticas de ajuste no sólo como un nuevo modelo de desarrollo que el Banco ha promovido en los países en desarrollo, sino también como políticas que han tenido como propósito regular las relaciones Norte-Sur, tema que ha adquirido importancia ante la creciente globalización del orden mundial.

³⁷ Examinar de qué manera el Banco ha actuado como banco a fin de impulsar las estrategias de ajuste, implicaría revisar cómo se hicieron los préstamos para impulsar dichas estrategias en un conjunto de países. Procurar comprender cómo el Banco logró promover las estrategias de ajuste actuando como institución hegemónica, supondría explicar cómo se llevaron a cabo las negociaciones en un grupo de países (que servirían como muestra estadística); esto es, cómo se construyeron consensos, se convenció, se movilizó a grupos, y qué tipo de coacción se ejerció para que se pusieran en marcha las estrategias y las políticas de ajuste.

³⁸ La explosión de la Segunda Guerra Mundial y su posterior desenlace legitimaban la aspiración de nuevas metas societales. No sólo se trataba de dar lugar a un orden político más estable, sino también de apoyar el libre comercio, la libertad de capitales y el creciente intercambio económico entre naciones.

Por otra parte, para arrojar luz sobre el Banco como la agencia de desarrollo que ha llegado a ser, sobre todo desde hace más de dos décadas hasta la actualidad, y como la agencia de desarrollo que se propone seguir siendo en un corto y mediano plazo, es necesario hacer una revisión del modelo de desarrollo y de las estrategias de ajuste que ha procurado impulsar y se propone seguir impulsando en el porvenir del sistema mundial, pero sobre todo en los países en desarrollo. Por tanto, es necesario profundizar en el contenido, en las miras de las estrategias de ajuste y en las concepciones implícitas que se manifiestan cuando dichas estrategias y políticas se ponen en marcha.³⁹

Es importante agregar que lo que concede centralidad a las estrategias y políticas de ajuste, y hace un requisito procurar entenderlas, no sólo es que a través de ellas se logra comprender, como anteriormente expliqué, el liderazgo que el Banco ha desempeñado en el mundo subdesarrollado; sino que por medio de ellas también se pone de manifiesto la naturaleza múltiple y hasta contradictoria del Banco, su funcionamiento simultáneo como agencia de desarrollo, banco, institución hegemónica, actor intelectual e incluso institución humanitaria. Y es que a través de estas diversas facetas -muchas veces incompatibles entre sí-, el Banco ha influido de manera importante en el devenir de muchos países del mundo, en el desenvolvimiento de los países en desarrollo (George y Sabelli, 1994).

Los ejes del análisis: lo fundamental y lo permanente en las estrategias y políticas de ajuste:

³⁹ La ciencia de las políticas públicas ha demostrado que muchos de los problemas de las políticas están presentes desde su formulación, pese a que nuevos problemas pueden aparecer en la fase en que las políticas se convierten en realidad. El desafío que presenta el diseño de las políticas públicas no es menor, en tanto es necesario el conocimiento del contexto, de las reacciones posibles de los actores, y dejarse guiar -además- por una dosis importante de intuición política, para diseñar y poner en marcha decisiones públicas más eficaces, que permitan abordar, oportuna y sistemáticamente, desoladores problemas públicos (Cf. Aguilar, 1992, "Estudio...", en *El Estudio...*, 39-40, 48-49; Aguilar, 1992, "Estudio...", en *La Hechura...*, 9).

a) significado de lo fundamental

Debido a que la agenda que el Banco comenzó a impulsar desde la década de los ochentas para los países en desarrollo, con base en las estrategias y políticas de ajuste, ha constituido, como expliqué anteriormente, no sólo una cuestión dinámica, sino además una especie de memorando que se ha vuelto cada vez más amplio y ambicioso, ya que se le han ido agregando cada vez más estrategias, políticas y lineamientos, que son de manera simultánea directrices que orientan la acción del Banco y permiten poner en marcha y extender su modelo de desarrollo en los países de ingreso mediano y bajo, se hace imprescindible encontrar las estrategias y políticas fundamentales, los hilos conductores que, por su importancia, han influido e influyen en la transformación de los países en desarrollo. O, recurriendo a una metáfora, es necesario destejer el nudo complejo y descubrir las miras primordiales, los intereses fundamentales que han guiado la intervención del Banco en dichos países.

Tales estrategias y directrices fundamentales no sólo indican hacia dónde se ha dirigido y tiende a orientarse en un porvenir cercano -por lo menos a corto y mediano plazo- la acción general del Banco en los países en desarrollo, sino que constituyen, al mismo tiempo, elementos substanciales para comprender los principios y las miras que han guiado y tienden a guiar la acción del Banco en planos sectoriales, como la educación, la salud, el medio ambiente. A pesar de ser sectoriales, esos planos constituyen al mismo tiempo arenas complejas donde se dirimen luchas agudas entre intereses encontrados, y donde se llega a difíciles procesos de concertación, que marcan los caminos a través de los cuales se puede avanzar.

Efectivamente, una de las premisas del presente estudio es que las estrategias fundamentales que el Banco ha trazado e impulsado en los países en desarrollo, han influido en los diversos planos y problemas en los que dicha agencia internacional ha incursionado y se propone incursionar en el porvenir, tanto a través de sus planteamientos como de sus acciones. Es más, pese a la

heterogeneidad de las estrategias y políticas que recomienda para los diversos ámbitos, existen objetivos primordiales, principios básicos y supuestos comunes cuando incide en distintos terrenos,⁴⁰ lo que significa que los espacios son diferentes, pero las rutas que el Banco diseña suponen criterios comunes y propician, en consecuencia, desenlaces comunes.

b) Acepción de lo permanente en las estrategias de ajuste

Del conjunto de las estrategias y políticas de ajuste que constituyen la guía fundamental para comprender el modelo de desarrollo que el Banco ha fomentado, no sin reveses, en el mundo subdesarrollado, es necesario rescatar, así mismo, las estrategias y políticas permanentes, es decir, aquellas en las que el Banco ha insistido de manera reiterada durante las dos últimas décadas, y que

⁴⁰ Para explicar dicho planteamiento, si se hace una revisión de las estrategias y de las políticas que el Banco recomienda en lo que se refiere a educación y a la administración del Estado, se puede mostrar, por ejemplo, que por el hecho mismo de que constituye un banco, el Banco recomendaba en los dos ámbitos impulsar la racionalización de los recursos, lo que supone tomar en cuenta cuestiones que un gerente considera, como el problema de los costos y de las ganancias de las diversas políticas (Cf. Banco, *Prioridades...*, 1996; Banco, Informe, *El Estado...*, 1997). Sobre los contenidos de cualquier actividad gerencial, son importantes las formulaciones de Peter Drucker, distinguido estudioso del tema (Drucker, 1980). Es más, las estrategias y propuestas educativas que el Banco elaboró en el libro *Prioridades y estrategias para la educación*, se han criticado por un uso y abuso de los criterios de costo y beneficio (Vid. Bennell, 1996, 246). Stern y Ferreira explican que en lo que se refiere al análisis costo-beneficio, el trabajo del Banco arroja una serie de paradojas, sobre todo si se ve en una perspectiva histórica. Según estos autores, por una parte, desde una época muy temprana había una preocupación en el Banco por la importancia de evaluar proyectos empleando técnicas costo-beneficio; por otra parte, y pese a que el Banco tenía una preocupación por los precios distorsionados -cuestión que se relaciona con los costos y los beneficios-, no recurrió a dichos análisis. Estos autores concluyen que organizaciones como la OCDE y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial fueron las que lideraron el desarrollo de estas técnicas (Stern y Ferreira, 1997, 567). En el rubro de la educación, el Banco ha incorporado los análisis costo-beneficio para definir, por ejemplo, qué prioridades deben seguirse en inversiones educativas, lo que también se explica porque científicos como George Psacharopoulos, que se ha especializado en dichos análisis, comenzaron a trabajar para el Banco (Psacharopoulos y Woodhall, 1987). El que el Banco haya recurrido a esos análisis muestra que es una institución atenta a los avances de la ciencia, de las técnicas, y que precisamente en virtud de dichos avances, cambia tanto en la modalidad de analizar los problemas como en su posición ante ellos.

llegan a tener importantes antecedentes en la historia previa del Banco, que data de 1944.⁴¹

El hecho de que algunas de estas estrategias y políticas de ajuste fundamentales hayan estado vigentes de 1980 hasta la actualidad, muestra que en ellas prevalecen miras y principios a los que el Banco no puede renunciar, pues ello pondría en peligro el modelo de desarrollo que ha logrado fomentar en el mundo subdesarrollado desde hace aproximadamente veinte años. Sin embargo, la permanencia de algunas de las estrategias y políticas de ajuste no implica que el Banco no haya anunciado reformulaciones necesarias, cambios de matiz primordiales en dichas estrategias, para hacerlas más compatibles con los tiempos, con las presiones de movimientos sociales, con las demandas de diversos protagonistas sociales. Con tales cambios y nuevos planteamientos, el Banco muestra que asimila críticas internas y externas que se han vertido hacia sus estrategias, sus políticas e iniciativas, y que no conserva estrategias, posiciones teóricas y de índole política que lo distancien de nuevas tendencias. Las reformulaciones de algunas estrategias y políticas de ajuste que el Banco ha anunciado también manifiestan su respuesta ante nuevos planteamientos que irrumpen en los medios profesionales, y no sólo evidencian una táctica, una vía a través de la cual conserva posiciones y un espacio importante en el sistema mundial contemporáneo.⁴²

Empero, ¿cuáles son estas estrategias fundamentales y permanentes, que forman parte del ajuste y que desde la década de los ochentas hasta la actualidad

⁴¹ Hay fechas fundamentales, alusivas a la época en que el Banco se fundó, que vale la pena precisar: los Artículos de Acuerdo sobre el funcionamiento del Banco fueron ratificados por los países miembros en el curso de 1945. La primera Junta de Gobernadores tanto del Banco de Reconstrucción y Fomento (que es el nombre con el que nace el Banco) como del Fondo Monetario Internacional tuvo lugar en Savannah, Georgia, el 8 de marzo de 1946. El Banco hizo sus primeros préstamos en 1947 (George y Sabelli, 1994, 35).

⁴² En este capítulo me interesa profundizar sobre todo en las estrategias y políticas fundamentales que el Banco recomienda con relación al crecimiento económico, pero explicaré las reformulaciones importantes que prevé en estas estrategias fundamentales. También consideraré las estrategias de ajuste permanentes que han perdurado desde 1980 a la actualidad y que muestran un porvenir a corto y mediano plazo.

han guiado la acción del Banco en los países en desarrollo y constituyen una expresión nítida del modelo de desarrollo que éste ha impulsado, precisamente en calidad de agencia de desarrollo? Explicar dichas estrategias y políticas, procurar hacer luz en torno a su contenido y sus objetivos, no impide reconocer que en muchos rubros y ante muchos problemas, es importante conocer las estrategias y políticas secundarias que el Banco ha promovido, no sólo para profundizar en sus iniciativas, sino para ser capaz de seleccionar entre sus estrategias (fundamentales o no fundamentales, permanentes o no permanentes), recomendaciones que pueden ser valiosas para cada contexto, para cada región y hasta para un tercer mundo heterogéneo y dividido, y que, en consecuencia, se deben rescatar.

Una nueva modalidad de crecimiento orientada a la exportación como camino para coadyuvar a la expansión del mercado mundial

Entre el cúmulo de estrategias y políticas que forman parte del ajuste que el Banco ha impulsado en los países en desarrollo, una de índole fundamental ha sido el cambio en la modalidad de crecimiento económico. Esta nueva modalidad de crecimiento se caracteriza por la presión que el Banco ha ejercido sobre muchos de los países menos desarrollados para que opten por crecer preferentemente a través de la vía externa, esto es, que de manera progresiva orienten la producción de bienes y servicios a la exportación. La puesta en marcha de esta modalidad de crecimiento implica relegar a un plano secundario otra opción de desarrollo: que dichos países procuren prosperar fundamentalmente a través del crecimiento interno, orientando la producción de bienes y servicios casi exclusivamente al mercado nacional. Las dos opciones reconocen la importancia del mercado, de las leyes de la demanda y de la oferta, pero en la estrategia que el Banco ha impulsado como parte del ajuste, el mercado mundial es el espacio que principalmente hay que tener en cuenta para crecer. En cambio, la otra opción

supone colocar al mercado nacional en el centro de la atención, regirse principalmente por las leyes de la oferta y de la demanda de cada país.

¿Por qué implica una cuestión fundamental esta nueva modalidad de crecimiento económico orientada hacia el exterior que el Banco ha diseñado e impulsado en los países de ingreso mediano y bajo? Por varias razones. Primero, de la estrategia de crecimiento que se adopte -ya sea que se centre en el mercado mundial o en el mercado nacional- van a depender el tipo de bienes e insumos que se produzcan, los servicios que se proporcionen, las actividades productivas, los tipos de empleo que predominen, pero también las posibilidades de brindar empleo un que permita satisfacer las necesidades básicas, y la posibilidad de conseguirlo (Stiglitz, 1988, 12), lo cual es relevante en una coyuntura mundial en que por los enormes avances tecnológicos, el crecimiento económico se ha acompañado de desempleo (Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993, 42 y ss.). De la modalidad de crecimiento que se ponga en marcha también van a depender los márgenes que se pueden dedicar a la política social y las orientaciones que ésta adopte (Lerner, 1996, 27-28).

Asimismo, por razones históricas adquiere importancia la modalidad de crecimiento que el Banco ha impulsado, a raíz de los ajustes, en los países de ingreso mediano y bajo, debido a que muchos de estos países habían optado previamente por crecer a través de un proceso de sustitución de importaciones, el cual había sido posible en virtud de que en dichos contextos predominaba un alto grado de proteccionismo industrial y comercial. Este proteccionismo se sustentaba en un conjunto de disposiciones legales que establecían impuestos o aranceles a las mercancías provenientes del exterior, con lo que se obstaculizaba la importación de mercancías y se apoyaba la producción nacional, que se orientaba, merced a las facilidades económicas y legales, más bien a sustituir importaciones.

En este sentido, la modalidad de crecimiento que el Banco ha fomentado -como parte de las estrategias de ajuste- implicó, para los países en desarrollo, un cambio respecto al pasado y una nueva perspectiva para el porvenir, en tanto se

trata de privilegiar que la producción nacional se oriente más bien hacia el mercado mundial, y sustituir la modalidad de crecimiento que había existido previamente, que favoreció -como expliqué anteriormente- la producción nacional a través de la sustitución de importaciones. Pero es significativo tener en cuenta que, si uno revisa cómo se produce la evolución económica de los países en desarrollo, las dos opciones suelen combinarse bajo formas diversas y en distintos grados; de tal manera que lo que resulta importante es descubrir en qué modalidad se sustenta preferentemente el proceso de crecimiento: si en un modelo que privilegia el mercado nacional y el crecimiento hacia adentro, o en un modelo que concede prioridad al mercado mundial y privilegia el crecimiento hacia afuera.

No fue un acto meramente discrecional el que el Banco comenzara a impulsar, desde la década de los ochentas, una modalidad de crecimiento para los países subdesarrollados que se orientara hacia la exportación, y que precisamente a partir de ella procurara sentar las bases para la expansión del mercado mundial. Tanto el Banco como el Fondo Monetario Internacional son instituciones que tienen como misión fundamental garantizar la preservación del sistema capitalista, que depende, en grado importante, de la expansión del mercado mundial, lo que también exige que esos organismos promuevan reformas, sobre todo en los países en desarrollo y, en menor medida, en los países desarrollados, reformas que contribuyen a la expansión del mercado mundial y colaboran en la conservación del sistema.

Pero si uno analiza más a fondo esta problemática, aparece una serie de circunstancias históricas que irrumpieron en el sistema mundial a fines de la década de los setentas y principios de los ochentas, lo que hizo necesario el ajuste de los países menos desarrollados y volvió ineludible, como parte de dicho proceso, que los países en desarrollo optaran por una estrategia de crecimiento que se orientara substancialmente al exterior. Como complemento de la nueva modalidad de crecimiento también se hizo indispensable que esos países se

abrieran, tanto comercialmente como en el aspecto financiero, para, con base en estas dos vías, coadyuvar a la expansión del mercado mundial y garantizar la estabilidad del sistema financiero internacional.

El endeudamiento de los países en desarrollo, una de las causas de esta nueva modalidad de crecimiento económico

¿Qué circunstancias socio-históricas impulsaron la estrategia de crecimiento orientada hacia el exterior? Para 1980, una gran parte de los países en desarrollo había llegado a altos niveles de endeudamiento debido a las políticas de financiamiento que habían puesto en marcha, desde la década anterior -si no es que antes-, algunas instancias internacionales, como el Banco y el Fondo Monetario Internacional. Desde que McNamara llegó a la presidencia del Banco (1968) se incrementaron de manera importante los préstamos para los países en desarrollo.⁴³ Esta política de préstamos que McNamara puso en práctica se puede comprender si se tiene en cuenta que el ex secretario de Defensa de los Estados Unidos pensaba que desembolsando vastas sumas de dinero que el Banco conseguía en el mercado de capital, estaba contribuyendo al bienestar de los países en desarrollo, y que a través de esta vía garantizaba además el poder y la presencia del Banco, y su poder personal. En virtud de estos razonamientos, durante el periodo en que se desempeñó como Presidente del Banco, su política consistió en enviar delegaciones de funcionarios a múltiples países en desarrollo, para que colocaran préstamos costosos, en lugar de esperar a que los gobiernos los solicitaran. Además, durante su administración solía premiarse a los cuadros del Banco, al clan de privilegiados que se formó en torno a su administración,

⁴³ Durante el primer periodo de McNamara (de 1968 a 1973), el Banco tendió a duplicar los préstamos respecto a la etapa anterior, en la que George Woods fue su Presidente. Asimismo, durante la etapa que antecedió a McNamara, específicamente desde 1947 a 1968, el Banco financió 708 proyectos de un total de 10.7 billones de dólares. En contraste, en el primer periodo de la presidencia de McNamara, en tan sólo cinco años se emprendieron 760 nuevos proyectos, con un costo de 13.4 billones de dólares (George y Sabelli, 1994, 42. Cf. <<http://www.worldbank.org/html/extdr/espanol/history.htm>>).

concediéndoles mejores posiciones, salarios y prestaciones, si colocaban préstamos costosos y atractivos para los inversionistas de los países desarrollados.

Lo que llama la atención es que tanto aquellos estudiosos del Banco que son más críticos de la labor de dicha institución como aquellos que manifiestan más reconocimiento a su tarea convergen en cuestionar a sus cuadros, ya que en este periodo (que se prolongó durante más de una década) nunca llegaron a darse cuenta, ni, como consecuencia lógica, a advertir a los países en desarrollo de los peligros inminentes de un alto nivel de endeudamiento.⁴⁴ Lo cierto es que el Banco, pese a que desde su fundación ha cooptado a economistas y estudiosos de las finanzas muy capaces (aunque no tienden a ser *la crème de la crème* de la élite intelectual),⁴⁵ no pudo prever la magnitud de la crisis de la deuda de 1982, ni

⁴⁴ Así, por ejemplo, George y Sabelli, que tienen una posición crítica hacia el Banco, explican que: “el Banco, por guiarse más bien por un pensamiento mágico o, tal vez, intencionalmente no pudo prever la crisis de la deuda”. Es más, para finales de 1978, el Banco estaba haciendo predicciones erróneas sobre a cuánto ascendería el monto de la deuda para 1985 (George y Sabelli, 1994, 45). Stern y Ferreira, cuya posición es de reconocimiento a la labor del Banco, advierten que: “Era lógico esperar que el Banco, en calidad de agencia encargada de liderar el desarrollo, hubiera desempeñado dos funciones relevantes con relación a la crisis de la deuda que los países en desarrollo enfrentaban en 1980. La primera función del Banco era revisar las condiciones macroeconómicas que prevalecían antes de la crisis de 1982, de tal modo que pudiera advertir a los países sobre el peligro de un excesivo endeudamiento... Una segunda tarea que se podía esperar [del Banco] es que hubiera respondido de manera más aguda, después de la severidad de la crisis de 1982, en la búsqueda de mecanismos de cómo y cuándo se podrá recuperar el crecimiento, aliviar la pobreza y restaurar el desarrollo en un gran número de países en desarrollo”. Stern y Ferreira explican el comportamiento del Banco frente a la cuestión de la deuda en los siguientes términos: “la evidencia sugiere que el Banco era demasiado optimista antes de 1982... [sobre las consecuencias de pedir prestado] y que los acontecimientos posteriores exigen cuestionar su posición en retrospectiva. La evidencia también sugiere que durante la crisis [y para ser precisos], después de 1982, el Banco reaccionó lentamente en el debate de remedios posibles [ante dicha problemática]. La evolución del asunto también puede revelar que existieron presiones políticas de los principales accionistas, dirigidas hacia la institución, y la evidencia tiende a subestimar la importancia de las discusiones internas del Banco [sobre el asunto]...” (Stern y Ferreira, 1997, 557).

⁴⁵ George y Sabelli afirman que en el Banco predominan economistas y especialistas en finanzas, lo cual es comprensible en tanto la materia esencial que aborda es el desarrollo (George y Sabelli, 1994, 113-114). Una ventaja comparativa que muestra el Banco desde el punto de vista intelectual, es que sus cuadros pueden hacer el examen de una economía como una entidad total, y que puede recurrir al juicio colectivo de profesionistas que tienen conocimientos macroeconómicos, microeconómicos y sobre diversos países; pero además, en tanto el Banco se integra por cuadros que conceden asistencia técnica a los países, puede emplear sus conocimientos para resolver problemas prácticos urgentes. Stern y Ferreira advierten que pese

advertir que con la política de financiamiento que había impulsado estaba provocando una crisis financiera en los países menos desarrollados y estableciendo las bases que harían inminente un proceso de ajuste doloroso y costoso a la vez.⁴⁶

¿Cómo explicar que los gobiernos de los países en desarrollo tampoco previeron la gravedad de este endeudamiento que afectaría su desenvolvimiento económico y su gobernabilidad? De acuerdo con algunos estudiosos del tema, la falta de previsión de los destinatarios de los préstamos se explica porque a dichos gobiernos no les preocupaba cómo iban a pagar la deuda que adquirieron con los organismos internacionales, aunque rara vez rechazaron los préstamos. De acuerdo con lo que explican Susan George y Fabrizio Sabelli, los gobiernos de los países en desarrollo habían permanecido relativamente alejados tanto de los procesos de préstamo como de la implementación de los proyectos. Por tanto, al Banco le había correspondido definir la localización, el contenido, la organización y

a estas ventajas comparativas de los cuadros del Banco, y pese a que éste contrata a graduados de las universidades y de los tecnológicos más prestigiados de Estados Unidos y de Inglaterra, como el MIT, la Universidad de Chicago y la London School of Economics, no emplea a los mejores candidatos de las universidades líderes de Estados Unidos. Esto se explica, según Stern y Ferreira, debido a que el Banco se interesa en contratar cuadros que deben tener un conjunto de cualidades; no sólo toma en cuenta su perfil académico. Por otra parte, los mejores graduados de las universidades y tecnológicos pueden inclinarse a ingresar en esferas académicas en las que obtienen una satisfacción de otro tipo, o pueden buscar empleos más lucrativos, no obstante que el Banco concede a su personal remuneraciones altas. Asimismo, el Banco tiene una larga tradición en contratar a buenos académicos como consultores por periodos cortos. Muchos de los mejores economistas en desarrollo han tenido este tipo de vínculo con el Banco, lo que no es garantía de que los economistas del Banco conserven relación con los que se encuentran en el pedestal de dicha profesión (Stern y Ferreira, 1997, 587-588, 593-594, 607; George y Sabelli, 1994, 15, 113 y ss.; Driscoll, 1992, 4, 9).

⁴⁶ Parte del problema es que por varios años el Banco pensó que estaba enfrentando un problema de liquidez, de flujo de capital, y que no aceptaba que los países deudores habían llegado a ser insolventes y que tenía delante una genuina crisis estructural de largo plazo. En 1992, Lawrence Summers, Principal Economista del Banco, en un artículo que escribió con el entonces Jefe de la División de Finanzas Internacionales y de Deuda del Banco, sin atribuir ninguna responsabilidad a la institución advirtió que abordar el problema de la deuda como una cuestión de liquidez implicó posponer una solución real y estable. Summers y su colega admitieron que la consecuencia de este retraso fue posponer por una década el desarrollo de muchos países en desarrollo. La lección para el futuro es que es muy importante comprender antes lo que está sucediendo en la realidad (George y Sabelli, 1994, 83).

las prioridades de los planes. Como los gobiernos de los países en desarrollo sólo participaron parcialmente en el diseño de los proyectos, se mantuvieron, en mayor o menor medida, ajenos a su implementación y poco conscientes de la magnitud de los compromisos financieros que estaban adquiriendo.

Además de lo anterior, a fines de la década de los setentas irrumpió un conjunto de circunstancias que dieron lugar a que se agravara el endeudamiento de los países en desarrollo: para 1979 las tasas de interés habían subido, una proporción creciente de créditos había sido contratada a tasas variables, y entre 1975 y 1978 los países más pobres habían contraído deudas crecientes con bancos comerciales.⁴⁷ Este incremento de los préstamos se puede explicar por las ganancias cuantiosas que han implicado y siguen significando para los países desarrollados, pero también en virtud de que había conciencia, entre los inversionistas de estos países, de que los Estados menos desarrollados requerían financiamiento permanente, y que, además, eran deudores confiables, acostumbrados a pagar a tiempo.

Pero otras circunstancias externas también influyeron en que los países en desarrollo requiriesen financiamiento creciente y se endeudaran, en magnitudes importantes, para fines de la década de los setentas y comienzos de la década de los ochentas. Los países en desarrollo, muchos de ellos importadores de petróleo, se enfrentaron a los shocks petroleros (o al alza estrepitosa de los precios del petróleo que se registró en el mercado mundial) en los años de 1973-1974 y, posteriormente, en 1979, lo que les provocó problemas severos en sus balanzas de pagos. Además, para fines de la década de los setentas descendió el precio de algunas materias primas de exportación provenientes de los países subdesarrollados, por lo que éstos requerían mayor financiamiento externo. Igualmente, el endeudamiento creciente de los países en

⁴⁷ Stern y Ferreira explican que para 1980-1981 incluso se duplicó el préstamo de los países más endeudados con el sistema bancario mundial respecto a 1979, y que tal situación cambió con la crisis de la deuda que se presentó en México, en agosto de 1982, cuando para este país era imposible producir lo suficiente y exportar, para poder pagar a tiempo su deuda (Stern y Ferreira, 1997, 558-559).

desarrollo se debía también a la ideología o a la manera como los cuadros dirigentes del Banco concebían las necesidades de esos países. De acuerdo con la opinión que expresó McNamara en 1979 (todavía como Presidente del Banco), los países en desarrollo, en virtud de los cambios en la economía mundial, debían recurrir al financiamiento externo de manera permanente y no como una cuestión circunstancial (George y Sabelli, 1994, 42-45; Stern y Ferreira, 1997, 557-558).

¿Qué relación se presenta entre dos hechos en apariencia desvinculados: primero, que los países en desarrollo hayan llegado, a fines de la década de los setentas y principios de la década de los ochentas, a altos niveles de endeudamiento, y segundo, que desde la década de los ochentas el Banco les haya concedido préstamos a condición de que cambiaran su estrategia de crecimiento económico y orientaran su producción hacia la exportación? A través de las exportaciones, los países en desarrollo podrían obtener divisas y, por lo menos en teoría, pagar a tiempo sus deudas sin tener que recurrir a su reprogramación, cuestión que preocupaba, por una parte, a los principales accionistas del Banco que procedían de los países desarrollados, y que, por otra, no generaba simpatías en el interior del propio Banco, donde regularmente se ha tendido a concebir que el rol del sistema financiero internacional es recurrir a una reprogramación de la deuda cuando no queda otra alternativa, es decir, cuando el gobierno de un país se ve en la necesidad de suspender el pago de la deuda en virtud de una crisis financiera, y declarar la moratoria. Mediante la modalidad de crecimiento que el Banco impulsó en los países en desarrollo, la cual implicó convencerlos y presionarlos para que concedieran prioridad al impulso de las exportaciones, se procuró garantizar que pudieran obtener divisas para realizar el pago de sus deudas (si no todos, una parte importante de los países en desarrollo), lo que constituye una condición suficiente para preservar el sistema financiero mundial y asegurar, por lo menos parcialmente, la expansión del mercado mundial, pese a las eventualidades financieras y políticas que se presentan en los países en desarrollo y que, por ahora, son difíciles de prever y de detener.

El estancamiento de la economía mundial: otra razón de la nueva modalidad de crecimiento que impulsa el Banco

Sin embargo, el que el Banco haya impulsado a los países en desarrollo para que crecieran mediante el fomento a las exportaciones, no se puede explicar únicamente ni por el endeudamiento a que habían llegado dichos países, ni por la necesidad de asegurar que mediante las exportaciones obtendrían divisas para pagar sus deudas.⁴⁸ Asumir esta interpretación equivaldría a concebir al Banco únicamente como un banco, cuyo interés primordial y hasta único es garantizar a los grandes inversionistas que van a obtener el pago de las deudas de los países en desarrollo.

El Banco, además de banco, constituye una agencia de desarrollo que impulsa, por otras razones distintas del endeudamiento, una nueva modalidad de crecimiento para los países en desarrollo que se sustenta en el fomento de la vía de las exportaciones. Igualmente, un conjunto de circunstancias históricas que irrumpen en la economía mundial entre fines de la década de los sesentas y comienzos de los setentas, influyó en que el Banco, en calidad de agencia de desarrollo, promoviera la modalidad de crecimiento hacia afuera teniendo en mente miras económicas más amplias (y no sólo en función de factores financieros).

Entre fines de los sesentas y principios de los setentas, el sistema capitalista mundial comenzó a mostrar señales de estancamiento, dificultades para seguir creciendo a la velocidad con que lo había hecho desde la Segunda Guerra

⁴⁸ Colin Stoneman, quien estudió los efectos de las políticas de ajuste, señaló que privilegiar las exportaciones por la necesidad de pagar la deuda, implicaba un enfoque crudo, pues llevaba a un país a considerar si debía o no emplear un recurso interno, en función de que le permitiría ahorrar o ganar un dólar en el intercambio comercial. Con ello no se tomaban en cuenta cuestiones como la naturaleza de los precios ni el tipo de inversión que había que privilegiar. Stoneman explicó que la desindustrialización podría ser el precio a largo plazo de las políticas de ajuste; a corto plazo, podía llevar a que se perdiera la autosuficiencia alimentaria (George y Sabelli, 1994, 63, 67).

Mundial. Para 1973, no hubo duda de que los años gloriosos habían terminado (Wallerstein, 1999, 6, 11-13).⁴⁹ La reconstrucción económica de los países europeos devastados por la Segunda Guerra Mundial, que fue la primera tarea a la que el Banco coadyuvó, ya se había alcanzado para los años sesentas, lo que contribuyó a que el sistema capitalista se expandiera vertiginosamente, precisamente desde los primeros años de la posguerra hasta que irrumpen las primeras señales de estancamiento.

¿Cómo explicar el estancamiento que el sistema capitalista comenzó a mostrar a fines de los sesentas y que se hace más evidente desde la década de los setentas? La misma expansión económica que habían tenido las empresas capitalistas una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, dio lugar a una exagerada competencia económica entre ellas, lo que las obligó a reducir ganancias. En virtud de esa reducción, la amenaza de estancamiento irrumpió para muchas de estas empresas.

⁴⁹ El momento histórico en que la recesión económica mundial comienza y se frena la expansión económica, está sujeto -como Immanuel Wallerstein explica- a un abundante debate empírico. Lichtensztejn y Baer ubican la larga expansión del sistema hasta fines de los años sesentas. Según estos autores, la transición crítica se produce en la mayor parte de la década de los setentas, y la crisis propiamente dicha se presenta desde que despuntan los años ochentas hasta hoy (Lichtensztejn y Baer, 1987, 10). Al inicio de su texto (que aborda el tema de la nueva división internacional del trabajo), Frobels, Heinrichs y Kreye reproducen un escrito de la Business International Corporation que comienza señalando: “La gerencia de las grandes empresas se enfrenta, en el año de 1977, a dos problemas fundamentales: [...] la probabilidad de que haya terminado la era de crecimiento inusualmente rápido de la posguerra... La probabilidad de que se haya cerrado la era de colaboración política y económica a nivel mundial...”. Dichos autores también citan una publicación de la OCDE de 1976 en la que se explica que la modificación más sustantiva del modelo de desarrollo es el paso de un crecimiento orientado al consumo desde la etapa de la posguerra, hacia un modelo con atención especial a la mejora y ampliación de las bases económicas. Estos autores concluyen: “Esta transición podría llevarse a cabo... con una reducción del poder adquisitivo real de los salarios, junto con un crecimiento limitado del nivel de vida” (Frobels, Heinrichs y Kreye, 1981, 5-6). En cambio, Wallerstein señala como momento de la recesión, el periodo de 1967-1973, pues estas fechas están delimitadas por dos choques de gran envergadura: los problemas serios de la moneda de Estados Unidos, en un extremo, y la crisis petrolera de la OPEP, en el otro. Pero además, en estos años se presentó una serie de acontecimientos políticos, como la revolución mundial de 1968, la Ofensiva TET, la proclamación de la distensión entre Estados Unidos y la ex Unión Soviética, y el debilitamiento de la presidencia imperial de Estados Unidos con Watergate (Wallerstein, 1999, 4). En este trabajo opté por situar el momento del inicio de la recesión a fines de la década de los sesentas y principios de la década de los setentas, ya que

Con el propósito de abrirse camino y superar la amenaza de estancamiento, las grandes empresas de los países desarrollados requerían nuevos lugares donde producir mercancías, donde existieran mejores condiciones, como, por ejemplo, mano de obra barata, además de facilidades fiscales y ambientales. Esto las impulsó a cambiar sus sedes de producción a los países en desarrollo, donde, por la abundancia de mano de obra, por la existencia de un amplio ejército de reserva y por los términos en que se había llevado a cabo el proceso de acumulación en el pasado, podían encontrar mano de obra más barata (Frobel, Heinrichs y Kreye, 1981, 17 y ss.). El rezago de los países en desarrollo en los terrenos fiscal y ambiental, que es consecuencia de su condición de subdesarrollo, por muchos años ha imposibilitado una recaudación de impuestos amplia y una política ambiental que se adecue a los mínimos requerimientos (pese a los avances recientes en estos terrenos). En síntesis, el panorama que prevalecía desde comienzos de la década de los ochentas en los países en desarrollo, mostraba que existían condiciones laborales, fiscales y ambientales para que las grandes empresas capitalistas de los países industrializados, amenazadas por una perspectiva de estancamiento, pudieran establecer nuevos centros de producción en los países en desarrollo.⁵⁰

La nueva modalidad de crecimiento hacia afuera que el Banco impulsa en los países en desarrollo, favorece la transferencia de los procesos productivos; es decir, que la producción de las grandes empresas se vaya desplazando de los países desarrollados a los países subdesarrollados, que tienen ventajas

considero que una recesión de esa importancia no irrumpió en un momento preciso, sino que implicó un proceso de gestación de varios años.

⁵⁰ En su libro sobre la nueva división internacional del trabajo, Frobel, Heinrichs y Kreye explican que aproximadamente para 1980: “el medio más importante, con mucho, de asegurar la subsistencia de una empresa eran las ‘racionalizaciones’ de la producción, mediante la incorporación de una maquinaria más eficiente y una reducción del número y cualificación de la mano de obra necesaria. Hoy [aproximadamente para 1981], estos medios (y con ellos otros medios clásicos) no bastan. La reorganización transnacional de la producción significa hoy [aproximadamente para 1981, y cada vez más] que la supervivencia de una empresa sólo puede garantizarse mediante el desplazamiento de la producción hacia... las zonas de una mano de obra más barata y disciplinada” (Frobel, Heinrichs, Kreye, 1981, 19).

comparativas como las enunciadas. Además, la modalidad de crecimiento sustentada en el impulso a las exportaciones no sólo se dirige a las grandes empresas de los países industrializados, sino también a las empresas nacionales de los países subdesarrollados con potencial exportador; además se acompaña de otras estrategias y políticas que forman parte del ajuste estructural que el Banco promueve, junto con el Fondo Monetario Internacional y otras instancias mundiales y regionales, desde la década de los ochentas en los países en desarrollo.

La apertura comercial, otra estrategia fundamental en los procesos de ajuste

La nueva modalidad de crecimiento orientada a la exportación se acompaña de una estrategia y política complementaria. Desde el momento en que se emprenden los ajustes se hace necesario que los países en desarrollo se abran comercialmente a las mercancías y los servicios procedentes del exterior, y que eliminen aranceles y barreras, con lo que se facilita la transferencia de mercancías, servicios y hasta capital, de los países desarrollados a los países subdesarrollados en busca de mercados; al mismo tiempo se hace más fácil que desde los países subdesarrollados tanto las grandes empresas trasnacionales como las empresas nacionales puedan aprovechar las facilidades a las exportaciones que se desprenden de la nueva estrategia económica que se orienta al exterior. Así, las empresas con potencial exportador pueden exportar los artículos que se procesan en los países en desarrollo o los que se integran con piezas procedentes de diversos países, aprovechando las ventajas comparativas (los menores costos) de esos contextos.

En este sentido, la naturaleza complementaria de las dos políticas económicas que el Banco impulsa, esto es, la modalidad de crecer hacia afuera y la apertura a las mercancías, bienes y capital que provienen del exterior, se debe a que ambas -que se vuelven parte fundamental de las estrategias de ajuste- se convierten en mecanismos para impulsar el comercio mundial, la expansión del

mercado mundial, que constituye el propósito fundamental de la intervención del Banco en los países en desarrollo.

Ahora bien, en calidad de agencia de desarrollo el Banco no sólo promueve la apertura comercial de los países subdesarrollados, sino también la de los países desarrollados (que conservan una economía cerrada en múltiples rubros económicos). En efecto, el Banco aboga por que dichos países eliminen todo tipo de subsidios, como los agrícolas, que constituyen un freno para que puedan exportar productos del campo y beneficiar a sus agricultores. Mediante este tipo de acción, el Banco pareciera mediar entre los países en desarrollo y los países desarrollados, pues procura un cierto equilibrio entre naciones que pasan no sólo por condiciones distintas, sino hasta opuestas, y complementa, así, la acción que emprendió en el pasado, cuando influyó exitosamente en los países subdesarrollados para que eliminaran subsidios.

En síntesis, al promover, por una parte, la apertura comercial de naciones subdesarrolladas, donde antes prevalecía gran dosis de proteccionismo, y, por otra, la apertura comercial de los países desarrollados, donde todavía existe un importante proteccionismo parcial, el Banco, en calidad de agencia de desarrollo, fomenta que tanto los países industrializados como los países en desarrollo, a través de una nueva modalidad de crecimiento que se sustenta en la exportación, se inserten más agresivamente en el mercado mundial, y que éste se expanda con el comercio creciente y con el incremento del número de países que procuran exportar.

No es por azar que para la década de los ochentas, cuando se comienzan a poner en marcha las estrategias y políticas de ajuste que el Banco impulsa, las sociedades subdesarrolladas, donde hay mayor rezago económico y social, se vuelvan más abiertas comercialmente, pues los requerimientos de expansión del sistema, los avances de la globalización y la configuración de distintos bloques regionales, algunos más antiguos, como la Unión Europea y el bloque de los países del sudeste asiático, exigen más comercio, más apertura económica

(aunque desde que el Banco se fundó, en julio de 1944, existía el consenso de que debía contribuir al intercambio creciente de bienes y a la apertura comercial.⁵¹ Cf. George y Sabelli, 1994, 24). Esta meta se contrapone a otra: conservar sociedades más protegidas, más cerradas desde el punto de vista comercial y financiero, a pesar de que las sociedades autárquicas dejaron de existir hace mucho tiempo.

La racionalización de los procesos productivos: otra estrategia fundamental en el ajuste

No obstante que una parte nodal de las estrategias de ajuste que el Banco impulsa desde la década de los ochentas gira en torno a estas dos políticas (promover la apertura comercial de los países en desarrollo frente al exterior, y fomentar que exporten), como parte de las estrategias de ajuste el Banco fomenta otras políticas complementarias. A fin de hacer más exitosa la modalidad de crecimiento hacia afuera, el Banco también promueve la introducción de una

⁵¹ El presidente Roosevelt, quien no estuvo presente en la Conferencia de Bretton Woods, exhortó a los delegados de los cuarenta y cuatro países presentes a “proporcionar las bases [para que hombres y mujeres de todas partes] pudieran intercambiar los bienes naturales de la tierra y los productos creados por sus propias industrias y por sus respectivas inventivas [pues] el comercio es la sangre vital de una sociedad libre” (George y Sabelli, 1994, 26). Aunque el impulso al libre comercio era una meta compartida por casi todos los participantes de la conferencia, para ese momento, promover el libre comercio era realmente lo idóneo para Estados Unidos. Tres años después de la Conferencia, Dean Acheson, que pronto llegaría a ser secretario de Estado de Estados Unidos, señaló: “ningún grupo... ha creído que nuestros mercados domésticos pueden absorber nuestra producción total bajo nuestro sistema imperante... necesitamos mercados afuera para la producción total de Estados Unidos... no podemos... tener pleno empleo ni prosperidad en los Estados Unidos sin mercados externos” (George y Sabelli, 1994, 23). George y Sabelli destacan que: “De acuerdo con la perspectiva de Estados Unidos, el mundo de la posguerra debía asumir tres características. En primer lugar, los norteamericanos querían libre comercio sin ninguna discriminación contra los productos que procedían de Estados Unidos, lo que era fácil de lograr, ya que Estados Unidos era virtualmente, en ese momento, el único país que contaba con un exceso de mercancías para vender en economías externas. Por otra parte, Estados Unidos quería también un ambiente favorable a la inversión norteamericana, otra cuestión no negociable, ya que Estados Unidos era en ese momento el único país de dimensiones importantes que contaba con substancial ahorro interno. Finalmente, Estados Unidos quería acceso sin límites a las materias primas”. George y Sabelli concluyen: “las instituciones de Bretton Woods [es decir, el BM y el FMI] debían proporcionar medios para alcanzar estas tres metas” (George y Sabelli, 1994, 24).

cultura de productividad en los países en desarrollo, es decir, que se busque el mayor rendimiento en los distintos procesos económicos, y que se racionalicen al máximo los procesos productivos, para lograr una utilización óptima de la mano de obra (Stern y Ferreira, 1997, 541).

No es casual que a raíz del ajuste el Banco haya comenzado a promover un conjunto de estrategias y políticas que hacen hincapié en cuestiones como la productividad y el rendimiento. En un momento de recesión económica como el que se manifestó en el sistema mundial desde fines de la década de los sesentas, era tan importante extender el proceso productivo como maximizar su racionalización, sobre todo en rubros como la industria, ya que a raíz de la amenaza de estancamiento económico se gestó (como expliqué páginas atrás) una nueva división internacional del trabajo y, como consecuencia, la producción de manufacturas se desplazó de los países industrializados a los países subdesarrollados, y de allí se procedió a exportar o a abastecer el mercado interno, aprovechando condiciones favorables, como la mano de obra barata, las zonas de libre comercio, las zonas libres de franquicias y las facilidades fiscales y ambientales. El que en muchos países en desarrollo existiera un potencial casi inagotable de fuerza de trabajo barata que podía adiestrarse rápidamente, a la vez que ser sustituida fácilmente, hacía fundamental la estrategia de procurar racionalizar al máximo los procesos productivos. Por otra parte, el que los procesos de racionalización requieran, de manera creciente, de una tecnología compleja, como el empleo de computadoras para programar o diseñar la producción, impulsó, a la vez, estos procesos de racionalización, aun a pesar de que la industrialización moderna implica también una alta fragmentación del proceso productivo, que permite que la producción pueda ser realizada por una fuerza de trabajo poco calificada. El que varios países de ingreso mediano y bajo hayan desarrollado, para la década de los ochentas, una mínima infraestructura con ayuda del Banco, el cual en su primera etapa se centró en financiar y apoyar proyectos de infraestructura por pensar que así se estaban estableciendo bases sólidas para un proceso de desarrollo, hizo posible que se extendiera la

industrialización para el mercado mundial en numerosos países en desarrollo (Frobel, Heinrichs y Kreye, 1981, 10 y ss., 17; Stern y Ferreira, 1997, 532).⁵²

Por otra parte, las estrategias y políticas que el Banco sugiere desde la década de los ochentas en lo que se refiere a la racionalización creciente del proceso productivo, al empleo adecuado de los recursos y a la tentativa de introducir una cultura de productividad, también se hacen necesarias por la nueva modalidad de crecimiento hacia afuera que comienza a instituirse. Y es que las ramas productivas con potencial para exportar, lo hacen no sólo porque poseen una fuerza de trabajo relativamente barata, sino porque han incorporado nuevas tecnologías, porque han racionalizado los procesos productivos.⁵³ El milagroso desarrollo que alcanzaron algunos países del sudeste asiático desde fines de la Segunda Guerra Mundial -momento en que comenzaron a exportar, o sea, tres décadas antes de que hubieran comenzado los ajustes- y que lograron conservar hasta fines de la década de los noventas, se fincó precisamente en que consiguieron crecer a partir de una importante racionalización de los procesos productivos, invirtieron en la formación de recursos humanos y apoyaron el rubro de la educación y del desarrollo científico, pese a que la crisis que se presentó en 1997 en países como Japón y Taiwan se debió a que se había detenido el proceso de formación de cuadros técnicos y administrativos, así como la inversión en tecnología. Muchos de estos países incluso llegaron a ser escenarios de

⁵² Frobel, Heinrichs y Kreye explican: “Esta industrialización para el mercado mundial que se impone en numerosos países en desarrollo no es el resultado de una libre decisión del gobierno respectivo o de sus empresarios. En la economía mundial, tal como ésta se ha desarrollado desde hace quinientos años, la industria solamente florece en aquellos puntos que garantizan una producción más rentable. En los siglos de la división internacional ‘clásica’ del trabajo, estos puntos sólo existían esencialmente en Europa occidental y, posteriormente, en EE.UU. y Japón. Tenemos que preguntarnos: ¿qué es lo que ha cambiado para que hoy, y cada vez más, los centros de producción de la industria de transformación en los países en desarrollo permitan una producción rentable para el mercado mundial?” (Frobel, Heinrichs y Kreye, 1981, 17).

⁵³ Frobel, Heinrichs y Kreye explican cómo las inversiones destinadas a la racionalización del trabajo implican que se descartó privilegiar las inversiones que se proponen la ampliación y la renovación de la planta productiva. Dichos autores aclaran cómo los procesos de racionalización y de modernización se producen tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados, y cómo, pese a sus diversas manifestaciones, no benefician a los trabajadores en ninguno de los dos contextos (Frobel, Heinrichs y Kreye, 1981, 44 y ss.).

importantes fugas de talentos hacia países desarrollados, con lo que perdieron la ventaja comparativa de alta calidad de recursos humanos que habían logrado por varias décadas.

Pero además, a través de estas estrategias y políticas que ponen énfasis en la racionalización, en fomentar una cultura de productividad, el Banco procuraba acelerar la competencia, crear mercados crecientemente competitivos y, finalmente, fortalecer el mercado mundial. No es extraño que el Banco se haya guiado por esos propósitos, si se considera que desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial y se comenzó a manifestar claramente la supremacía económica norteamericana, ha predominado en Estados Unidos una ideología extrema de mercado que el mismo McNamara llegó a reconocer.⁵⁴ Esa ideología, como McNamara admitió, impide tener una comprensión adecuada de los problemas económicos, sociales y políticos que enfrentan los países en desarrollo y que, por cierto, hacen fracasar las nuevas estrategias y políticas que se diseñan para reformarlos (Stern y Ferreira, 1997, 604).

Otra estrategia de ajuste importante: el fomento al libre movimiento de capitales

Como parte de las estrategias de ajuste, el Banco no sólo promueve la apertura comercial de los países en desarrollo, sino que también les recomienda que fomenten, y no sólo permitan, el flujo de capitales. El Banco incluso sugiere que a las inversiones extranjeras no se les sujete a una excesiva reglamentación, la cual puede constituir un freno y hasta contrarrestar la movilidad de capitales, que tiende a ser un complemento de la apertura comercial. Mediante esa política, el Banco auspicia que los países industrializados, que suelen tener un mayor control sobre los mercados por el mayor volumen de lo que producen, se

⁵⁴ En una entrevista con Nicholas Stern (Stern y Ferreira, 1997, 604).

beneficien también de la libertad en el flujo de capitales, pues cuentan con los mayores superávits financieros.

Pese a que el Banco es conocido por su apoyo al mercado, al comercio, y por su postura a favor de la libertad en el movimiento de capitales, para el año 2001 cambia de posición respecto al flujo de capitales. Advierte que el movimiento de capitales no debe ser tan libre que propicie que éstos permanezcan poco tiempo en un país para trasladarse sin restricciones a otro.⁵⁵

¿Cómo comprender este cambio de posición del Banco respecto a la libertad de capitales? Las experiencias nacionales ocurridas en México, en diciembre de 1994, y en Argentina, a fines del año 2001, una vez que el Banco ya había cambiado de posición, mostraron que los procesos de fuga de capitales pueden desestabilizar las economías de los países en desarrollo y propiciar profundas crisis sociales y políticas (World Bank, 2000/2001). Este nuevo planteamiento del Banco en torno a las restricciones que debe tener la movilidad libre de capitales, pone en evidencia que, pese a su gran constancia para impulsar ciertas estrategias de ajuste, como la apertura comercial de los países, el cambio en la modalidad de crecimiento, el fomento a la cultura del rendimiento y la racionalización de los recursos, no es igual de consistente con relación a otros problemas;⁵⁶ que no sólo corrige planteamientos, sino que cambia de posiciones.

⁵⁵ En su más reciente libro dedicado a la pobreza, el Banco destaca que: “la inversión directa de largo plazo puede traer externalidades positivas, como la transferencia de conocimientos, pero que el flujo de capitales a corto plazo puede traer externalidades negativas, particularmente la volatilidad”. El Banco concluye: “Se requieren políticas separadas para estas cuestiones”, pero sin precisar qué iniciativas (World Bank, *Attacking Poverty*, 2000-2001, 8).

⁵⁶ Stern y Ferreira explican que el Banco tampoco ha sido consistente respecto a la relación entre crecimiento económico y alivio de la pobreza, así como en lo que se refiere a la deuda. Así, cuando estalló la crisis de la deuda en 1980, se adhirió públicamente a las líneas que adoptaron los gobiernos donde se localizaban los mayores accionistas. La posición de esos gobiernos era restaurar la confianza de los que prestan; evitar, hasta donde fuera posible, la reprogramación de la deuda, aunque claramente se inclinaban hacia la reprogramación de la deuda frente a su reducción. El Banco señalaba, y lo dejó asentado en el World Development Report de 1985, que estos objetivos podrían lograrse haciendo rápidos ajustes. Cuando en 1985, el secretario de Tesoro estadounidense James A. Baker planteó ampliar los periodos para la reprogramación de la deuda, pero no mencionó nada sobre su condonación, el Banco apoyó su iniciativa. En 1988 se comenzó a manifestar entre los mayores accionistas del Banco una buena voluntad

A través de sus cambios de posición, el Banco muestra que reacciona a presiones que irrumpen en el sistema mundial, ante demandas que surgen de movimientos sociales y políticos que han esbozado que se requieren ciertas restricciones a la libertad de movimientos de capital y que incluso han apoyado el establecimiento de impuestos a las transferencias de capital de un país a otro, así como la aplicación de la tasa Tobin, que ideó un economista norteamericano ganador del premio Nobel. El Banco constituye una institución singular -no sólo por los papeles distintos y contradictorios que desempeña en el mundo contemporáneo: agencia de desarrollo, banco, actor intelectual, institución hegemónica y hasta institución humanitaria-,⁵⁷ por la combinación sui géneris que manifiesta: por una parte, gran constancia, perseverancia e incluso terquedad en el impulso y defensa de ciertas estrategias y políticas, y, por otra, un grado importante de flexibilidad para cambiar de posición en torno a algunas políticas e iniciativas importantes.

para la reducción de la deuda. K. Miyazawa aprovechó la reunión de Berlín de ese año para proponerla, y François Mitterrand apoyó la iniciativa ese mismo año en la reunión de Toronto, donde los acreedores acordaron reducir la deuda de los países de ingreso bajo muy endeudados. En el World Development Report de 1988, dirigido por Stanley Fischer, se incluyeron sugerencias sobre el alivio y la reducción de la deuda, y se señaló que esto podría permitir transitar del ajuste al crecimiento. Este reporte del Banco influyó en el cambio de la posición estadounidense que se anunció en el Plan Brady de 1989, que proponía ayudar a los países de ingreso medio, severamente endeudados. Estas iniciativas dieron origen a que comenzara un proceso de condonación de la deuda, que se dirigió a los países de ingreso bajo muy endeudados, y no a los países de ingreso medio. En abril de 1997 Uganda es el primer país en recibir los beneficios de la nueva iniciativa de la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, que fue aprobada por el Comité Provisional y el Comité del Desarrollo el 29 y 30 de septiembre de 1996 (“¿Qué es el Banco? Aspectos destacados de los 50 años de operaciones del Banco”, en <<http://www/worldbank.org/html/extdr/espanol/history.htm>>, 8). Para diciembre de 2000 se condona la deuda de 22 países de ingreso bajo muy endeudados. A raíz de la conferencia de 1989 sobre la cuestión de la deuda, Stanley Fischer explicó que las agencias oficiales como el Banco no pueden cuestionar la estrategia sobre la deuda sin tener una táctica alternativa, y proponerla hubiera requerido que los principales accionistas de estas instituciones estuvieran de acuerdo, como en 1988 y 1989 comenzó a suceder. Desde 1989, el Banco concedió apoyo financiero para que el tema se investigara, pese a que nunca antes se había producido un debate abierto en el interior del Banco sobre el asunto (Stern y Ferreira, 1997, 560-563, 576, 583).

⁵⁷ En principio es paradójico que una institución como el Banco procure funcionar como banco y constituir, al mismo tiempo, una institución humanitaria. Esto implica que en su interior hay personal motivado para influir en el desarrollo de los países de ingreso mediano y aliviar la problemática de la pobreza.

En fin, a partir de este cambio de posición, en algunos temas se hace evidente que para una institución con el poder político, económico y hasta intelectual del Banco, adquiere enorme relevancia estratégica no ser rebasada por nuevos acontecimientos, por nuevos fenómenos sociales, por los nuevos tiempos. Pero no por ello se debe idealizar el significado de las nuevas estrategias y políticas, ni se deben ver los cambios como iniciativas que van a transformar de manera inmediata la realidad. Como muchas instituciones políticas, el Banco suele incorporar banderas de la oposición, en este caso demandas de movimientos reformistas y hasta de movimientos contrarios a la globalización, sin que ello signifique que va a luchar en la arena política de manera inmediata, o aun a mediano plazo, por dichos cambios. Sin embargo, es importante conocer los cambios de posición del Banco, las estrategias nuevas, las variaciones en las estrategias y políticas que diseña, no sólo por el poder que tiene, sino porque sus nuevos planteamientos apuntan a problemas importantes y son indicio de tendencias a las que se suman fuerzas de signo ideológico contrario. Seguir con atención esos cambios cobra aún más importancia cuando, frente a una gama de fenómenos importantes, como el reconocimiento del papel del Estado en las sociedades modernas, el Banco ha reaccionado (como ya algunos estudiosos han señalado) más bien de manera lenta, incluso infinitamente más lenta que los sectores que integran la academia y el mundo profesional (Stern y Ferreira, 1997, 608).⁵⁸

Otras dos estrategias y políticas paralelas del Banco: evitar la distorsión y la fluctuación constante en los precios

⁵⁸ Stern y Ferreira explican el rechazo excesivo del Banco hacia la actividad estatal, pues dicha institución se ha guiado, a veces, por un solo objetivo: llegar a precios justos. Stern y Ferreira ejemplifican cómo el Banco reacciona tardíamente. Destacan que por mucho tiempo estuvo reteniendo los modelos de producción y consumo cuando ya no se estaban empleando fuera del él (Stern y Ferreira, 1997, 608).

Sin embargo, la nueva modalidad de crecimiento orientada al exterior y a la apertura comercial, que son parte fundamental de las estrategias y políticas de ajuste que el Banco promueve en los países en desarrollo, se acompaña de otras estrategias y políticas que el Banco impulsa, y que surgen en la academia y tienen por propósito establecer un sistema de precios correctivo en el mercado mundial. Este planteamiento nace de la convicción de algunos economistas que proceden de los medios profesionales, en el sentido de que es importante propiciar que los países en desarrollo compitan de manera creciente en productividad y en precios en el mercado mundial, lo que daría lugar a que se abaratara el precio de las mercancías (como consecuencia de la mayor competencia y de la reducción de las ganancias). De allí que evitar la distorsión de los precios a partir de una mayor competencia de mercancías y productos, también constituya una estrategia y una preocupación que mueve al Banco e influye en las estrategias de ajuste que recomienda y logra impulsar en los países en desarrollo.

¿Cómo comienzan a ganar relevancia en el Banco las ideas que surgen en la academia en torno a la necesidad de reducir los precios para hacer más competitivos los mercados, y cómo dicha política influye en la modalidad de crecimiento hacia afuera y en la apertura comercial que el Banco diseña e impulsa en los países subdesarrollados?

Para la década de los ochentas no sólo adquieren relevancia, sino que se vuelven dominantes las ideas del economista Bela Balassa -profesor de la John Hopkins University y consultor del Banco-⁵⁹ acerca de los peligrosos efectos del proteccionismo, pues imponer aranceles y barreras al comercio y la importación, prohíbe la competencia y produce una distorsión de los precios. Desde la época en que McNamara fue Presidente de Banco y Chenery Vicepresidente, Balassa

⁵⁹ Bela Balassa comenzó a trabajar como consultor en el Departamento de Economía en 1966. Sin embargo, sus ideas en torno a la liberalización de las economías no llegaron a ser dominantes sino hasta los ochentas. Su trabajo intelectual fue voluminoso, pero muchos de los temas que abordó se encuentran en dos libros escritos con colaboradores: *The Structure of Protection in Developing Countries*, de 1971, y *Development Strategies in Semi-industrial economies*, de 1982 (Stern y Ferreira, 1997, 601 y ss.).

comenzó a desarrollar sus tesis sobre las consecuencias del proteccionismo. Éste provoca distorsión en los precios, ya que permite que las mercancías se vendan a precios más altos de lo que corresponde a su valor real, lo que acontece precisamente por la existencia de aranceles, por la presencia de acuerdos entre gobiernos y grupos económicos nacionales (que son el tipo de arreglo político que acompaña al proteccionismo), así como por el hecho de que se cierran las fronteras a mercancías más baratas de otros países.

El que Bela Balassa pudiera desarrollar estas ideas en el Banco desde la década de los setentas, fue sorprendente y mostraba el clima de tolerancia hacia ideas diferentes, y el ambiente de cierta libertad que prevalecía en el Banco, pues en la época en que McNamara fue su Presidente se trabajaba más bien sobre los modelos de producción y consumo; en contrapartida, se relegaba a un plano secundario la cuestión del proteccionismo y la distorsión de los precios. Sin embargo, McNamara rechazó que existiese esa jerarquía de prioridades en su administración, argumentando que él había estado al frente de una empresa privada antes de ser Presidente del Banco, por lo que no era cierto que durante su liderazgo se hubiera dedicado escasa atención a las cuestiones referentes al mercado y a los mecanismos de precios (Stern y Ferreira, 1997, 604).

Aunque Bela Balassa fue un crítico furibundo del proteccionismo, defendía una política gradual para reducir los aranceles, a fin de no afectar a sectores enteros de la economía, y hasta apoyaba un proteccionismo temporal en actividades económicas que implicaban externalidades como un aprendizaje importante. Por ejemplo, para Balassa era importante apoyar la industria manufacturera frente a la producción de artículos primarios, debido a que la manufactura exige la formación y el entrenamiento de la fuerza laboral. Si bien al criticar los efectos nocivos del proteccionismo y al cuestionar la conveniencia de poner límites a los mercados y a la competencia, Balassa se adelantó en varios años a los planteamientos que haría la mayor parte de los economistas que se movían en medios profesionales, al valorar de manera especial, entre todas las

actividades económicas, la manufactura, rescató ideas expuestas por Kaldor y otros profesionales de la economía pertenecientes a la década de los sesentas (Stern y Ferreira, 1997, 603).

Esta crítica al proteccionismo que Bela Balassa encabeza, influye en la apertura comercial que el Banco impulsa en los países en desarrollo,⁶⁰ la cual exige poner fin al proteccionismo, a las distorsiones en los precios que se originaban por la presencia de economías cerradas. Hacer que los países en desarrollo procuren crecer económicamente orientando su producción hacia la exportación, también se relaciona con la estrategia de evitar la distorsión en los precios, pues a partir de ese camino se trata de crear mercados más competitivos, inundando los mercados mundiales y regionales con mercancías procedentes de muchos países que tienen que competir, lo que obliga a abaratar los precios. Un rasgo singular de la coyuntura actual, albores del siglo XXI -más de veinte años después de que se comenzaron a poner en marcha las estrategias de ajuste-, es la tendencia al abaratamiento de precios, que se hace cada vez más posible por la competencia creciente en la producción y en la distribución de bienes y servicios; sin embargo, el énfasis en la reducción de los precios no siempre se acompaña de otra política primordial: asegurar la calidad y garantizar la duración de bienes y servicios.

Ahora bien, las repercusiones de poner fin al proteccionismo y procurar evitar, con ello, la distorsión de los precios, pueden ser distintas dependiendo del contexto. Puede ser una ventaja para la economía global y para la extensión del mercado mundial, pero puede representar una desventaja para los países

⁶⁰ Conviene tener presente que a pesar de que la crítica al proteccionismo es un elemento que tuvo enorme peso en que el Banco impulsara la apertura comercial de los países en desarrollo y un modelo de crecimiento orientado hacia el exterior, aun después de la crisis de los ochentas el Banco se mostraba moderadamente positivo hacia países como China e India, que eran en gran medida autosuficientes y tenían una participación baja en el comercio internacional, lo que les había permitido ser elásticos ante los shocks del comercio internacional. Es más, en el Informe del Desarrollo Mundial de 1985 había un elogio hacia los países que se habían encargado de impulsar su crecimiento nacional antes de entrar en el comercio internacional (Stern y Ferreira, 1997, 576).

subdesarrollados que no tienen, en múltiples ramas económicas, la posibilidad de competir en precios con las mercancías provenientes del exterior, lo que da lugar a que con la apertura económica se produzca un cierto dismantelamiento de su aparato productivo, que era fuente de empleo y de ingreso. Esto resulta preocupante no sólo por los niveles de desempleo previamente existentes en dichos países, sino porque por largo tiempo éstos han padecido precios bajos, precios castigados sobre las mercancías que venden en el mercado mundial. Sin embargo, la contrapartida positiva de poner fin al proteccionismo, de permitir la entrada de mercancías que tienen precios más bajos, es que se amplían las posibilidades de consumo de ciertas mercancías para sectores con bajo nivel adquisitivo, aun en los países en desarrollo.

El que las ideas de Bela Balassa se hayan vuelto dominantes en el seno del Banco para la década de los ochentas -en el periodo en que dicha institución diseña de manera más completa y comienza a impulsar las estrategias de ajuste-, muestra que entonces adquirió relevancia el debate sobre las consecuencias de la distorsión de los precios que desde la década de los sesentas surgió en la profesión de la economía. No obstante, en la década de los cincuentas tanto la cuestión de los precios como lo referente a las técnicas de producción ocuparon un lugar secundario, lo que propició que economistas de renombre de distintas regiones (como Hans Singer y Raúl Prebisch) se inclinaron por sustituir importaciones como estrategia económica, independientemente de sus efectos en los precios.

Es más, desde la década de los cincuentas hasta la década de los sesentas predominó un gran pesimismo entre estos economistas hacia una estrategia económica que promoviera la vía de las exportaciones, y un gran rechazo a la apertura hacia la inversión extranjera si ésta se canalizaba a las actividades de exportación. En cambio, había un gran acuerdo respecto de la necesidad de la intervención del Estado para contrarrestar tanto las imperfecciones del mercado como las que se suelen presentar por los subsidios e

incentivos. Para la década de los ochentas, la prioridad que tiene la preocupación en torno a los precios, da lugar a que se releguen a un lugar secundario cuestiones como la intervención del Estado, y a que se ignoren los peligros de que la inversión extranjera sustituya indistintamente a la inversión nacional. Algunos profesionales prestigiados en el terreno de la economía, como Bela Balassa, e instituciones con gran presencia mundial, como el Banco, incluso se inclinan abiertamente por la estrategia de la apertura comercial y por fomentar las exportaciones, ya que de este modo se evita la distorsión en los precios (Stern y Ferreira, 1997, 524-526).

Otra estrategia de ajuste que el Banco impulsa en los países en desarrollo, y que se relaciona con la cuestión de la distorsión de los precios, es evitar las constantes fluctuaciones en los precios, así como los procesos de índole inflacionaria, que han tendido a ser ordinarios en muchas economías subdesarrolladas, quizá a causa de la escasez de mercados competitivos y de una dosis importante de inestabilidad política, que da lugar a una situación de inestabilidad económica. Dichos procesos inflacionarios impedían a núcleos de población dotados de poder adquisitivo fijo, una programación de los consumos, y se convertían en procesos que podían afectar la racionalización del proceso productivo. Pese a los debates que se han suscitado en el marco de la economía sobre el significado de la fluctuación de los precios o sobre la relevancia de detener los procesos inflacionarios, pareciera que con esa estrategia puede verse favorecida la estabilidad de los mercados y resultar beneficiados los núcleos de población que tienen un poder adquisitivo no sujeto a oscilaciones. Sin embargo, amplios núcleos de población de los países en desarrollo que padecen pobreza extrema, por su poder adquisitivo escaso o nulo están marginados de cualquier beneficio que pueda implicar el control, aunque relativo, de los procesos inflacionarios.

Pero lo que resulta importante es la nueva perspectiva que ha surgido en el Banco sobre este tema desde fines de la década de los noventas: el

reconocimiento de que la disminución de los índices de pobreza en algunos países en desarrollo se debe en poca medida a las reformas comerciales y financieras, a las estrategias de ajuste que se pusieron en marcha desde la década de los ochentas en muchos países en vías de desarrollo. Tal declive de la pobreza se debe más bien a que se logró disminuir la inflación en dichos países, y a que se pudo recuperar la tasa de crecimiento económico, aunque a nivel moderado (Korzenniewicz y Smith, 2000, 25).⁶¹ En este sentido, adquiere enorme importancia hacer una evaluación de las diversas repercusiones de las diferentes estrategias de ajuste, a fin de distinguir las reformas financieras y comerciales de las de otra índole. En el siguiente inciso, precisamente me interesa hacer una valoración de cómo las estrategias de ajuste con un contenido más bien comercial y financiero, tienden a favorecer al sistema mundial en general y, por lo menos hasta ahora, a los países desarrollados de manera prioritaria.

¿Cómo favorecen a los países desarrollados varias estrategias de ajuste? Otros matices en este balance y algunas repercusiones posibles

Hasta ahora se ha visto cómo la nueva modalidad de crecimiento orientada al exterior que el Banco impulsa en los países en desarrollo, responde a diversas miras: procurar conservar el sistema y el mercado capitalistas, y extender el mercado mundial, lo que no excluye que el fomento a las exportaciones en los países en desarrollo también ha tenido como finalidad que éstos adquieran divisas al exportar, y puedan pagar las deudas que contrajeron en el sistema financiero mundial a través de instancias como el Banco, con lo que se protege tanto a los

⁶¹ Pese a que el Banco acepta que la pobreza puede descender con menor inflación o con un mejor grado de crecimiento económico, los autores de un estudio titulado *Beyond The Washington Consensus: Institutions Matter*, que forma parte de los estudios que el Banco hace sobre Latinoamérica y el Caribe (World Bank, 1998), tienden a reconocer que “los problemas de distribución del ingreso no han mejorado en muchos países y se han deteriorado en otros, lo cual ha dado lugar a que las tasas de pobreza sigan siendo... inaceptablemente altas”. Los autores de este reporte agregan que: “la inseguridad de los pobres y de la clase media, vinculadas a la inseguridad en el trabajo y la volatilidad de los ingresos, han tendido a aumentar” (Korzenniewicz y Smith, 2000, 25, nota 16).

prestatarios y accionistas como al sistema financiero capitalista en general, y se logra preservar el sistema capitalista.

Asimismo, como expliqué previamente, el impulso a esta modalidad de crecimiento presupone no sólo promover la exportación de mercancías de los países subdesarrollados hacia los países desarrollados, sino que constituye una política que exige como contrapartida que los países subdesarrollados se abran comercial y financieramente o puedan ser lugar donde se consuman los productos y servicios que se elaboran en los países desarrollados. Mediante la combinación de estas dos políticas se intenta preservar la expansión del mercado mundial, inundándolo de más productos y servicios procedentes de diversos países, que deben colocarse en una posición de competencia para no quedar fuera del mercado.

Ahora bien, como analicé con anterioridad, estas dos estrategias de ajuste complementarias: la apertura comercial y la nueva modalidad de crecimiento orientada a la exportación, responden a un conjunto de circunstancias objetivas, como la crisis de la deuda, shocks petroleros, deterioro de los precios de intercambio de los países subdesarrollados, un visible estancamiento del crecimiento del sistema capitalista en general,⁶² transformaciones en la división internacional del trabajo; ello da lugar a que el Banco, en calidad de agencia de desarrollo, impulse dicho modelo de crecimiento. Este modelo no sólo repercute en el devenir de los países en desarrollo, sino que implica beneficios económicos para los países desarrollados, que mediante esas reformas pueden mover libremente los flujos de capital, colocar sus mercancías en muchos países en desarrollo, exponer a los países menos desarrollados a una situación de competencia con la finalidad de lograr una mayor inserción en el mercado mundial, pese a que lo hagan en situación desventajosa, pues no cuentan con las innovaciones técnicas, con los subsidios que existen en los países desarrollados. De allí que el nuevo modelo de crecimiento orientado hacia el exterior afecta al

sistema mundial en su conjunto, a las relaciones entre los países del Norte y el Sur, y beneficia sobre todo a los países del Norte más desarrollados, que adquieren ventajas importantes de las estrategias y políticas que el Banco ha impulsado sobre todo en los contextos subdesarrollados.

Como expliqué en páginas anteriores, esta nueva modalidad de crecimiento que el Banco impulsa en los países en desarrollo -que implica favorecer la exportación, pero también impulsar la importación de productos- comienza a ponerse en marcha cerca de la década de los ochentas,⁶³ en el momento en que comienza a hacerse realidad el ajuste, pese a que desde la fundación del Banco, su reconocido y notable ancestro, lord Jean Maynard Keynes, advirtió, en calidad de profeta y visionario, que a través del Banco había que fomentar el comercio (la exportación e importación) entre países. La delegación china que asistió a la Conferencia de Bretton Woods también apoyó los procesos de intercambio; se centró en la cuestión de la interdependencia como manera de conservar el empleo y fomentar la prosperidad en distintos países.

Pero lo que importa resaltar es que aunque casi todos los participantes de Bretton Woods eran conscientes de que el Banco tenía un papel que desempeñar en el comercio, y que lo veían como una nueva aventura capaz de remodelar el futuro,⁶⁴ en esos momentos, como expliqué previamente, tan sólo Estados Unidos

⁶² Ahora bien, este estancamiento general del sistema capitalista se acompaña de un retraso de América Latina y África en lo particular.

⁶³ Antes del ajuste no había una línea clara en estas dos políticas. McNamara decía que dependiendo de las circunstancias de cada país se debían promover las exportaciones o la sustitución de importaciones (Stern y Ferreira, 1997, 541).

⁶⁴ Pierre Mendes France, presidente de la delegación francesa y futuro primer ministro, explicó a sus colegas, en el último día de la Conferencia de Bretton Woods, que: "la creación del Banco constituía enteramente una nueva aventura. Nunca, en los numerosos meetings internacionales que se habían realizado en los últimos veinticinco años, en los que se había estudiado todo tipo de problemas económicos, se había pensado en una organización tan amplia en sus alcances y tan novedosa en su concepción...". Es interesante que pese a este consenso entre las delegaciones asistentes a la Conferencia en torno a la misión del Banco como agencia de desarrollo y promotor de la apertura comercial, "la Unión Soviética rechazó formar parte del Banco [en esos momentos], en tanto lo veía como una criatura norteamericana. Después de que la Unión Soviética dejó de existir, la mayor parte de las [...] repúblicas [que la integraban] se adhirieron separadamente al Banco entre los años 1992 y 1993" (George y Sabelli, 1994, 32-33). La Federación de Rusia pasa a ser miembro del BIRF y de la AIF el 16 de junio de 1992, y

podía aprovechar las ventajas del libre comercio, vender mercancías por un exceso de producción, enviar flujos de capital porque disponía de abundancia de ahorro, y tener amplio acceso a materias primas provenientes de otros continentes por contar con un importante superávit de capital. Para la década de los ochentas, es decir, cuarenta años después, cuando las estrategias de ajuste se comienzan a poner en marcha, ya no sólo Estados Unidos, sino varios países desarrollados pueden obtener ventajas del libre comercio. Es más, la apertura comercial de los países en desarrollo y la posibilidad de exportar mercancías y capitales hacia ellos, se vuelven, para los países desarrollados, un camino viable para crecer, por lo menos en el terreno económico.

Igualmente significativo es que desde la fundación del Banco, es decir, desde la Conferencia de Bretton Woods, que se realizó en julio de 1944, los países en desarrollo plantearon, aunque sin éxito, que era necesario mejorar los precios de intercambio para las materias primas.⁶⁵ En virtud de las propuestas de los países en desarrollo y de los países industrializados, no hay duda de que, desde su fundación, el Banco se volvió lugar de encuentro y, en algunos momentos, hasta espacio de debate y confrontación entre los países desarrollados y subdesarrollados.⁶⁶ También es el lugar donde se plantean, desde 1944 a la fecha, cuestiones que perjudican a los países subdesarrollados, como los precios

doce repúblicas de la antigua Unión Soviética se incorporan al Banco el 6 de julio de 1992. “¿Qué es el Banco? Aspectos destacados de 50 años de operaciones del Banco”, en <<http://www.worldbank.org/html/extdr/espanol/history.htm>>.

⁶⁵ En la Comisión III de la Conferencia, algunas delegaciones, especialmente las latinoamericanas, apuntaron al problema de los precios justos de las materias primas y propusieron el empleo de la plata como instrumento financiero internacional (George y Sabelli, 1994, 31).

⁶⁶ Keynes advirtió que pocos pensaban que las delegaciones de cuarenta y cuatro países tan diferentes entre sí podrían trabajar juntas, y agregó: “todo se hizo con amistad y con una concordia que nunca se rompió. Si podemos continuar [por el mismo camino], todavía hay esperanza para el mundo” (George y Sabelli, 1994, 34). Es interesante que de las 44 delegaciones que asistieron a la conferencia de Bretton Woods, 27 provenían de los países en desarrollo, los cuales con el tiempo se harían los destinatarios de las recomendaciones del Banco. Doce delegaciones procedían del grupo de los países ricos que hoy pertenecen a la OCDE, aunque entre ellos, los que realmente contaban eran Estados Unidos y Gran Bretaña (George y Sabelli, 1994, 22).

de intercambio, y donde, en la década de los noventa, se abordaron temas cruciales que aluden a las relaciones entre países pobres y países ricos, como la cuestión de la deuda y su posible reducción. En esa cuestión, el Banco ha ejercido cierta función de mediación entre los países en desarrollo y los países desarrollados, al contribuir, por ejemplo, a que se condonara una parte de la deuda de veintidós países del mundo (los más pobres y desfavorecidos) a fines del año 2000, a condición de que siguieran poniendo en marcha las estrategias y las políticas de ajuste de índole estructural y sectorial (Kahn, 2001, 3 y 9).⁶⁷ De allí que en el mundo contemporáneo el Banco no es exclusivamente una sede donde se diseñan estrategias y políticas de desarrollo, donde se impulsa una nueva modalidad de crecimiento para los países subdesarrollados, sino que también, a semejanza de otros organismos internacionales, ha llegado a constituir, por lo menos de manera incipiente, y puede llegar a ser, de manera creciente, un lugar de encuentro e, incluso, de negociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

También es importante resaltar que las estrategias fundamentales que como parte del ajuste el Banco promueve para los países en desarrollo, es decir, la apertura comercial y la necesidad de dar un nuevo cauce al crecimiento -orientar el crecimiento de dichos países hacia el exterior, lo que exigiría emplear exhaustivamente los recursos económicos para apoyar la exportación, y maximizar los bienes que se obtienen al exportar, ideas que Balassa también compartía-, se adoptan en virtud de que los antiguos patrones de crecimiento que

⁶⁷ ¿En qué consistió, a fines del año 2000, la función de mediación del BM y del FMI en lo que se refiere a la condonación de la deuda? Ambas instituciones atenuaron algunos de los requerimientos y eliminaron algunas cargas que debían ser cumplidas. Pero la condonación de la deuda también fue consecuencia de una intervención mediadora y constituyó, en consecuencia, una victoria para una coalición ecléctica de organizaciones religiosas, de celebridades y grupos de derechos humanos que persuadieron a las naciones ricas y a los prestamistas internacionales de ayudar a los países pobres en el marco de la globalización. Las 22 naciones favorecidas con dicha iniciativa fueron (en orden alfabético): Benín, Bolivia, Burkina Faso, Camerún, Gambia, Guinea, Guinea-Bissáu, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Ruanda, Senegal, Santo Tomé y Príncipe, República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia (FMI, "Alivio a la deuda...", septiembre de 2003; Kahn, 2001, 3, 9).

existían en esos países no convenían a los países desarrollados ni al sistema mundial en su conjunto. No era conveniente para la expansión y conservación del sistema capitalista ni para la extensión del mercado capitalista que los países en desarrollo, que constituyen una mayoría en el sistema mundial, conservaran cerradas sus economías, que controlaran el flujo de mercancías imponiendo barreras a los productos que provenían del exterior, o que pusieran barreras al movimiento de capitales. Tampoco parecía óptimo para el nuevo orden mundial más globalizado, que esos países no participaran en el mercado mundial crecientemente competitivo con la mira de incrementar sus actividades de exportación.

Pero ante el avance progresivo de la globalización tanto a nivel mundial como regional, ante la ofensiva de los Estados avanzados y de los mismos organismos internacionales, como el Banco y el Fondo Monetario Internacional, que presionan por una creciente integración comercial, a los países en desarrollo no les ha quedado más opción que adaptarse a las circunstancias objetivas, poner en marcha las estrategias y políticas de ajuste -pese a que los gobernantes de algunos países las rechazaron inicialmente-,⁶⁸ y buscar, así, su inserción gradual en el mercado mundial a través de mercancías competitivas. No pueden permanecer reacios ante una nueva modalidad de crecimiento que en principio parece promisorio, con potencial económico y técnico. A pesar de que este nuevo modelo se basa en la exportación, en la apertura comercial, en el fomento al flujo de capitales, en el impulso a la racionalización de los procesos productivos, en el control de los precios, no es capaz de impulsar al resto de la economía en los contextos subdesarrollados, genera nuevas contradicciones y se muestra insuficiente, como algunos miembros de la academia ya han señalado, para

⁶⁸ Frente al modelo que el Banco contribuye a extender se han presentado opciones como rechazarlo, hacerle reformas o apoyar la economía informal de manera complementaria al modelo neoliberal. Pero lo cierto es que la mayor parte de los países ha tendido a poner en marcha estrategias y políticas de ajuste como las que el Banco elaboró e impulsó, lo que ha dado lugar a la expansión y consolidación gradual de dicho modelo. Una explicación de estas posiciones para el caso de Latinoamérica se puede consultar en: Lerner, 1996, 27-57.

recuperar el crecimiento y coadyuvar a un desarrollo social satisfactorio en dichos contextos.⁶⁹

Estas deficiencias se deben al hecho de que mientras los países en desarrollo pusieron en marcha el modelo de desarrollo y abrieron efectivamente sus economías a productos procedentes del exterior, los países desarrollados no hicieron algo parecido. Así lo expresó Nicholas Stern (nombrado Vicepresidente y Primer Economista del Banco en julio de 2000) en la reunión del Banco y del Fondo Monetario Internacional que tuvo lugar en Washington en septiembre del 2002, donde afirmó que mientras los países en desarrollo ya han desempeñado el papel que les correspondía, abriendo sus economías y eliminando aranceles y subsidios, esto no ha sucedido en el caso de los países desarrollados (Ekaizer, 2002, 33).

El que los países desarrollados abrieran realmente sus economías, que eliminaran o disminuyeran los subsidios, implicaría amplios beneficios económicos para la parte rezagada del mundo.⁷⁰ Tal estrategia de apertura exigiría que dichos países suprimieran o redujeran subsidios que están muy por encima de la media para los productos textiles y prendas de vestir en el caso de Estados Unidos y Canadá, y para los productos agrícolas, alimentos y calzado en el caso de Europa y Japón. La eliminación o reducción de aranceles podría coadyuvar a que los países en desarrollo aumentaran los volúmenes de exportación en esos rubros económicos, lo que les permitiría obtener importantes ingresos adicionales por medio de las exportaciones, y facilitaría -como Nicholas Stern afirma- que pagaran sus deudas a los países desarrollados. Al mismo tiempo, una política de apertura

⁶⁹ Stanley Fischer, quien fue Vicepresidente y Principal Economista del Banco de 1987 a 1990, en gran parte del periodo en el que fungió como Presidente del Banco Barber Conable (1987-1991), advierte que los académicos (sin precisar quiénes) fueron los primeros en señalar que los programas de estabilización impuestos sobre los deudores para manejar la deuda de 1982-1985, eran insuficientes para recuperar el crecimiento (Fischer, Diwan and Husain, *Dealing with the Debt Crisis*, Washington; World Bank, 1989; Stern y Ferreira, 1997, 564).

⁷⁰ En dicha reunión, Nicholas Stern hacía el siguiente cálculo: “si en 10 años se eliminaran todas las barreras de protección, se obtendrían beneficios por 500,000 millones de dólares” (Ekaizer, 2002, 33).

comercial de los países desarrollados permitiría a los países en desarrollo rescatar importantes niveles de empleo⁷¹ y aliviar en grado significativo la pobreza que prevalece en ellos. Pero la eliminación o la disminución de los subsidios afectaría a las grandes corporaciones industriales o agroindustriales de los países desarrollados, que son actualmente las beneficiarias del proteccionismo prevaleciente, que tiende a incrementarse a medida que aumenta el nivel de producción, propiciando una marginalidad creciente de los productores de los países en desarrollo.⁷²

Tanto algunos líderes políticos como algunos intelectuales de las sociedades latinoamericanas ya han esbozado que esta apertura real de las economías de los países desarrollados significaría hacer realidad el discurso del libre comercio, que hasta ahora ha permanecido como utopía. Ese discurso que gira en torno al libre comercio, constituye una parte medular del modelo de desarrollo que el Banco, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Organización Mundial del Comercio han impulsado sobre todo en el mundo en desarrollo.

Pero si ese modelo de desarrollo sigue funcionando sobre una base unilateral, ya que mientras los países en desarrollo siguen aplicando las estrategias y políticas de ajuste, es decir, siguen impulsando como estrategia económica el camino de la exportación en lugar del desarrollo del mercado nacional a través de la sustitución de importaciones, y siguen abriendo sus

⁷¹ Según el informe del Banco que se dio a conocer en dicha reunión, el proteccionismo de los países industrializados, por ejemplo, en el rubro textil, supone un costo de 27 millones de puestos de trabajo para los países en desarrollo. Es más, según ese informe: “cada empleo que se salva en el sector textil de los países industrializados gracias a estas barreras, cuesta alrededor de 35 puestos de trabajo en el mismo sector en países de bajos ingresos” (Ekaizer, 2002, 33).

⁷² En el informe del Banco que se presentó en dicha reunión, se explica cómo opera esta dinámica, por ejemplo, en el renglón de la agricultura. Haciendo referencia a los subsidios en este rubro, se explicaba en dicho informe: “Buena parte de estas ayudas va aumentando a medida que aumenta el nivel de producción, lo que contribuye a que se genere un exceso de producción en competencia con los productos de los agricultores de los países en desarrollo” (Ekaizer, 2002, 33).

fronteras mediante la eliminación de aranceles a la importación de mercancías, bienes y servicios, y continúan permitiendo y fomentando el flujo de capitales a través de la eliminación de la reglamentación (restricciones y sanciones) para que éstos puedan transitar fácilmente más allá de las fronteras nacionales; mientras los países desarrollados siguen conservando subsidios a una serie de bienes con los que los países en desarrollo podrían competir, y a través de esa política siguen poniendo restricciones severas al intercambio de mercancías (sobre la base de la competitividad de los precios), un desenlace no muy optimista se puede presentar: que el modelo de desarrollo se vea amenazado, por lo menos a mediano y largo plazo.

En un primer momento, el riesgo es el cuestionamiento más generalizado del modelo de desarrollo en los países de ingreso mediano y bajo, pero también el movimiento social que se opone a la apertura, a la globalización (que ha irrumpido tanto en países desarrollados como en países en desarrollo), y que hasta ahora ha mostrado debilidad y escasas posibilidades para lograr una articulación y representación amplia.⁷³ Pero en un segundo momento, la impugnación del modelo de desarrollo se podría desencadenar primero por la vía electoral, y, si el cambio de gobernantes no es suficiente para alterar dicho modelo y transformarlo -de tal modo que dé lugar a mayores beneficios sociales (a un capitalismo con rostro humano)-, su refutación se podría producir a través de una vía menos civilizada, más violenta. El que no se produjeran reformas reales en el modelo de desarrollo,⁷⁴ que no beneficia a muchos sectores sociales de los países de ingreso

⁷³ Pese a estas debilidades del movimiento antiglobalización, llama la atención que en el Informe de 2002 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se le califique como “uno de los movimientos más importantes de nuestro tiempo”, y se critique a países ricos y organizaciones internacionales como el FMI, el BM y la OCDE por ser injustas, por estar desconectadas de los pobres, debido a que los países desarrollados han conservado “las barreras comerciales y los subsidios que mantienen a los agricultores de los países pobres al margen de los mercados de los países ricos” (S. A., “FMI y BM están dominados...”, 2002, 1 A, 10).

⁷⁴ A la vez que una apertura comercial recíproca de los países desarrollados, se requerirían otras reformas en el modelo, que algunos organismos internacionales ya han sugerido, como buscar estrategias para ampliar el empleo.

mediano y bajo, puede alterar la gobernabilidad de las sociedades en desarrollo en un sentido negativo, y conducir las a situaciones que las distancien de una vía democrática, que ha llegado a constituir una conquista indudable.

Patrones políticos y sociales que el Banco impulsa como complemento de su modelo de desarrollo

Hasta ahora se ha procurado hacer luz sobre el modelo de desarrollo que el Banco ha diseñado e impulsado en los países en desarrollo. Este modelo se compone de varias estrategias y políticas de ajuste fundamentales que el Banco ha promovido -desde comienzos de la década de los ochentas hasta la actualidad- y que, en consecuencia, han mostrado a la vez importante permanencia. Dichas estrategias consisten en propugnar que los países subdesarrollados crezcan orientando sus economías al exterior, fomentar su apertura comercial, promover un clima propicio para el libre flujo de capitales, estimular la productividad y la racionalización óptima de los procesos productivos, controlar las fluctuaciones constantes de los precios y evitar su distorsión. Es más, en opinión del Banco, dichas estrategias y políticas deben seguir vigentes en los países en desarrollo.

Como se procuró explicar en este capítulo, una misma preocupación yace en estas diferentes estrategias y políticas que el Banco ha diseñado y promovido para la parte subdesarrollada del mundo. Dicha preocupación, que constituye una especie de hilo conductor tanto del pensamiento como de la acción del Banco, es contribuir a la expansión del mercado mundial y favorecer, a través del crecimiento del mercado mundial, la expansión y la progresiva consolidación del proceso de globalización. Así, a través de la apertura comercial que el Banco impulsa tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, de la promoción de una nueva modalidad de crecimiento que se oriente al exterior, del fomento a una cultura de creciente productividad y del impulso a una racionalización progresiva de los procesos productivos, así como a través de otras estrategias y políticas que procuran evitar las distorsiones y las fluctuaciones constantes en los precios, el

Banco ha establecido bases fundamentales para coadyuvar a la expansión del mercado mundial. Abrir fronteras a los productos, al capital, contribuye a la expansión y consolidación del mercado mundial, así como a fomentar una cultura de competencia y de racionalización. Eliminar el proteccionismo es imperativo para impulsar el intercambio entre países. Frenar la distorsión de los precios y sus fluctuaciones constantes constituye una iniciativa necesaria para fomentar una nueva modalidad de crecimiento que se oriente hacia al exterior y que se sustente, a la vez, en un progresivo proceso de racionalización.

El hecho de que el Banco, en concertación con otros organismos internacionales como el FMI y la OCDE, y contando con el apoyo de Estados desarrollados, de sectores de la comunidad financiera internacional, conceda prioridad a las estrategias y políticas tendentes a desarrollar el mercado mundial, presupone que desde hace más de dos décadas ha resurgido, como en otros periodos históricos, una ideología (una concepción) que concede preeminencia al mercado. Se trata de una cosmovisión que coloca gran esperanza en las fuerzas del mercado, en la multiplicación de mercados competitivos; de una visión que parte de la premisa de que si dichos mercados se lograran instituir, se estarían creando bases sólidas para un crecimiento económico mundial.⁷⁵

Conceder gran importancia al mercado y situarlo como eje del progreso económico, que es lo que el Banco promueve desde hace más de dos décadas, repercute en patrones políticos y sociales. Propicia que el Banco replantee, aunque años más tarde, precisamente para la década de los noventas,⁷⁶ tanto el espacio y la función del Estado como de la misma sociedad, pero a partir del mercado. Es más, la posición del Banco es que el mercado debe ser impulsado,

⁷⁵ En una entrevista que concedió a Nicholas Stern, McNamara explicó que el problema es cómo introducir mercados competitivos y el mecanismo de precios sin destruir el orden, o cómo moverse de un sistema no competitivo a uno competitivo (Stern y Ferreira, 1997, 604).

⁷⁶ De manera escueta, el Banco desarrolla nuevas estrategias y recomendaciones para reformar al Estado y a la sociedad, en el Informe del Desarrollo Mundial de 1991 y, de manera amplia, en el Informe de 1997, que dedica al tema del Estado. Puede verse un análisis de algunas de esas estrategias en el capítulo cuarto, donde analizo cómo el Banco comienza a incorporar, desde 1999, una perspectiva política y social en sus planteamientos educativos.

adquirir peso e importancia en los países en desarrollo, en la tríada que se compone de mercado, Estado y sociedad, de la que tienden a depender las posibilidades de transformación social. En el modelo de desarrollo que el Banco impulsa en los países en desarrollo, los Estados de los países subdesarrollados deben transformarse para apoyar al mercado y contribuir a la expansión del proceso de globalización. De allí que disminuir el tamaño de dichos Estados, someterlos a un proceso de racionalización y de transparencia, constituye para el Banco una condición para la expansión del mercado, un requisito para conseguir la confianza de los inversionistas, atraer capitales y consolidar la apertura comercial. El que estas estrategias puedan fortalecer al mercado no invalida que estas mismas políticas (que se proponen coadyuvar a la racionalización y a la transparencia creciente de los Estados) tiendan a despertar una mayor confianza en la sociedad civil.

Pero en el modelo de desarrollo que el Banco impulsa -y esto es válido tanto en los ochentas como posteriormente, precisamente por la estrecha vinculación que se fomenta entre Estado y mercado-, las tradicionales e importantes funciones sociales del Estado, como apoyar y financiar la educación, la salud y la seguridad social, pasan a un lugar secundario, pues la prioridad estatal debe ser fomentar los intercambios económicos, apoyar la exportación y negociar acuerdos comerciales que permitan extender la globalización. Ello hace necesario (de acuerdo con el modelo de desarrollo del Banco) que la sociedad civil se responsabilice de manera progresiva de dichas funciones sociales. Esta nueva distribución de responsabilidades entre Estado, mercado y sociedad (como sucede con la apertura comercial) constituye para el Banco un requerimiento tanto para las sociedades desarrolladas como para las subdesarrolladas.

¿Cómo comprender la nueva distribución de funciones entre Estado y sociedad que el Banco recomienda? Ésta tiene como una de sus causas el deterioro objetivo (sin llegar a ser desmantelamiento) de los Estados de bienestar, que se desarrollaron sobre todo en el contexto europeo y que habían logrado

garantizar pleno empleo o altos niveles de ocupación, así como proporcionar servicios sociales universales (educación, atención sanitaria, pensiones y ayudas familiares) a todos los ciudadanos, en calidad de responsabilidad colectiva, derecho social, y no como caridad pública. Pero esta nueva relación también se debe al desmedro de algunos Estados de bienestar incipientes que lograron constituirse en algunos países en desarrollo (como México, Uruguay y Costa Rica). Estos procesos se produjeron en gran medida por la recesión económica mundial de fines de los sesentas y principios de los setentas.

El proceso de deterioro de los Estados es un factor fundamental que ha provocado que instituciones como el Banco impulsen un modelo de desarrollo que procure fomentar sobre todo la parte capitalista del capitalismo, enfatizar la competencia, la productividad, y que dicho organismo se incline por relegar las funciones sociales y la deuda social de los países capitalistas; en síntesis, que fomente más mercado frente a otras opciones, como mayor Estado o mayor sociedad (Mishra, 1989, *El Estado...*, 1989, 56 y ss.; Mishra, 1984). Ello no invalida que en el modelo de desarrollo que el Banco impulsa para los países en desarrollo, desde la década de los noventas haya transformaciones importantes: que se manifieste mayor aceptación de la intervención del Estado, que se diseñen e impulsen (como parte de las estrategias de ajuste) importantes cambios políticos e institucionales para los países en desarrollo, y nuevas políticas para movilizar a sectores de la sociedad civil, así como propiciar la formación de coaliciones que fomenten cambios en el mercado, en lo político y en lo social.

Sin embargo, en el modelo de desarrollo que el Banco impulsó para los países en desarrollo, sobre todo a partir de la década de los noventas el Banco también retoma el problema de la pobreza y promueve políticas de compensación social: el impulso a programas especiales para apoyar a núcleos de pobreza extrema, a grupos específicos (minorías, los tradicionalmente excluidos, como indígenas, mujeres, incapacitados). Se trata de estrategias y políticas de compensación que, pese a su legitimidad intrínseca, a los beneficios que han

implicado y que todavía pueden implicar, han tendido a convertirse en programas asistenciales de escaso impacto para los núcleos que padecen pobreza extrema. Dichas estrategias, que también se fueron agregando a los ajustes y que se diseñaron para aliviar la pobreza extrema de grupos focalizados, no logran contrarrestar las desigualdades crecientes en el ingreso, los problemas de mayor desempleo y de mayor polarización social que las estrategias y las políticas de ajuste han profundizado en muchos países.

El que el Banco haya incluido estrategias y políticas de compensación social que se dirigen a los habitantes que padecen pobreza extrema en el modelo de desarrollo que impulsa para los países de ingreso mediano y bajo, constituye un testimonio de que dicha institución ha diseñado y fomentado directrices para aliviar la pobreza, tema que comenzó a importarle desde el periodo de McNamara y al que le ha dedicado una atención variable en los últimos veinte años. Pero el que el Banco haya diseñado y fomentado estrategias para combatir la pobreza extrema -con las que se puede estar o no de acuerdo desde el punto de vista de su alcance socio-económico, pero no por su contenido moral, que es irrefutable-, también pone en evidencia el papel de institución asistencial y humanitaria que el Banco ha asumido en el mundo contemporáneo. El que el Banco se haya desempeñado como institución humanitaria, pero a la par haya ejercido y siga ejerciendo otros roles, como el de banco -además de agencia de desarrollo, actor intelectual, institución hegemónica-, revela que asume papeles difícilmente compatibles. De allí la polarización real que existe en torno a la actuación del Banco, y la dificultad de comprender su intervención en el sistema mundial y, sobre todo, en los países en desarrollo.

A manera de conclusión: razones por las que al Banco le interesa impulsar las estrategias de ajuste y ampliar el mercado mundial

A lo largo de este capítulo he explicado cómo el Banco, a través de las estrategias y políticas de ajuste que promueve para los países en desarrollo desde

el comienzo de los ochentas, manifiesta que su preocupación fundamental es fortalecer el mercado mundial y, mediante dicha pauta, procurar robustecer el proceso de globalización. Ahora me interesa responder a la siguiente interrogante como conclusión de este primer capítulo: ¿por qué el Banco se preocupa por promover sobre todo el mercado mundial a través del modelo de desarrollo que impulsa en los países más rezagados del orden mundial?

Desde su fundación, el Banco se ha desempeñado en calidad de banco o como institución que ha contribuido al incremento y a la reproducción del capital, y, de manera paralela (desde la década de los ochentas), ha actuado como una agencia de desarrollo que fomenta que se ponga en marcha una serie de estrategias macroeconómicas en los países en desarrollo, las cuales tienden a repercutir en la economía mundial, por ejemplo, en la ampliación del intercambio comercial, en la mayor movilidad de los flujos de capital. Ello explica que su mira fundamental ha sido y sigue siendo la expansión del mercado mundial. Por tanto, la naturaleza primordial del Banco como agencia de desarrollo, contribuye a explicar que su objetivo primordial haya sido, desde la década de los ochentas, y siga siendo, hasta hoy en día, contribuir a la expansión del mercado mundial y coadyuvar así a la consolidación del sistema capitalista y del proceso de globalización. La naturaleza de un protagonista social, es decir, lo que éste constituye en lo fundamental, influye en sus miras, las cuales influyen a su vez -como Jean Blaise Grize explica- en las estrategias y políticas que en su discurso diseña y que le sirven como guía, aunque no rígida, para intervenir en la realidad.⁷⁷

Pero el que el Banco, sobre todo a partir de la década de los ochentas -cuando comienza a avanzar con mayor velocidad el proceso de globalización-, haga suya la concepción de los Estados más desarrollados y represente ante todo

⁷⁷ En los siguientes términos, Jean Blaise Grize explica cómo las miras generales y los propósitos de un sujeto tienen repercusiones en su discurso: “no se habla ni se escribe sin alguna razón. No se escucha ni se lee sin motivo... Lo que importa... es que las finalidades, sea de A o sea de B, no dejan de tener efectos en la construcción y en la reconstrucción de la esquematización” (Grize, 1990, 31).

sus intereses, específicamente los del Grupo de los Siete, que funciona como una especie de “directorio del mundo global”, explica que su misión como agencia de desarrollo haya sido diseñar e impulsar estrategias y políticas para los países en desarrollo encaminadas a apoyar la expansión del mercado mundial. Cabe recordar que el bienestar de los Estados desarrollados depende -en gran medida- de la expansión del mercado mundial, de los avances en la globalización, y que son ellos los que proporcionan las mayores cuotas para el financiamiento del Banco. Es más, dichos Estados tienen mayor representación, más votos y, por ende, más poder en el interior del Banco. Es necesario tener presente que el Banco es financiado con las aportaciones de los Estados, las cuales tienden a variar en función del tamaño de su economía, lo que da lugar a que estén sujetas a oscilaciones, y que, en virtud de la asociación entre el peso económico y el peso político de un país, el margen de influencia de los Estados en el interior del Banco puede variar.⁷⁸

Sin embargo, el que el Banco represente sobre todo las miras y los intereses de los Estados desarrollados no obsta para que en las estrategias y políticas de ajuste que impulsa para los países en desarrollo haya directrices como el control de la inflación, el impulso a una cultura de productividad y el avance creciente en un proceso de racionalización, que resultan beneficiosas para los países en desarrollo y que pueden ser, en consecuencia, legítimas no sólo para el presente, sino para el porvenir, sobre todo en tanto el proceso de globalización, la integración económica y política mundial y la formación de bloques regionales han avanzado y tienden a seguir avanzando, aunque no sin reveses y contradicciones.

⁷⁸ En 1944, momento de la fundación del Banco, el predominio de Estados Unidos era absoluto, pues este país había sido el triunfador en la contienda bélica, a diferencia de varios países europeos, que habían sido devastados por la Segunda Guerra Mundial. Para esos momentos, Estados Unidos tenía el 37% de los votos. Para el 30 de junio de 1981, tenía el 20.84% de los votos; Inglaterra, el 7.44%; la República Federal Alemana, el 5.06%; Francia, el 5.05%; Japón, el 5.4%; Canadá, el 3.22%, e Italia, el 2.94%. Los siete países tenían el 49.59% de los votos (Payer, 1982, 22, 28). Para septiembre de 2000, el grupo de los Siete (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos) tenía el 45% del capital del Banco, del cual, a Estados Unidos le correspondía el 17% (Roberto Rodríguez y Armando Alcántara, 2000, 179).

Algunas características singulares tanto de los dirigentes del Banco como de los cuadros que lo integran también son elementos que permiten comprender su inclinación a fortalecer el mercado mundial mediante el modelo de desarrollo que promueve en los países en desarrollo. El que los Presidentes del Banco hayan sido, por lo general, hombres vinculados al mundo de las finanzas y norteamericanos por nacimiento o por nacionalización, en cuyo país predomina, sobre todo en comparación con otros países, una importante ideología del mercado, contribuye a explicar la prioridad que llega a ocupar el mercado en la perspectiva económica de dicha institución y que, como consecuencia, sus estrategias y políticas se inclinen por dejar actuar al mercado como mecanismo para regular los precios; que el Banco fomente la eliminación de subsidios, de aranceles, la remoción de prácticas que restringen el comercio, y que favorezca la exposición de todas las economías a la competencia y promueva un espíritu de productividad y competencia. A la vez, el que el personal que labora para el Banco provenga en su mayor parte de universidades norteamericanas e inglesas de gran prestigio, que difunden sobre todo una filosofía orientada hacia el individualismo y no hacia lo colectivo y lo público, consolida esta propensión al mercado. El que los cuadros del Banco muestren homogeneidad y hasta uniformidad, es decir, que compartan dichos valores (lo que se ha evidenciado en algunas encuestas realizadas en el interior del Banco, o en las que se han aplicado en las universidades de donde proceden sus cuadros), también propicia la inclinación de dicha institución al mercado (Stern y Ferreira, 1997, 507-508) .

Recurriendo a una explicación simultánea de la naturaleza del Banco, de sus funciones, de los intereses que representa y que influyen en la posición ideológica y en el espacio que ocupa en el orden mundial, a lo largo de este inciso he procurado aclarar por qué fomenta un modelo de desarrollo cuyo propósito es la promoción del mercado mundial. Pero también he intentado explicar la inclinación del Banco hacia el mercado en función del tipo de dirigentes y cuadros que lo integran.

Ahora bien, el que las estrategias y políticas que el Banco ha trazado e impulsado -y sigue diseñando y fomentando para los países en desarrollo-, cuya mira fundamental es fortalecer el mercado mundial, se hayan logrado generalizar en muchos países no sólo se debe al lugar, al poder y al espacio que el Banco ocupa en el orden mundial, sino que también se debe a las expectativas generadas en un amplio número de países que llegaron a considerar que a través del crecimiento del mercado mundial, de la multiplicación de mercados competitivos, podían resolver su problemática económica, política y social. El que algunos países del sudeste asiático hayan logrado, a través de su mayor inserción en la economía mundial, un importante desarrollo (no sólo económico, sino hasta social), alimentó dicha expectativa. La irrupción del mundo subdesarrollado en la escena política, el triunfo de diversos movimientos de descolonización, el crecimiento de la población de países subdesarrollados que aspiran a mejores condiciones de vida, también han presionado a los dirigentes de diversas tendencias políticas para buscar medios para crecer económicamente, y para que entre dichos líderes la vía del mercado adquiriera vigor y fuerza. En este sentido, las expectativas que surgieron en diversas parcelas del mundo, pero también las condiciones económicas que han existido en el orden mundial desde hace más de dos décadas, en que han prevalecido ciclos de crecimiento económico importante, pero de menor duración (sobre todo si se compara con el que se logró después de la Segunda Guerra), y en que parece difícil volver a impulsar de manera significativa la economía mundial, han influido en que estrategias como las que depositan en el crecimiento económico del mercado mundial la posibilidad del desarrollo nacional, hayan cobrado importancia, y que la ideología del mercado haya permeado nuevamente el mundo de finales de los ochentas, en el cual el Banco ha adquirido un liderazgo teórico e ideológico.

Como reflexión final de este capítulo me parece importante responder a la siguiente interrogante: ¿por qué he intentado arrojar luz sobre el modelo de desarrollo que el Banco ha impulsado desde comienzos de la década de los ochentas en los países en desarrollo, y explicar específicamente las condiciones

históricas en que dicho modelo surge y cómo la mira fundamental -no la única- del Banco es propiciar, a partir de ese modelo, la extensión del mercado mundial y favorecer así el proceso de globalización? Explicar, a partir de algunas estrategias y políticas permanentes y fundamentales, dicho modelo, pero además develar sus raíces, el contexto mundial en que surge y cómo su mira fundamental es contribuir a la expansión del mercado mundial, me ha parecido significativo para comprender, en función de las condiciones objetivas del sistema -mundial-, por qué poner en marcha dicho modelo era una cierta necesidad para la conservación y el avance del capitalismo, pero también por qué el modelo que el Banco impulsa sigue vigente en gran medida, pese a su cuestionamiento en algunos medios políticos e intelectuales, y pese a las reformulaciones políticas, institucionales y sociales de que ha sido objeto por parte del propio Banco. Y es que dicho modelo de desarrollo, al igual que otros, constituye un paradigma dinámico, que ha tenido transformaciones importantes en los últimos veinte años, y que puede estar abierto a nuevas e importantes reformas, aunque, como cualquier otro modelo, tiene ciertas limitaciones difíciles de superar, que se originan en sus miras y premisas fundamentales.

Explicar el modelo de desarrollo del Banco, y además aclarar cómo su preocupación fundamental, aunque no única, gira en torno al mercado mundial, también me ha parecido importante en virtud de que (como expliqué en la introducción) me interesa hacer luz sobre la manera como dicho modelo de desarrollo dinámico ha influido en las estrategias y políticas educativas que el Banco ha diseñado e impulsado para los países en desarrollo y le interesa impulsar en el porvenir cercano. Por otra parte, para ubicar al Banco y comprender su papel como agencia de desarrollo, es necesario tener un panorama profundo, pero a la vez claro, del modelo de desarrollo económico que ha trazado y fomentado para el mundo subdesarrollado, considerar algunas de sus transformaciones, y hasta explicar cómo, a partir de un vértice tan importante como la educación, el Banco procura promover su modelo de desarrollo, influir para que haya mayor crecimiento económico, mayor desarrollo del mercado y,

sobre todo, mayor expansión del mercado mundial, además de propiciar un conjunto de transformaciones educativas, políticas y culturales en los países de ingreso mediano y bajo.

CAPÍTULO 2

LA PROPUESTA EDUCATIVA DEL BANCO EN VALORES Y CONOCIMIENTOS.¹

La mira de expandir el mercado en la propuesta educativa del Banco y en su modelo de desarrollo

Efectivamente, el Banco a través de las estrategias y de las políticas educativas que diseña y que promueve para los países en desarrollo a partir del período de los ajustes, desde la década de los ochenta, pone de relieve que también constituye su interés impulsar el crecimiento económico, la expansión del mercado y, en última instancia, fortalecer el mercado mundial mediante cambios educativos. Se presenta, en este sentido, una convergencia entre las finalidades de la propuesta educativa del Banco y las miras de su modelo del desarrollo - que como expliqué en el capítulo anterior - tiene por propósito central promover el desarrollo, pero sobre todo el desarrollo del mercado mundial.

No es que la propuesta educativa que el Banco diseña y promueve para los países en desarrollo tenga como mira única promover el crecimiento económico, fomentar la expansión del mercado, que las múltiples y variadas recomendaciones educativas que el Banco formula para los países de ingreso mediano y bajo, desde la década de los ochenta, se orienten tan sólo hacia finalidades económicas. El proyecto educativo que el Banco promueve para la parte subdesarrollada del mundo no se agota en una mira unívoca: coadyuvar al crecimiento, al desarrollo y, en última instancia, fomentar el desarrollo del mercado

¹ En este capítulo se va a desarrollar la propuesta educativa que el Banco impulsa en los países de ingreso mediano y bajo desde 1980 hasta 1999 (lo que se podría concebir como una primera etapa) en lo que hace referencia a valores y conocimientos. Es importante cuando se lee este capítulo tener en cuenta dicha periodicidad, en tanto de 1999 a 2002, se manifiestan cambios importantes en las recomendaciones educativas que el Banco hace a los países en desarrollo en lo que se refiere, precisamente, a los valores y conocimientos que se deben impartir a través de la educación. Estos cambios se abordan en el capítulo cuarto, que se titula lo nuevo en la nueva propuesta educativa del Banco para los países de ingreso mediano y bajo.

mundial. Sin embargo, dicho ideario educativo que constituye - de manera análoga a la estrategia de crecimiento económico de dicha institución - una agenda dinámica a la que constantemente se van agregando nuevas estrategias y nuevas políticas muestra, pese a sus reformulaciones y cambios, que uno de los objetivos fundamentales del Banco es impulsar el crecimiento, contribuir al desarrollo sobre todo al desarrollo del mercado mundial.

El papel de Banco como promotor del mercado mundial a la luz de una perspectiva histórica y de la teoría del mercado

¿Qué razones propician que el Banco, desde que se ponen en marcha los ajustes, es decir desde la década de los ochenta, se convierta en una agencia que impulsa un modelo de desarrollo y una propuesta educativa que se orientan a fomentar el crecimiento económico y contribuir a la expansión del mercado, sobre todo del mercado mundial, que el Banco aparezca como Caballo de Troya del mercado, como afirma José Luis Coraggio - uno de los latinoamericanos que ha incursionado con mayor profundidad en el pensamiento educativo del Banco? (Coraggio, 1998, 50). Caballo de Troya, en tanto a partir de dicho modelo de desarrollo, el Banco despierta la expectativa de que va a coadyuvar al crecimiento económico y al bienestar de los países en desarrollo, mediante la inserción creciente de estos países en el mercado mundial, pese a que dicho modelo provoque, en muchos contextos, repercusiones contrarias a las ilusiones que despierta. En tanto a través de dicho modelo no se ha logrado que la mayoría de países en desarrollo se incorporen de manera exitosa al mercado mundial, ni ha sido posible que la mayoría de países de ingreso mediano y bajo alcancen niveles satisfactorios de desarrollo social, (educación, nutrición, seguridad social, etc.). Por lo que dicho modelo no aparece hasta el momento actual, como la vía idónea

para que la mayoría de países subdesarrollados puedan abatir la lacerante desigualdad que padecen y enfrentar eficazmente extrema pobreza.²

No sólo el hecho que el Banco actúe, desde sobre todo a partir de la década de los ochenta, como agencia de desarrollo que promueve un modelo de desarrollo para los países de ingreso mediano y bajo, que el Banco represente sobre todo los intereses de los Estados Occidentales más desarrollados (del grupo de los siete), que el Banco se interese en coadyuvar a impulsar el crecimiento económico y contribuir a la expansión el mercado, sobre todo del mercado mundial; que el Banco constituya una institución dirigida por hombres que pertenecen al mundo de las altas finanzas y que dicha institución haya asumido una ideología que se centra en el mercado (ideología de gran peso en la sociedad norteamericana); pero, además, que el Banco represente una expectativa de muchas parcelas del mundo subdesarrollado de incorporarse al mercado mundial (temas que se abordaron en el capítulo anterior) explican que el Banco se convierta, desde la década de los ochenta, en promotor del crecimiento económico, del desarrollo del mercado, sobre todo del mercado mundial.

El hecho de que el mercado, como destaca Karl Polanyi, distinguido exponente de la teoría del mercado, no haya constituido a lo largo de su prolongada historia,³ ni durante el siglo XIX, etapa de su mayor apogeo en Europa

² José Luis Coraggio advierte que el Banco ha llegado “a convertirse en el Caballo de Troya del ajuste estructural y de la redefinición del papel del mercado y del Estado en el campo de las políticas sociales,” (en tanto que al igual que otros organismos que defienden el paradigma neoliberal tiene un interés estratégico): “restituir al mercado el lugar que tenía antes de estas décadas de estatismo” (Coraggio, 1998, 50). En el texto he planteado que el Banco aparece como Caballo de Troya en tanto impulsa un modelo de desarrollo que no permite a la mayoría de países en desarrollo una inserción exitosa en el mercado mundial ni auspicia que muchos países logren resolver los problemas de desigualdad y pobreza que los abaten; lo que no impide reconocer que en el ámbito de la política social, hay países como China que al aplicar las estrategias y políticas de ajuste; que al recurrir a una estrategia económica de exportación, que al aumentar su participación en el mercado mundial, han podido disminuir de manera importante los márgenes de pobreza que padecían. Es más, de acuerdo a los cálculos del propio Banco, China pasó de 360 millones de pobres en 1990 a cerca de 210 millones de pobres en 1998 (World Bank, *Attacking...*, 2000- 2001, 6).

³ Karl Polanyi explica a propósito de la historicidad del mercado: "Aunque la institución del mercado era bastante común desde finales de la Edad de piedra, su papel era sólo incidental en la vida económica" (Polanyi, 1992, 54). Polanyi define de manera sencilla el mercado cuando

Occidental, una institución que se expandió automáticamente propiciando grandes cambios (Polanyi, 1992, 67). El hecho que el mercado tenga una naturaleza limitada, poco expansiva. Es más, el que el mercado haya tendido a ser objeto de importantes transformaciones a raíz de la acción de detonadores externos, de estimulantes artificiales que han cambiado en función de las circunstancias históricas, contribuye a explicar que el Banco se desempeñe sobre todo, desde fines del siglo XX y albores del siglo XXI, como agencia de desarrollo, cuyo papel central es impulsar el crecimiento económico y contribuir a la expansión del mercado, sobre todo del mercado mundial.

Con la finalidad de profundizar en esta premisa histórica que permite esclarecer el papel del Banco a la luz de una perspectiva histórica y de la teoría del mercado y situar también al Banco al lado de otras instituciones que han promovido y todavía promueven el crecimiento económico, la expansión del mercado, es necesario hacer un breve recorrido histórico. Tener en cuenta, como Kart Plañí explica, que la conformación de los mercados nacionales, a lo largo de los siglos XV y XVI, no fue en modo alguno el resultado de la acción propia del mercado o producto de la emancipación espontánea y gradual de la esfera económica; si no que la gestación de los mercados nacionales fue más bien resultado de la intervención de los Estados nacionales que impulsaron de manera consciente y, a veces, violenta la creación de los mercados nacionales, destruyendo las barreras proteccionistas que impedían el comercio tanto entre las ciudades y el campo, entre las ciudades y las provincias. Al desempeñarse los Estados nacionales como promotores del intercambio creciente de bienes y servicios en un territorio y coadyuvar a la formación de los mercados nacionales contribuyeron a que perdiera peso la distinción existente entre la ciudad y el

señala: "Un mercado es un lugar de reunión para la realización del trueque o la compraventa.". Es más, en su opinión, " ... el patrón del mercado, relacionado con una peculiar motivación propia, la motivación del pago en especie o el trueque, es capaz de crear una institución específica: el mercado" (Polanyi, 1992, 66).

campo así como la separación económica que prevalecía entre las diversas ciudades y las provincias (Polanyi, 1992, 74).

Para el siglo XIX, cuando tiene lugar la gran transición, la transformación de los mercados aislados hacia un sistema y una economía de mercado que procura autorregularse. Transición que logró vincular los mercados nacionales a una escala antes nunca vista; transición que dio lugar a que, por primera vez en la historia, el mercado procurará controlar a la sociedad,⁴ debilitando la intervención de ésta y su participación en los beneficios del desarrollo procurando disminuir la importancia de las regulaciones, de las leyes de protección y de las políticas sociales, tampoco fueron los mercados ni una tendencia que se desarrolló en su interior lo que dio lugar al sistema de mercado autorregulado.⁵ La construcción del sistema de mercado autorregulado en el siglo XIX, también fue consecuencia del papel que desempeñaron agentes externos. Concretamente se produjo como

⁴ Karl Polanyi explica como hasta el siglo XIX se produce este intento de control del mercado sobre la sociedad cuando asevera: "A partir del siglo XVI los mercados eran numerosos e importantes. Bajo el sistema mercantilista, se volvieron en efecto la preocupación principal del gobierno; pero todavía no había señales del futuro control de los mercados sobre la sociedad humana" (Polanyi, 1992, 65) y agrega: "antes de nuestra época no ha existido jamás ninguna economía que estuviera controlada por los mercados, ni siquiera en principio" (Polanyi, 1992, 54). Es más, Polanyi proporciona una explicación de por qué se produjo hasta el siglo XIX este intento de control, pese a que una gran parte de su obra se dedica a explicar los procesos que dan lugar a dicho fenómeno. Polanyi señala: "Todos los tipos de sociedades están limitados por factores económicos. Pero la civilización del siglo XIX era económica en un sentido diferente y distintivo... ya que optó por basarse en una motivación que raramente se ha conocido como válida en la historia de las sociedades humanas y que ciertamente no se había elevado jamás al nivel de una justificación de la acción y el comportamiento consuetudinarios: la ganancia. El sistema de mercado autorregulado derivaba peculiarmente de este principio" (Polanyi, 1992, 42).

⁵ Polanyi hace referencia a cómo la transición hacia una economía de mercado no fue resultado de la acción del mercado y cómo la investigación moderna ha mostrado que el mercado no tiene una naturaleza expansiva en un bello párrafo de su obra en donde señala: "Es en efecto crucial el paso que convierte a los mercados aislados en una economía de mercado, los mercados regulados en un mercado autorregulado. El siglo XIX - ya fuese aclamado...como la cúspide de la civilización o deplorándolo como un crecimiento canceroso - imaginaba ingenuamente que tal desarrollo era el resultado natural de la difusión de los mercados. No se advertía que la conexión de los mercados en un sistema autorregulado de enorme poder no se debía a ninguna tendencia inherente de los mercados hacia la excrecencia, sino al efecto de estimulantes muy artificiales administrados al cuerpo social ... No se reconoció la naturaleza limitada y nada expansiva del patrón del mercado como tal; y sin embargo es un hecho que surge con claridad convincente de la investigación moderna" (Polanyi, 1992, 67).

resultado de la intervención de las clases medias, de las clases mercantiles, que a diferencia de las clases terratenientes y de las clases trabajadoras, asumieron en dicha coyuntura histórica el papel de portadoras de la naciente economía de mercado.⁶ Estas clases medias guiadas por sus intereses comerciales tendieron a aprovechar la producción de máquinas (otro fenómeno no menos artificial) para propiciar la producción a gran escala, se movilizaron para crear un sistema de mercado, impulsar el comercio, expandir los negocios, propiciar la creación de empleos; generar rentas para los propietarios y a partir de la combinación de dichas estrategias propiciaron un movimiento impresionante de mercancías. Con este movimiento de bienes que irrumpió, de manera paralela, a un importante movimiento de dinero, bajo la égida del patrón oro, el mercado logró extenderse a una escala sin precedente y se llegaron a establecer importantes cimientos de un sistema y de una economía mundial que se sustentó en la utopía de la autorregulación.⁷ Dicho mercado mundial, que de acuerdo a la investigación moderna surgió antes que los mercados nacionales y que es el eje del comercio,⁸

⁶ Karl Polanyi explica cómo el sistema de mercado autorregulado del siglo XIX fue auspiciado por la intervención de las clases medias y no contó con el apoyo de otras clases cuando explica: "... las clases terratenientes buscarían naturalmente la solución de todos los males en el mantenimiento del pasado, los trabajadores podían, hasta cierto punto, trascender los límites de una sociedad de mercado y buscar soluciones en el futuro". (Polanyi concluye) "Esto no implica que el retorno del feudalismo o la proclamación del socialismo se encontraran entre las líneas de acción posibles..." (Polanyi, 1992, 160).

⁷ Polanyi profundiza en la dinámica doble cómo se fue consolidando en el siglo XIX el sistema de mercado autorregulado y cómo dicho sistema fue generando sus propios focos de resistencia, cuando señala: "La historia social del siglo XIX fue así el resultado de un movimiento doble.... Mientras que los mercados se difundieron por toda la faz del globo y la cantidad de los bienes involucrados creció hasta alcanzar proporciones increíbles, una red de medidas y políticas se integraba en instituciones poderosas, destinadas a frenar la acción del mercado en relación con la mano de obra, la tierra y el dinero. Mientras que la organización de los mercados mundiales de mercancías,... de capital y ... de dinero daba un impulso nunca antes visto al mecanismo de los mercados bajo la égida del patrón oro, surgía al mismo tiempo un movimiento profundamente arraigado para resistir los perniciosos efectos de una economía controlada por el mercado. La sociedad se protegía contra los peligros inherentes a un sistema de mercado autorregulado: éste fue el aspecto comprensivo en la historia de la época" (Polanyi, 1992, 84-85).

⁸ Polanyi explica cómo se produjo la evolución del mercado en los siguientes términos: "La enseñanza ortodoxa partía de la propensión individual al trueque; deducía de allí la necesidad de mercados locales y de la división del trabajo; e infería... la necesidad de comercio, eventualmente del comercio exterior, incluido el de larga distancia. De acuerdo con lo que ahora

tuvo desde el pretérito como competidor lógico a los mercados nacionales y los sigue teniendo ahora en el presente - ya que ambos incluyen un número mucho mayor de intercambios y tienden a producir bienes similares - no en cambio a los mercados locales, que carecen de importancia por su tamaño, porque se comercia en ellos lo que se produce a nivel local. El que entre el mercado mundial y los mercados locales no hubiera competencia explica que dichas instancias lograran coexistir por mucho tiempo y que no existiera una presión fuerte para crear un mercado nacional, un mercado interno o un comercio territorial (Polanyi, 1992, 74, 248, 67, 68, 139, 159).

Como repetición de dicha pauta histórica, de que los mercados siempre han experimentado grandes cambios por la acción de detonadores externos,⁹ la intervención del Banco y de otras agencias internacionales para fines del siglo XX y los albores del siglo XXI, se puede entender en tanto a dichas instituciones internacionales – en un momento de avance importante del proceso de globalización - les ha correspondido impulsar el crecimiento económico, fomentar el desarrollo y promover el mercado mundial. Recordemos que precisamente, a raíz de la intervención de Banco y de otras agendas internacionales, como el

sabemos casi debiéramos invertir la secuencia del argumento: el verdadero punto de partida es el comercio a larga distancia, un resultado de la ubicación geográfica de los bienes y de la división del trabajo dada por la ubicación . El comercio a larga distancia engendra a menudo mercados, una institución que involucra actos de trueque y, si se usa dinero de compra-venta, de modo que eventualmente, pero de ningún modo necesariamente, ofrece a algunos individuos una ocasión para aplicar la supuesta propensión a la negociación y el regateo". Polanyi pone de relieve la importancia de los mercados mundiales cuando señala: "Los mercados no son instituciones que funcionen principalmente dentro de una economía, sino fuera de ella. Son lugares de reunión para el comercio a larga distancia. Los mercados locales propiamente dichos tienen escasa importancia" (Polanyi, 1992, 68).

⁹ En esta idea que Polanyi desarrolla en su obra magistral La Gran Transformación de que el comportamiento de los mercados y su tendencia a expandirse, a cambiar, se debe explicar por la acción de detonadores externos se puede introducir un matiz. Si bien como Polanyi explica las transformaciones cualitativas importantes en los mercados, como el paso de mercados locales a los mercados nacionales o el intento de fundar un mercado autorregulado se deben más bien a la intervención de instancias externas, lo cierto es que los propios mercados por el peso de los capitales, por las innovaciones que resultan del mismo avance tecnológico tienen una dinámica propia. De allí que cuando los mercados experimentan una recesión, esto da lugar a la disminución del ritmo de crecimiento económico mientras que cuando los mercados crecen se establece una dinámica de cambio económico.

Fondo Monetario Internacional se logra, a partir de la década de los ochenta, la apertura comercial de múltiples países de ingreso mediano y bajo, la orientación de sus economías hacia al exterior y la implementación de otras estrategias y políticas de ajuste, como la racionalización creciente de los procesos productivos. Estrategias y políticas que, de manera conjunta, propician un intercambio creciente de bienes y servicios, un flujo libre de capitales y auspician la extensión del mercado, sobre todo del mercado mundial requisito para la construcción de un mundo crecientemente globalizado, mundo que no integra - por lo menos hasta ahora - a una gran parte de los países en desarrollo en los beneficios del desarrollo.

Pero el que el Banco, de manera análoga que otras instancias internacionales, se convierta para fines del siglo XX y albores del siglo XXI en agencia promotora del crecimiento económico, en instancia que orienta su acción a fomentar el mercado mundial, que impulsa un modelo de desarrollo para los países de ingreso mediano y bajo, se debe también (como expliqué en el primer capítulo) a un conjunto de circunstancias históricas. En tanto, desde hace casi medio siglo, desde la década de los sesenta del siglo XX, irrumpe una recesión mundial, recesión que se repite; que por ejemplo, aparece en los años de 1997 y 1998, con la crisis que irrumpe en varios países de Asia, que se extiende velozmente a otras regiones del mundo ¹⁰ con la recesión que vuelve a aparecer a

¹⁰ Joseph Stiglitz, explicó en el Informe Anual del Banco de 1998 que la crisis de Asia se extendió con sorprendente celeridad: Japón se hundió al poco tiempo en la recesión, Rusia también se encontraba al poco tiempo en graves dificultades financieras. A raíz de que irrumpieron crisis en distintos países, los flujos de capital disminuyeron en forma brusca; se produjo una contracción del crédito capaz de sofocar el crecimiento, pero además, la demanda interna bajó en países que representan el 60% de la producción mundial, en particular en Estados Unidos y Europa. Así mismo tuvo lugar una contracción económica en regiones y países que realizan un cuarto de la producción mundial, en Asia Oriental Japón, Rusia y el Medio Oriente. La economía mostró también una contracción en países de América Latina. Stiglitz puso de relieve que los orígenes de la crisis de Asia se encontraban en la interacción entre las deficiencias institucionales en la gestión del proceso de liberalización financiera y las imperfecciones del mercado de capitales internacionales. Es más, Stiglitz agrega que a diferencia de la crisis de la deuda de América Latina de la década de los ochenta, la crisis de Asia oriental no se caracterizó por un excesivo endeudamiento ni por graves desequilibrios macroeconómicos (Stiglitz, 1998/9, 3-5).

finis del siglo XX y albores del siglo XXI que se manifiesta en las dificultades de recuperar el crecimiento económico, en dos centros vitales de la economía mundial, Estados Unidos y Europa. El hecho de que desde la década de los sesenta dichos procesos de recesión irrumpían con mayor frecuencia y una recuperación económica sostenida que dure un amplio período (como la que tuvo lugar después de la segunda guerra mundial) aparezca como un reto difícil hace necesario que el Banco y la nueva base institucional que ha creado el sistema capitalista - para apoyar la globalización - se movilice para impulsar el crecimiento y fomentar la expansión del mercado mundial y contrarrestar los fenómenos de recesión, lo que no es garantía de que dicho conjunto institucional pueda sortear los obstáculos que se presentan para lograr el crecimiento, la expansión del mercado, en especial del mercado mundial y propiciar un desarrollo social satisfactorio para los países en desarrollo.

Es más, lo cierto es que hoy en día no existe garantía de que dicha base institucional con el modelo de desarrollo que impulsa en los países en desarrollo va a generar un proceso de crecimiento económico sostenido y como corolario va propiciar la creación de la magnitud de empleos que se requieren para garantizar ingresos suficientes y dignos para propiciar una mayor dosis de bienestar. O que dicha base institucional pueda contrarrestar la secuencia breve y compacta de eventos mundiales imprevistos, que parecen difíciles de controlar, eventos que se manifiestan en crisis regionales y locales, en dislocaciones que pueden constituir una amenaza para el equilibrio central; para el desarrollo del mercado mundial y para el avance del orden global (Hardt y Negri, 2000, 60 - 61).

El hecho que el Banco se erija en el mundo contemporáneo en una pieza fundamental de una base institucional más amplia, que se convierte en agencia promotora del mercado, pero sobre todo del mercado mundial, no implica, empero, que en la actual coyuntura histórica, los Estados nacionales tiendan a ser marginales en los procesos de expansión del mercado mundial y que los grupos vinculados al comercio no influyan en la expansión del mercado mundial; que

estos protagonistas sociales se circunscribieron a desempeñar un papel importante en tiempos pretéritos a favor de la expansión del mercado mundial. Lo cierto es que el Banco y otras organizaciones internacionales logran promover la expansión del mercado mundial, acelerar la integración económica del mundo global, por los consensos que construyen en múltiples y heterogéneos Estados. Es más, los Estados nacionales a través de distintos mecanismos, como la negociación de acuerdos bilaterales y multilaterales, se convierten en promotores del mercado, del comercio y en impulsores de la economía mundial. Por otra parte, el Banco y las otras instituciones internacionales que promueven actualmente el crecimiento económico, el desarrollo del mercado pero sobre todo del mercado mundial, cuentan también con el apoyo de la comunidad comercial, industrial y financiera de índole internacional (de las clases comerciales, de los industriales dueños de las grandes corporaciones, de los banqueros) que respaldando al Banco, a otras agencias internacionales y regionales, pero que también mediante una acción autónoma, movilizándolo bienes y capitales, siguen constituyendo una instancia fundamental en el fomento y promoción de la economía y del mercado mundial.¹¹

Las singularidades del Banco como agencia promotora del mercado mundial.

Pero si bien el Banco al diseñar y promover que se pongan en práctica un conjunto de estrategias y políticas en los países en desarrollo se erige en agencia

¹¹ El que la comunidad financiera y comercial constituya actualmente en un eje promotor del mercado mundial no impide que por procesos de crisis, suspensiones de pago y quiebras que se desencadenan en grandes corporaciones, como las que se presentaron en 2002 en la compañía Enron y WorldCom de Estados Unidos, que se originaron por problemas de contabilidad de dichas empresas; también sea factible que de los núcleos comerciales y de las grandes corporaciones de nivel internacional surjan amenazas para lograr el avance de la economía mundial. Es preciso tener en cuenta que los escándalos financieros de dichas compañías provocaron una crisis de confianza entre inversionistas además de despidos masivos. Es más, el fenómeno es importante en tanto como afirmó Alan Greenspan, Presidente de la Reserva Federa, en tanto hasta el 30 de junio del 2002, la Comisión del Mercado de Valores de Estados Unidos había abierto más de 120 investigaciones sobre irregularidades contables y memorias financieras sospechosas, una cifra sin precedentes (Cfr., Martínez, 2002, 6; Rodríguez, 2002, 1, 18).

promotora del crecimiento económico y del mercado mundial, también lo cierto es que asume dicho papel con ciertas singularidades. Sobre todo si se compara su intervención con la que desplegaron otros detonadores externos del mercado en otras circunstancias históricas.

A diferencia de los Estados nacionales que promovieron la creación de los mercados nacionales, el Banco asume el papel de agencia que promueve el mercado mundial, en calidad de agencia mundial y extraterritorial. Es decir, como institución que actúa en diversos espacios, que además cuenta con oficinas en diversos países y que tiene una influencia simultánea en diversos países; influencia que por cierto es difícil de comprobar empíricamente.¹² Es más, el hecho que el Banco se movilice apoyando el mercado mundial a través de una presencia simultánea en varios países le ha permitido ser un agente promotor más eficaz del mercado mundial.¹³

Otra singularidad del Banco: a diferencia de las clases medias comerciales que, a lo largo del siglo XIX, se movilizaron por sus propios intereses y se desempeñaron como promotoras del mercado mundial, el Banco asume dicho papel defendiendo sus propios intereses de institución financiera que consigue

¹² Ruth Zimmerling explica la dificultad de comprobar el fenómeno sociológico de la influencia cuando pone de relieve que el concepto de influencia no puede ser aplicado sensatamente si no se parte de una suposición contra fáctica. Esto supone considerar que un actor no hubiera actuado de alguna manera, si actuó así fue por impulso externo o por una influencia. Pero (Ruth Zimmerling agrega profundizando en dicha dificultad) ni por la acción impulsora de A ni por la reacción de B se puede reconocer una influencia (en tanto supone una interacción entre ambos que es difícil de comprobar). Esto se vincula al hecho de que en las ciencias sociales es difícil comprobar una causalidad. Es más, Weber explicaba que muchos acontecimientos históricos y procesos sociológicos se explican de manera contra fáctica. Una segunda razón que explica la dificultad de comprobar y medir una influencia, es que ésta puede tener efectos probables, efectos subsiguientes en el curso del proceso, pero no tiene efectos necesarios. Pero, además, la influencia puede variar de un contexto a otro. Es decir una sanción que cumple su objetivo en un contexto puede carecer de efecto en otro (Zimmerling, 1993, 24, 32 - 38).

¹³ Esta cuestión de la base extraterritorial de la intervención del Banco es importante, en tanto como aseveran varios estudiosos de la política contemporánea, con la globalización la política ha adquirido una dimensión extraterritorial frente a su antigua dimensión primordialmente nacional. Es más Hardt y Negri, autores contestatarios del proceso de globalización, advierten que un nuevo imperio se está erigiendo sobre una base extraterritorial, imperio que aglutina a Estados desarrollados, a grupos económicos y políticos poderosos y a una serie de instituciones internacionales (Hardt y Negri, 2000, XlIs, 150-151, 206, 332, 347).

préstamos, que supervisa inversiones de países desarrollados en países en desarrollo; pero representando a la vez, a distintos conglomerados sociales, a diversas corporaciones económicas, a diversos grupos sociales. Estas diversas instancias tienen un común denominador que contribuye a explicar que puedan ser representadas, por lo menos en cierto grado, por una instancia como el Banco.¹⁴: el que depositan en su inserción creciente en el mercado mundial, en el libre comercio,¹⁵ la esperanza de mayor crecimiento económico, de mayor desarrollo social y de mayor bienestar.

También resulta singular de la intervención del Banco que fomenta la expansión del mercado, sobre todo del mercado mundial al actuar en múltiples terrenos y no sólo a partir en el campo de la educación (cuestión que analizaré en este trabajo). Por ejemplo, al impulsar una serie de estrategias y políticas económicas en los países en desarrollo como la apertura comercial, la eliminación del proteccionismo comercial (temas que abordé en el primer capítulo). Es más, el Banco promueve el mercado en terrenos diversos salud, medio ambiente en lo social (en general)¹⁶ y hasta en la arena política, en cuanto traza estrategias y políticas en estas diversas áreas tendientes a restituir y a ampliar el espacio del mercado.¹⁶

¹⁴ El que el Banco como agencia promotora del mercado mundial represente a diversas instancias y grupos sociales, no invalida que haya sectores y grupos que se oponen a la globalización y a instancias como el Banco. Evidencia de esto es el movimiento globalifóbico y las protestas que se han manifestado en las reuniones del Banco y del Fondo Monetario Internacional. Pero a pesar de que fuerzas diversas se oponen a la globalización, también existen instancias, Estados, naciones y clases que en virtud de su marginalidad integral, permanecen distantes de dicho proceso.

¹⁵ Polanyi ya señalaba refiriéndose al siglo XIX, pero expresando un principio importante que puede permitir entender los apoyos sociales que puede generar el libre comercio: "Las clases trabajadoras se manifestaron a favor del libre comercio en cuanto se hizo evidente que abarataba los alimentos" (Polanyi, 1992, 186).

¹⁶ La reflexión que se desarrolla en el texto de que el Banco como singularidad propicia la expansión del mercado mundial promoviendo reformas en diversos terrenos se fundamenta en varias consideraciones 1)El que el Banco a partir del momento de los ajustes haya trazado estrategias y políticas en diversos planos, por ejemplo en salud y medio ambiente tendientes a restituir el lugar del mercado frente al Estado; estrategias y políticas que también proponen promover que se apliquen en diversas áreas (salud y medio ambiente) criterios gerenciales y empresariales. O el que el Banco recomiende racionalizar al máximo los recursos que existen

No es fortuito que el Banco se convierta en instancia promotora del mercado mundial a partir de su intervención en diversas áreas (lo económico, lo político y lo social), si se considera (como expliqué en el capítulo anterior) que el Banco para lograr que se pongan en marcha las estrategias y políticas que recomienda, combina la construcción de amplios consensos internacionales, regionales y nacionales en torno a diversos problemas, con el empleo de una coacción sutil, que precisamente se manifiesta en que los préstamos que el Banco concede a los países en desarrollo se condicionan a que dichos países pongan en marcha políticas aprobadas en diversos terrenos; coacción que se acompaña también de un temor de los países en desarrollo, temor que en su contenido no es nuevo,¹⁷ de que si estos países no implementan las estrategias y políticas, las

en diversas áreas (salud, educación medio ambiente, etc.), hacer los mayores ahorros y procurar obtener los máximos beneficios. Lo cual es testimonio de que el Banco se guía por la finalidad de que criterios del mercado se apliquen en áreas sociales (Drucker, 1980). De allí que se legitime plantear que el Banco tiende a promover el mercado a partir de las políticas que recomienda en diversas áreas, lo que no excluye que el Banco se oriente por otras finalidades al diseñar y promover en diversos rubros estrategias y políticas para los países subdesarrollados. Para comprobar dicha hipótesis, se puede hacer una revisión de los Informes sobre el Desarrollo Mundial que el Banco dedica a los temas de salud y del medio ambiente o del panorama general o síntesis de dichos informes, en donde se resumen de manera bastante exacta las estrategias y políticas que el Banco desarrolla a lo largo del informe Cfr. (Banco Mundial, Informe sobre ..., 1992, Banco Mundial, Informe sobre..., 1993) 2) El que el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco del año de 1997, referente al tema del Estado, se recomienden estrategias y políticas como la necesidad de transparencia en los gobiernos en tanto dicho proceso puede generar confiabilidad, ser un buen indicador y un aliciente para la inversión extranjera y por tanto dicha iniciativa política pueda contribuir a la expansión del mercado mundial (Banco Mundial, Informe sobre...1997, 39, 41, 42, 49,50, 106). 3) También dicha reflexión de que el Banco promueve la expansión del mercado en diversas áreas se sustenta en los análisis de varios estudiosos de la intervención del Banco en el plano económico - agricultura, petróleo, infraestructura, etc. (como Cheryl Payer) o en el terreno social (como José Luis Coraggio); autores que concluyen que al Banco le interesa restituir un lugar al mercado frente al Estado. Considero, empero, una cuestión a investigar, cómo a partir de distintas áreas, el Banco promueve la expansión del mercado y cuales son los criterios empresariales y hasta de índole gerencial que el Banco sugiere para desarrollar y administrar cada uno de estos campos (criterios que ya en muchas ocasiones se han puesto en práctica por la influencia del Banco, por la presencia política, económica e intelectual de dicha institución; por los mecanismos que emplea para construir consensos, imponer y hacer realidad sus recomendaciones).

¹⁷ Polanyi explica cómo en 1930 para varios países europeos como Alemania, Bélgica, Francia y Austria la salida del comercio internacional, por el abandono del patrón oro podía tener consecuencias devastadoras, de allí se pueda entender dicho temor. En dichos países, el aislamiento y la separación del mundo exterior podía significar el sacrificio de industrias dependientes de las importaciones, la desorganización del comercio exterior del que dependía

recomendaciones del Banco, (que cuentan con el apoyo amplio de otras instancias como el Fondo Monetario Internacional) pueden quedar aislados de la comunidad internacional. El que el Banco sustente su hegemonía, poder e influencia sobre la base a estos procesos amplios y complementarios (amplio convencimiento y sutil coacción) permite que su intervención en diversas áreas pueda ser eficaz.

El que para sortear los problemas que el sistema capitalista muestra en la época contemporánea y contrarrestar las amenazas de estancamiento y de recesión económica, que (como expliqué páginas adelante) irrumpieron para el sistema capitalista en la década de los sesenta, reaparecieron a fines de los noventa (con la crisis del mundo asiático) y nuevamente amenazaron al mundo, precisamente en los albores del nuevo siglo, a raíz de la recesión que se presentó tanto de las economías estadounidense y europea, ha hecho necesario e imperioso la intervención del Banco como agencia de desarrollo que procura influir en que se racionalicen al máximo los bienes que se utilizan en los diversos rubros (en el medio ambiente, en salud, en educación, en agricultura, en infraestructura, etc.), que se aproveche al máximo la inversión en dinero que existe en cada una de estas esferas y se emplee de manera óptima los recursos humanos de cada uno de estos campos. Precisamente la existencia de un sistema de mercado supone que hay posibilidades de racionalizar al máximo los bienes que se emplean en distintas áreas, aprovechar al máximo en cada una de ellas, los bienes, la mano de obra, el dinero; elementos que constituyen piezas fundamentales de todo sistema de mercado y para las que existe un mercado

el empleo y la depreciación de sus monedas. Para esa época, no era ésta la situación de Estados Unidos, en tanto en dicho país, la cuestión del oro adoptaba el carácter de una cuestión de política interna, precisamente por la independencia que tenía dicho país respecto al comercio mundial y su fuerte posición monetaria. También en ese momento, para Gran Bretaña la situación era diferente, pues su participación en el comercio internacional era tan importante que podía establecer las modalidades bajo las que debería operar el sistema monetario internacional, desplazando la carga del patrón oro a otros países (Polanyi. 1992, 229).

especifico, pese que estos factores se incorporaron al sistema de mercado en diversos momentos históricos.¹⁸

Pero además el que en la nueva agenda del Banco de manera análoga a la de otras organizaciones internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se manifieste una preocupación por intervenir de manera creciente en múltiples esferas¹⁹ se explica, en tanto a raíz de la globalización hay más conciencia de la interconexión entre estas esferas, a que se ha llegado a reconocer que el desarrollo económico no se puede lograr sino se interviene y se preserva el medio ambiente, (si no se busca un desarrollo sustentable); si no se impulsa el desarrollo social, (educación, salud, empleo, etc.). Por otra parte, el hecho que la intervención del Banco tienda a mostrar un hilo conductor, una preocupación fundamental por promover el mercado mundial, en terrenos diversos - medio ambiente, salud, lo político e institucional etc. no impide que la intervención del Banco en estas áreas sectoriales y hasta especializadas se guíe en cada sector por otras finalidades específicas.

Finalmente el hecho que el Banco, por su poder político y hasta económico; pero también en razón de su calidad de actor intelectual haya llegado a constituir un *think tank*²⁰ (una fábrica de pensamiento) y como tal disponga de

¹⁸ Polanyi explica que el mercado de la mano de obra fue el último de los mercados que se organizó y su organización se produjo cuando la economía de mercado estaba libre para comenzar a operar y la ausencia de un mercado de mano de obra resultaba un mal mucho mayor. Polanyi agrega finalmente el mercado de mano de obra resultaba benéfico para todos los involucrados, a pesar de los métodos inhumanos empleados en su creación. Pero cuando tal mercado se organizó tuvo que introducirse un nuevo tipo de regulación, tuvieron que crearse nuevas instituciones que protegieran la mano de obra. Tal es el papel de los sindicatos y leyes fabriles que impedían la autorregulación de este mercado (Polanyi, 1992, 86).

¹⁹ Los múltiples temas que aborda el Banco se pueden consultar en los catálogos anuales de publicaciones del Grupo de Banco Mundial, que se distribuyen con el nombre de The World Bank Group Publications. También los diversos temas que aborda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se puede consultar en el catálogo de sus publicaciones (OECD Key Publications Catalogue, 2001-2002).

²⁰ En el Diccionario Merriam Websters Colliage del 2001 se define think tank como un "instituto, corporación o grupo organizado para la investigación interdisciplinaria (por ejemplo en problemas sociales y técnicos)". Se explica así mismo que un sinónimo del término es fábrica de pensamiento (think factory). Se explica que este término apareció en inglés en 1959 (Dictionary Merriam Websters Colliage 2001, <http://www.mwcom/egibien/dictionary>).

información amplia de los problemas que se presentan en múltiples países en diversos campos (economía, infraestructura, agricultura, salud, educación, etc.) y que el Banco cuente así mismo con grupos de expertos de distintos campos le permite diseñar y promover estrategias y políticas en múltiples terrenos y hace factible que su intervención como agencia de desarrollo se singularice (si se compara con la intervención de otras instancias y otros agentes que promovían el mercado mundial en el pretérito que se limitaban a actuar básicamente en el terreno comercial y financiero) por ser una intervención extensa, en tanto propicia transformaciones en diversas áreas (lo político, lo social y no sólo en lo económico). Pero esta intervención del Banco en diversas áreas adquiere mayor importancia por la presencia extraterritorial del Banco, por la influencia importante en más de ciento cincuenta países, en la parte subdesarrollada del mundo. Y es que impulsar el mercado mundial exige en la coyuntura contemporánea provocar transformaciones en el amplio y heterogéneo mundo subdesarrollado. Sin dichos cambios no puede haber garantía para el desarrollo del mercado mundial, para el progreso de los países desarrollados - a los que el Banco tiende sobre todo a representar - ni se pueden gestar avances sustantivos en el proceso de globalización.

A lo largo de las páginas anteriores he esbozado que prevalece una convergencia fundamental entre el modelo de desarrollo que el Banco diseña e impulsa para los países de ingreso mediano y bajo y su propuesta educativa que se orienta también en lo substancial a promover el crecimiento económico, a desarrollar el mercado y en última instancia a contribuir a la expansión sobre todo del mercado mundial. A la vez he procurado proporcionar elementos que expliquen la intervención del Banco a favor de la expansión del mercado mundial recurriendo a la historia, a cómo evolucionan los mercados; pero considerando, simultáneamente algunos hallazgos de la teoría del mercado. Finalmente he desarrollado algunas ideas que permitan esclarecer la singularidad de la intervención del Banco como agencia de desarrollo promotora del mercado, sobre todo del mercado mundial, considerando las circunstancias históricas en que el

Banco se desenvuelve que repercuten en las peculiaridades que muestra como agencia de desarrollo. Pienso que también el papel peculiar del Banco como instancia promotora del mercado mundial se esclarece si se considera (como expliqué en el capítulo primero) que el Banco fomenta el crecimiento económico, la expansión del mercado, sobre todo del mercado mundial, en calidad de agencia de desarrollo y de actor intelectual, ya que a la vez diseña y promueve, desde hace dos décadas, un modelo de desarrollo para los países de ingreso mediano y bajo.

La conexión entre las políticas educativas del Banco y la intención de expandir el mercado: parámetros para desarrollar el tema.

En tanto en las páginas anteriores he hecho alusión a que la intervención del Banco al promover un modelo de desarrollo para los países en desarrollo tiene como propósito fundamental contribuir a la expansión del mercado mundial; pero además que la intervención del Banco en otros terrenos, se guía por propósitos económicos, influir y promover la expansión del mercado lo que permite aseverar que dicha mira constituye un “hilo conductor” del pensamiento del Banco, que tiende a arrojar luz del diseño que hace de diversas estrategias como en torno a su acción promoviendo dichas políticas, como dilema fundamental de este estudio me interesa explicar cómo las estrategias y las políticas educativas que el Banco diseña e impulsa en los países en desarrollo, desde 1980 a 1999 tienen por propósito objeto acercar mercado y educación,²¹ (pese a que en escritos previos del Banco, que datan de la década de los setenta, aparecen recomendaciones del

²¹ En este trabajo no se hará un análisis minucioso de cada documento del Banco como el que la Dra. Teresa Bracho realizó sobre los documentos educativos del Banco publicados desde 1960 hasta 1992; en tanto lo que interesa es arrojar luz de como un hilo conductor de su propuesta educativa de 1980 a 1999 es acercar mercado y educación, aunque su propuesta educativa de esa etapa, no sólo gira como expliqué previamente en torno al mercado. Esta preocupación se manifiesta tanto en los documentos del Banco sobre la educación de un cierto nivel, (vg. educación terciaria) como en los textos del Banco sobre educación en general.

Banco que reflejan, una preocupación por aplicar criterios de mercado en la educación.²²

Con el propósito de esclarecer cómo el Banco se interesa en promover crecimiento económico, fomentar la expansión del mercado, y en última instancia contribuir a la expansión del mercado mundial, a través del diseño e impulso de un conjunto de estrategias y políticas en educación, me propongo dilucidar cómo se manifiesta dicho propósito en diversas estrategias y políticas educativas que el Banco formula y promueve para los países en desarrollo; pero mencionaré estas estrategias y políticas en un orden con la intención de abordar políticas que presentan ciertos rasgos en común; lo que me permitirá deducir una serie de conclusiones sobre la propuesta educativa del Banco y esclarecer distintas dimensiones a través de las cuales el Banco se propone a través de su intervención discursiva acercar mercado y educación.

Siguiendo este criterio me propongo desarrollar, en primer lugar, cómo el Banco diseña y promueve, desde 1980, una serie de estrategias y políticas que pretenden influir en que a través de la educación de los países en desarrollo se impartan una serie de valores y de conocimientos, que pueden ser fundamentales para coadyuvar al crecimiento económico, a la expansión del mercado y que en última instancia pueden contribuir a la expansión del mercado mundial. El hecho de que el Banco impulse un conjunto de estrategias y políticas de índole valoral

²² Existen dos textos sectoriales que el Banco publica sobre educación en la década de los setenta, antes de los ajustes, en los que se recomiendan estrategias y políticas educativas que el Banco sugiere a los países de ingreso mediano y bajo, las cuales manifiestan su propósito de aplicar criterios de mercado, criterios gerenciales de ahorrar costos y maximizar rendimientos en el ámbito de la educación (Banco, Educación...1971, Banco, Educación..., 1975). Así por ejemplo, en el documento de 1975, recomienda reducir los costos de las escuelas rurales mediante una iniciación tardía en la enseñanza primaria, lo que permitiría reducir costos, abreviando el tiempo de los estudios (Banco 1975,). También en el texto del Banco sobre educación de 1975 ya se manifiesta su preocupación por integrar a las masas al proceso educativo con el propósito de formar trabajadores productivos (Banco, 1975,). Precisamente la productividad constituye un valor y hasta una actitud que forma parte de las estrategias de índole valoral, que el Banco recomienda impulsar en países de ingreso mediano y bajo y que resulta pertinente para impulsar el modelo de desarrollo que el Banco fomenta en los países en desarrollo, modelo que tiene por propósito fundamental contribuir a la expansión del mercado mundial.

(que se refieren a valores), de tipo cognoscitivo (que aluden a conocimientos) para promover el acercamiento entre economía y educación o mercado y educación; estrategias y políticas que tienden aludir a los contenidos que se imparten a través de la enseñanza, apunta al hecho de que la educación constituye una vía para aprender valores y conocimientos.²³ Pero el que el Banco haga recomendaciones en dichos rubros también constituye evidencia de que una transformación educativa requiere cambiar los contenidos éticos y cognoscitivos que se transmiten a través del proceso de enseñanza.

²³ El proceso educativo implica también enseñar habilidades o destrezas. Es más, originalmente mi propósito era arrojar luz sobre cuáles son las destrezas que el Banco recomienda que se impulsen en los países en desarrollo – como parte de las estrategias de ajuste - que pueden contribuir a fomentar el crecimiento económico y a la expansión del mercado. Tomé la decisión de dejar a un lado dicha problemática, pese a su importancia, en tanto el Banco no la desarrolla. Esto se explica por las dificultades que varios intelectuales y funcionarios del Banco, que John Middleton Adrián Ziderman, y Arvil Van Adams advierten, que se presentan para hacer pronósticos certeros sobre destrezas y tipos de trabajo que se van a requerir en los países en desarrollo. Dichos autores advierten que las proyecciones de destrezas que se hacen a partir del crecimiento de diversos sectores de la economía tienden a ser erráticas, aunque no es el caso de las proyecciones de ocupaciones que están determinadas por factores demográficos y por políticas de empleo público. De los problemas que dichos intelectuales mencionan que dificultan proyectar destrezas para el porvenir, dos constituyen, en mi opinión las dificultades más importantes: 1º En las economías abiertas las necesidades de destrezas se sustentan en proyecciones de crecimiento, que son inciertas. 2º Dicha proyección parte del supuesto que un cierto tipo y nivel de educación se requiere para cada trabajo en particular. Pero lo cierto es que, en términos generales, individuos con diferentes niveles de educación, con distintos tipos de educación y entrenamiento desempeñan los mismos trabajos con variaciones en el nivel de productividad (World Bank, Vocational, 1991, 26). Pero el que el Banco expliqué lo difícil de trazar destrezas que la educación en los países en desarrollo debe impulsar para en un corto o mediano plazo no implica que el mismo Banco haciendo alusión a un nivel específico, por ejemplo, a la educación básica no señale destrezas, knows hows o habilidades intelectuales que la enseñanza básica debe impartir o que la educación terciaria debe enseñar (Ver capítulo cuatro en donde se hace referencia a la educación superior). Es más a partir de 1999 que el Banco comienza a asumir una visión social y política de la educación (Ver capítulo 4) esboza: refiriéndose a la educación básica (primaria y secundaria) “El objetivo de largo plazo en la esfera de la educación no es otro que asegurar que **todas** las personas terminen unos estudios de **enseñanza básica** de **calidad** suficiente, adquieran los **conocimientos fundamentales** (alfabetización, conocimientos básicos en aritmética, capacidades para razonar y técnicas para la vida en sociedad, como la aptitud para trabajar en equipo) y tengan la oportunidad de seguir estudiando durante toda la vida, en distintos entornos de la enseñanza post - básica para poder adquirir **conocimientos avanzados**” (Banco Mundial, Education..., 1999, Banco Mundial, Estrategia..., 2000, VII.)

¿Cómo el Banco desarrolla el tema de la formación valoral en comparación con otras políticas?

Ciertamente el Banco a partir de las estrategias y propuestas educativas que diseña y promueve para los países de ingreso mediano y bajo, se propone influir para que en dichos países se difundan una serie de valores más adecuados y pertinentes para promover el crecimiento económico y contribuir a la expansión del mercado, y que pueden coadyuvar, en última instancia, a la expansión del mercado mundial. Ahora bien, dichas estrategias y políticas que es necesario impulsar en el terreno de los valores, (como en lo que alude a los conocimientos), el Banco las desarrolla sobre todo a partir de la década de los noventa, que es el momento en el que Banco desarrolla de manera integral su proyecto educativo para impulsar la transformación educativa de los países en desarrollo.²⁴

²⁴ Si bien para 1980, el Banco publica un texto muy interesante sobre educación que incluye importantes recomendaciones pedagógicas, texto que como explica la Doctora Teresa Bracho "... Es quizá el más desarrollado - desde un punto de vista del sustrato analítico y de coherencia en las propuestas de educación - de todos los documentos de política sectorial del Banco" publicados hasta 1992 (Bracho, 1992, 23), no hay en él un desarrollo del contenido ético y cognitivo que se debe impartir en la educación de los países en desarrollo. En el texto de 1980 además de las aportaciones pedagógicas, el Banco explica el papel de la educación en el proceso de desarrollo y se hace un diagnóstico interesante de la problemática de la educación en los países en desarrollo; también se presentan datos importantes sobre la evolución de la educación en dichos contextos (Banco, 1980). En cambio en el texto que el Banco publica en 1995 (y traducido al español en 1996) denominado Prioridades y estrategias para la educación (Banco, 1996) como en otros textos del Banco de la década de los noventa (véase bibliografía) se desarrolla la cuestión ética y cognoscitiva. Es más en este último texto se hace una revisión general de las estrategias educativas que el Banco había propuesto a los países de ingreso mediano y bajo, desde la década de los ochenta. Nicholas Burnett, integrante del Departamento de Desarrollo Humano del Banco, quien fue invitado en 1993 a coordinar dicho trabajo explica (en un artículo que publicó explicando el origen y propósitos de este trabajo) que los objetivos de este trabajo eran sintetizar y desarrollar las propuestas del Banco elaboradas desde 1980 que hacían referencia tanto a la educación en general, como aquellas tesis del Banco que hacían referencia a diversos niveles específicos de enseñanza, como por ejemplo el trabajo del Banco sobre educación técnica y vocacional de 1991, sobre educación primaria de 1992, el trabajo del Banco sobre educación terciaria de 1994 (publicado en español en 1995). Nicholas Burnett comenta que también en este texto se procuró sistematizar tesis del Banco de 1988 sobre el problema de la educación en la región sub - sahariana de África, a la vez que sintetizar y desarrollar tesis vertidas en varios de los Informes sobre el Desarrollo Mundial del Banco publicados desde 1990 hasta 1995. Así los que elaboraron dicho texto se proponían tomar en cuenta los Informes sobre el Desarrollo Mundial del Banco dedicado a la pobreza de 1990, a la salud de 1993, a los trabajadores en un mundo cada vez más integrado de 1995; informes que habían puesto de relieve la importancia de la educación para el desarrollo (Burnett, 1996, 215). Precisamente, este trabajo del Banco dio origen a varios exámenes críticos. Así por ejemplo la

El hecho de que el Banco a medida que incursiona de manera más profunda en el tema de la educación formule estrategias, políticas en este terreno de la formación valoral es lógico en tanto (como expliqué anteriormente) educar exige lograr que los educandos asuman un conjunto de valores y actitudes; en tanto educar implica formar hombres para que se conviertan en un ser social y desarrollen un conjunto de valores, (además de conocimientos y destrezas) que la sociedad en que se desenvuelven exige de ellos y que un organismo internacional como el Banco considera como necesarios para desarrollar el orden mundial. Lo que no invalida que a través de la educación también se imparten valores y conocimientos que son importantes para el medio social al que los individuos llegan a estar particularmente destinados.²⁵ Es más, la formación de individuos a través de la asimilación e introyección de valores constituye una de las tareas fundamentales de la educación, si no es que la tarea fundamental.²⁶

Sin embargo, es pertinente explicar que la estrategia de valores que el Banco recomienda a los países en desarrollo constituye una cuestión que aborda de manera sucinta y hasta bajo una modalidad implícita²⁷ y hasta en cierto sentido

revista, International Journal of Educational Development de Gran Bretaña (Vol. 16, no. 3, 1996., 213 - 279) publicó varios artículos de especialistas de diversos países con comentarios a este trabajo, que (por su intención de sintetizar documentos anteriores y presentar un panorama general de prioridades) contiene una propuesta integral sobre educación para los países en desarrollo.

²⁵ Durkheim explicaba: “*La educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que todavía no están maduras para la vida social.. Tiene por objeto suscitar y desarrollar en el niño cierto número de estados físicos, intelectuales y morales, que exigen de él la sociedad política en su conjunto y el medio especial, al que está particularmente destinado*” (Durkheim, s.f., 70).

²⁶ ¿Por qué los valores resultan tan importantes? Los valores se pueden definir como parámetros éticos que guían la conducta de los individuos, que indican desde un punto de vista moral y racional que hacer; pero a la vez que definen conductas que no se deben asumir. Los valores se contraponen a los antivalores. Pero la enseñanza de antivalores (de lo que constituye una conducta reprochable desde un punto de vista ético) también puede coadyuvar a la formación valoral.

²⁷ ¿Que implica esta modalidad indirecta e implícita como el Banco aborda el tema? Esto se aclara si se contraponen con lo que hubiera implicado desarrollar el tema de manera explícita y directa. Dicha vía hubiera supuesto que el Banco desarrollara el tema de los diversos valores que se deben inculcar a través del proceso de educación, que explicara de manera explícita la jerarquía e importancia de distintos valores, la naturaleza complementaria o la contraposición entre diversos valores, que el Banco hubiera explicado a partir de qué instancias (por ejemplo,

indirecto (es decir el Banco aborda este tema cuando hace alusión a otros temas). También en el tema de los valores (como en el tema de los conocimientos) que se deben transmitir a través de la educación se manifiestan (como expliqué previamente) ciertos cambios importantes sobre todo a partir de fines de la década de los noventa y los albores del nuevo milenio.²⁸

Ahora bien, la manera sintética, indirecta e implícita como el Banco tiende a abordar la cuestión de los valores se esclarece si se contrasta con la modalidad como el Banco diseña y con ello promueve muchas otras estrategias y políticas educativas para los países de ingreso mediano y bajo. Por ejemplo, si se compara con las estrategias y políticas que el Banco diseña tendientes a promover la descentralización educativa, con las estrategias fundamentales que el Banco propone para transformar la administración y el financiamiento de la educación; rubros que muestran estrecha relación entre sí; pero que además son más congruentes con las problemáticas financieras y administrativas que tiende a abordar un banco. Lo que contribuye a explicar que el Banco desarrolle dichas cuestiones de manera amplia y explícita. Pero el que el Banco constituya, además de Banco, una agencia de desarrollo, influye en que aborde también de manera amplia, explícita y directa estrategias y políticas que aluden a la organización y a la distribución social de la educación. Precisamente en calidad de agencia de desarrollo al Banco le interesa trazar estrategias que pueden influir en que se distribuyan los recursos educativos entre grupos que pueden fomentar su modelo

familia, escuela, medios de comunicación) les corresponde difundir los valores y hacer luz de cómo se deben transmitir los valores.

²⁸ Como expliqué previamente, en este capítulo se va a explicar la estrategia valoral y la jerarquía de conocimientos que el Banco propone en los países de ingreso mediano y bajo desde los ajustes, desde principios de la década de los ochenta hasta fines de los noventa. Valores que apoyan el modelo de desarrollo económico que el Banco impulsa en los países en desarrollo. El Banco difunde dichos valores como una manera de apoyar su modelo de desarrollo, en tanto un cambio en la realidad exige un cambio de valores. Es más, importantes transformaciones reales llegan a ser precedidas por una cambios en los valores. Véase el trabajo de Weber *La Ética protestante y el Espíritu del Capitalismo*, trabajo en el que el distinguido y reconocido científico social, explica el peso de determinados valores (como el amor al trabajo, la inclinación al ahorro, el repudio al ocio) en el advenimiento del capitalismo (Weber, 1974). En el capítulo 4, se van a explicar otras gama de valores y conocimientos que a partir de 1999, el Banco recomienda impulsar en los países de ingreso mediano y bajo..

de desarrollo; pero también impulsar políticas para grupos marginales que pueden servir para compensar las fallas del mercado.

El que la cuestión de los valores tienda a aparecer como una cuestión menos práctica, por lo menos en apariencia, que asuntos como el financiamiento de la educación y el que un cambio en los valores sólo se manifieste a mediano y a largo plazo, a diferencia de los cambios en la organización, distribución y financiamiento de la educación (que se manifiestan a corto plazo) contribuye a explicar que este tema el Banco lo desarrolle de manera indirecta, implícita y hasta sucinta, ya que al Banco le interesa por propiciar transformaciones inmediatas, que tengan repercusiones a corto plazo.

¿Cómo se manifiesta el que el Banco sea explícito y directo en las estrategias no valórales?²⁹ En el hecho de que tanto en las estrategias y políticas que no se relacionan con los valores, por ejemplo que se refieren a la administración y el financiamiento de la educación, el Banco explica las transformaciones que suponen las nuevas iniciativas, las implicaciones de las nuevas iniciativas y algunos caminos generales que recomienda para poner en marcha las transformaciones.³⁰ En cambio, la legitimidad de impartir nuevos valores, el cambio que presuponen frente al pretérito, el camino a través del cual las nuevas estrategias y políticas valórales se deben poner en marcha no se encuentran desarrolladas en las políticas que el Banco impulsa como parte de su propuesta educativa. Por lo general, trazar nuevas estrategias y políticas implica

²⁹ Pero otra manera de arrojar luz de que implica la modalidad como el Banco desarrolla la cuestión de los valores es comparar su propuesta educativa en este tema con el espacio y la profundidad cómo distinguidos pensadores sociales abordaron el tema de los valores en sus trabajos de educación. Por ejemplo, Locke, Rousseau y Durkheim, aun cuando proponen valores distintos que deben difundirse a través de la educación, conceden al tema gran importancia (Locke, 1986). (Durkheim s.f) (Rousseau, 1995). También la modalidad implícita como el Banco aborda el tema de los valores que deben transmitirse a través de la educación, se pone en evidencia si se compara en como una instancia como la Iglesia Católica hace explícitos los valores que le interesa inculcar a través de la educación. (OIEC, 1994).

³⁰ El Banco tiende a considerar que las modalidades como las nuevas estrategias se deben instrumentar en cada país deben ser decididas en función de sus condiciones específicas (Banco Mundial, Prioridades..., 1996,).

realizar un diagnóstico de una situación; explicar en función de dicho diagnóstico por qué se hacen necesarias nuevas estrategias; desarrollar los contenidos y las implicaciones de las nuevas estrategias y políticas y hacer explícito como transitar del diseño de las políticas públicas a su puesta en práctica.

Una vez que expliqué cómo el Banco aborda la cuestión de los valores que tiene cierta relevancia en tanto pone de manifiesto cómo el Banco desarrolla su propuesta educativa (la profundidad y énfasis en ciertos temas) lo que se relaciona con la naturaleza y las miras de dicha institución y es útil en tanto advierte al estudioso de sus documentos que en su propuesta educativa existen temas desarrollados de manera amplia, explícita y directa frente otros temas que se abordan de manera mas bien indirecta, implícita y sucinta, es importante dilucidar qué tipo de formación valoral el Banco diseña pero también promueve, para los países de ingreso mediano y bajo, desde el momento que comienzan los ajustes y qué tipo de hombre, en opinión del Banco, debe formarse en dichos contextos ³¹ a partir del aprendizaje de valores, y conocimientos - ya que la educación (como expliqué sintéticamente con anterioridad) tiene como una de sus finalidades primordiales contribuir a formar un tipo de hombre, mismo que ha tendido a variar de una época a otra y con frecuencia de una sociedad a otra (Durkheim, s.f., 59-60).³² Es más, hay cambios en el tipo de hombre que el Banco proyecta como prototipo ideal para los países en desarrollo en tanto en años recientes el Banco agrega nuevos valores y conocimientos que considera importantes difundir a través de la educación. Pero también una segunda interrogante que interesa abordar es cómo a partir del prototipo de hombre que el Banco recomienda formar en lo que se refiere a valores y conocimientos también

³¹ Para explicar el tipo de hombre que, en opinión del Banco debe formarse en los países en desarrollo se han consultado sobre todo sus textos oficiales que aluden específicamente a la educación.

³² Durkheim destacaba: “La educación ha variado infinitamente según los tiempos y según los países”, y proporciona un ejemplo para destacar el contraste que puede existir en el hombre que se intenta formar a través de la educación en dos épocas distintas “En las ciudades griegas y latinas (explica Durkheim), la educación preparaba al individuo para subordinarse ciegamente

se pone en evidencia como una mira fundamental de la propuesta educativa del Banco es contribuir al crecimiento económico, a la expansión del mercado y coadyuvar en última instancia a la expansión del mercado mundial.

El hombre económico como el prototipo ideal que el Banco recomienda formar en los países en desarrollo³³

A través de la estrategia en valores que el Banco diseña, como parte de su propuesta educativa para los países en desarrollo, desde la década de los ochenta, se puede señalar que la formación de un hombre económico en los países en desarrollo tiende a constituir el ideal para el Banco. De un hombre económico como el que tenía en mente un economista como David Ricardo en contraposición de un hombre político que vislumbra como arquetipo ideal un filósofo como Aristóteles.³⁴

Para propiciar la formación de un hombre que oriente su acción fundamentalmente y casi exclusivamente por finalidades e intereses económicos, el Banco promueve que se difundan en países en desarrollo valores como competencia, productividad, eficacia y otros valores como ser emprendedor y arriesgado. Es más, el Banco procura influir para que en dichas sociedades

a la colectividad, para llegar a ser la cosa de la sociedad. Hoy día trata de hacer de él una personalidad autónoma” (Durkheim, s.f. 59).

³³ Es importante destacar que una buena parte de las ideas y de las reflexiones que se presentan en este capítulo y parte de las ideas desarrolladas en el cuarto capítulo en torno a las estrategias y políticas tanto de valores como de conocimientos que el Banco impulsa para los países de ingreso mediano y bajo, se elaboraron para un ensayo titulado “Educación, mercado y Banco Mundial”; publicado en un texto titulado Las Ciencias Sociales, Universidad y Sociedad. Temas para una Agenda de Posgrado, que previamente se presentó en un foro que se organizó con el mismo nombre. (Cfr., Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Estudios de Posgrado, Programa de Postgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones sobre América del Norte Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 2003, 215-247).

³⁴ En el texto se plantea una contraposición entre el hombre económico y el hombre político en tanto dicho contraste esclarece el tipo de hombre que el Banco promueve y procura influir para que se forme a través de la educación en los países en desarrollo.

obtengan legitimidad la evaluación constante de dichos valores tanto en las nuevas generaciones que se forman en la escuela como en las viejas generaciones que son sujeto de una educación no formal que se imparte, por ejemplo, como parte del proceso de capacitación para el trabajo.³⁵ En consecuencia impulsar en los países en desarrollo un conjunto de valores que se vinculan más bien a la esfera económica - como la importancia de ser productivo, eficaz, competitivo constituye un propósito fundamental de la estrategia educativa que el Banco impulsa desde 1980,³⁶ (Banco Mundial, 1996, Banco Mundial, 1998/1999, 41) pese a que en el documento del Banco sobre educación de 1975 ya existía una alusión que la educación debe impulsar valores como productividad (Banco Mundial, 1975, Lichtensztein y Baer, 1986, 170). Ahora bien, el hecho de que el Banco proponga dichos valores para que se promuevan como prioridad tanto a través de la educación formal como de la no-formal - tema este último al que el Banco dedica menor atención - pone en evidencia que al Banco le interesa que se impartan valores congruentes tanto a través de la educación formal como de la de no formal, siguiendo la premisa - que se desprende de la experiencia y que diversos pensadores de la educación ya han explicado - que la educación constituye un proceso permanente en que no sólo la escuela educa; sino en que las más variadas experiencias e instancias educan, en que casi todo educa.³⁷

³⁵ Así por ejemplo, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1995, que dedica al tema del mundo del trabajo, el Banco señala que para hacer frente en los países en desarrollo a los problemas de los bajos ingresos, a las malas condiciones de trabajo y la inseguridad, los Estados Nacionales deben adoptar pautas de crecimiento con orientación de mercado que permitan reforzar la capacitación de los trabajadores, aumentar su productividad y logren generar un rápido aumento de la demanda de mano de obra (Banco, Informe..., El mundo del trabajo..., 1995, 3).

³⁶ En el documento del Banco sobre educación de 1980 (World Bank, Education Sector... , 1980) pese a que se dedica menor importancia a la cuestión valorativa, ya se advierte que la educación elemental debe procurar la eficiencia económica, en términos de adaptabilidad frente al cambio y posibilidad de capacitación específica futura y que la educación secundaria debe permitir que se formen actitudes positivas frente al trabajo (Bracho, 1992, 28-29).

³⁷ Durkheim explicaba que la educación es en general un proceso permanente ya que: "No hay periodo en la vida social, no hay, por decirlo así, ningún momento en el día en que las generaciones jóvenes no estén en contacto con sus mayores y en que, por consiguiente, no reciban de éstos el influjo educador". Durkheim asevera "(La educación) es de todos los instantes, y es general" (Durkheim, Educación, s.f., 99).

En tanto una nueva estrategia o una nueva política surge para sustituir una vieja política o para ocupar un vacío lo que presupone que no existía una política en cierto rubro, se legitima la interrogante siguiente: ¿Qué tipo de valores procura sustituir el Banco cuando promueve que se difundan como prioridad en los países en desarrollo valores como productividad, eficacia y competencia?, valores que pueden coadyuvar a formar un hombre sobre todo económico que, por sus motivos y alicientes, pueda coadyuvar al proceso de crecimiento económico y a la expansión del mercado.

Una de las intenciones del Banco es propiciar que los valores paternalistas y tradicionales que se sustentan en la expectativa de recibir beneficios de instancias externas y que se contraponen al propósito de “hacerse por uno mismo” procurando ser competente, eficaz, productivo y que como herencia del subdesarrollo llegaron a predominar en etapas previas en algunos países en desarrollo (y que implicaban, una expectativa de que los Estados, en dichos contextos, pese a constituir benefactores incipientes podría resolver múltiples problemas de los ciudadanos) llegaran a ser sustituidos por otros valores.³⁸ También el Banco procura que a partir de la nueva gama de valores que promueve que vayan siendo reemplazados los valores comunistas y colectivos que proporcionaban seguridad a los individuos (Banco Mundial, Estrategia, 2000) y que constituirían de manera simultánea un soporte para sociedades exsocialistas. Esta última transformación valoral cobra sentido en tanto dichas sociedades pasa por una doble transición. De ser economías centrales y planificadas que funcionaban sobre la base de principios socialistas se convierten en sociedades

³⁸ El propósito de influir en cambiar estos valores se pone como ejemplo, considerando que científicos sociales, psicólogos, y psicoanalistas han asociado en su análisis sobre la cultura política, el subdesarrollo que predomina en un país a valores paternalistas. (Scott, 1965, 337m, 344, 353, 354, 355, 367 Gonzalez Pineda y Dehumeau, 1973, 310ss.) Pero también el subdesarrollo se ha vinculado a otros valores y actitudes. Por ejemplo falta de autoestima y sentimiento de inferioridad y explotación, (Fanon, 1972) o el apearse a valores providencialistas y esperar que través de un poder del más allá las cuestiones del mundo real cambien, detrás de lo cual tiende a existir una manipulación de la religión (Roy, 2003, 13; Segura, 2003, 13).

de mercado; en sociedades que deben funcionar bajo los principios propios del capitalismo.

Así difundiendo y promoviendo valores como productividad, eficacia, competencia y la necesidad de ser emprendedor y arriesgado, el Banco procura influir en que se reorienta la socialización, de los hombres en países rezagados y en países ex –socialistas y contribuir a la transición económica de dichos contextos, a que adquiriera viabilidad el modelo de desarrollo que el Banco ha impulsado en dichos contextos. El que al Banco en calidad de agencia de desarrollo se interesara, desde la década de los ochenta hasta fines de los noventa, impulsar como prioridad la transición económica en los países de ingreso mediano y bajo, influyó que dicha institución promoviera durante dicho lapso de tiempo sobre todo y casi con exclusividad valores económicos, para relegar para un segundo momento, que se puede ubicar desde fines de los 90 y los primeros años del nuevo milenio el diseño e impulso de valores políticos que tienden a coadyuvar a que se realicen cambios políticos y a que se produzca una transición política en dichos contextos.³⁹ Al promover el Banco una nueva socialización para países de ingreso mediano y bajo, que se produjera con dicha secuencia en la enseñanza de valores constituye un indicador, de que resultaba difícil en principio, poner en marcha una transición económica y una transición política de manera simultánea en países en desarrollo.⁴⁰ Pero por otra parte, la necesidad de

³⁹ Si bien el Banco va desarrollando de manera amplia la necesidad de impulsar una socialización política en las instituciones de educación superior, y va abordando que tipo de valores políticos, que se requieren promover en los países en desarrollo en el libro de 2002 que dedica a la educación superior, ya hace planteamientos en este sentido en el libro que dedica a la educación general de 1999. Es más, a partir de 1997 con la publicación del Informe sobre el Desarrollo Mundial que dedica al tema del Estado, el Banco comienza a hacer énfasis en la necesidad de que se instituyan en los países en desarrollo prácticas políticas transparentes y que haya mayor atención por parte de los ciudadanos en cuestiones políticas, que los hombres se politicen e intervengan en los asuntos públicos, sin que empero en este texto se aluda a la cuestión de la educación (Banco Mundial, Informe..., 1997 , el Estado...) Incluso dicha institución comienza a mostrar algunas preocupaciones políticas en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1991, que tampoco hacen referencia a la cuestión específica de la educación.

⁴⁰ Sin embargo, es necesario considerar que a partir de la etapa de los ajustes, se presentó el fenómeno contrario: que países en desarrollo de América Latina emprendieron con pocos años

completar la transición económica con transformaciones políticas e institucionales influyó para que el Banco si bien había optado, en un primer momento, por impulsar valores tendientes a impulsar la transición económica, tendiera a hacer énfasis en un segundo momento en transformaciones en el ámbito político e institucional.

Sin embargo, en la estrategia valoral que el Banco recomienda a los países en desarrollo también se pone énfasis en la necesidad de formar un hombre flexible, capaz de aprender nuevas tareas. Igualmente se trata de coadyuvar a que mediante la educación no formal y específicamente mediante la capacitación para el trabajo se formen trabajadores flexibles capaces de cambiar de oficio, de actividad, aprender nuevas tareas, y desplazarse, por ejemplo, de actividades no rentables a actividades rentables.⁴¹

¿Cómo explicar que en la escala de valores que el Banco promueve para el mundo subdesarrollado proyecte la flexibilidad como un valor importante? La transición económica, la puesta en marcha de estrategias y políticas de ajuste en los países en desarrollo que conducen a la reorganización del mercado y a la reestructuración del empleo hacen que se requiera flexibilidad, flexibilidad del trabajador, flexibilidad salarial, flexibilidad en educación.⁴² (Banco Mundial, Informe

de diferencia una transición económica (pusieron en prácticas políticas de ajuste) y una transición política hacia regímenes democráticos, después de una etapa de dictaduras militares o gobiernos autoritarios. Esto abre una interrogante, ¿qué tanto los procesos de transición política y de transición económica se desarrollaron con cierto grado de independencia?

⁴¹ En el texto de 1980, el Banco señalaba: “Los trabajadores educados pueden estar mejor orientados hacia el logro, tener mayor confianza en sí mismos, ser más adaptables a situaciones nuevas y, sobre todo, ser más fácilmente capacitables”. (Bracho, 1992, 73, nota, 33). Es importante destacar que el valor de la flexibilidad ha sido defendido por el neoliberalismo en el mundo actual, como una facilidad que se deben conceder a las empresas para que puedan, sin tantas trabas legales, despedir a un trabajador. Esto es lo que significa la flexibilidad laboral. En la esfera de la educación el Banco hace alusión a dicho valor, como la necesidad de formar a los educandos y capacitar a los trabajadores para que estén dispuestos a aprender constantemente nuevas tareas, nuevas habilidades que le pueden permitir cambiar de oficio. Este ejemplo puede ilustrar que existe una conexión, poco explorada por cierto, entre la propuesta educativa del Banco y el modelo de desarrollo que impulsa para los países de ingreso mediano y bajo.

⁴² Llama la atención que Durkheim ya explicaba, a fines del siglo XIX, como la educación debe ser maleable (o flexible) y que debe ser para ello siempre objeto de reflexión. Durkheim explicaba

sobre ..., 1995, 5, 127; World Bank, Training, 1991,⁴³). De tal manera que la flexibilidad aparece como un valor o como un patrón de conducta que se vuelve necesario para un momento de transición, cuando se han puesto en marcha políticas de ajuste severas y dolorosas. Es más, dicha flexibilidad puede facilitar la adaptación social, hacia un mundo exageradamente cambiante en el que prevalece incertidumbre en torno a la evolución económica, en que el crecimiento económico no se acompaña de empleo (Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993), en que como corolario el empleo es incierto y en donde prevalece incertidumbre de a partir de que conocimientos y destrezas es necesario formar a los educandos para habilitarlos a participar en el mercado, pese a que la educación no se debe circunscribir al propósito de formar hombres que se desempeñen con éxito en el mundo del trabajo.

Precisamente en la medida en que el Banco apoya como parte de la estrategia valoral que diseña para los países en desarrollo la formación de un prototipo de hombre flexible y a la vez de un hombre eficaz, productivo, competitivo, emprendedor y arriesgado, dicha agencia internacional promueve una serie de valores,⁴⁴ que presuponen una actitud positiva hacia el trabajo, hacia el rendimiento que pueden ser importantes para producir más bienes y para tener

con relación a este tema: "... según se avanza en la historia, la evolución social se hace más rápida, una época no se parece a la precedente; cada tiempo tiene su fisonomía. Sin cesar surgen necesidades nuevas, ideas nuevas; para poder responder a los cambios incesantes que sobrevienen, ...hace falta que la educación misma cambie, y, por consiguiente que se mantenga en un estado de maleabilidad que permita el cambio. Ahora bien, el único medio de impedir que la educación caiga bajo el yugo de la costumbre y degenera en automatismo maquinal e inmutable, es el de tenerla siempre despierta, mediante la reflexión ...La reflexión es, por excelencia, la fuerza antagonista de la rutina, y la rutina es el obstáculo para los progresos necesarios" (Durkheim, s.f., 120-121).

⁴³ En el texto sobre educación vocacional y técnica el Banco hace alusión a la imposibilidad de definir habilidades específicas que se requerirán para desempeñar un trabajo por la incertidumbre económica y la relación poco definida que prevalece entre habilidades y educación, de tal manera que individuos con diferentes niveles educativos, tipos de educación y entrenamiento desempeñan los mismos trabajos, que requieren una serie de habilidades, con variaciones en el nivel de productividad.

⁴⁴ Por la orientación económica que manifiesta el discurso educativo del Banco sobre todo desde 1980 hasta 1999 son una serie de valores y en este sentido se podría decir un conjunto de

mejores resultados en el desempeño de los diversos servicios, que pueden ser relevantes para impulsar el crecimiento económico, apoyar el desarrollo, contribuir a la expansión del mercado y coadyuvar, en última instancia, a la expansión del mercado mundial que constituye la preocupación económica fundamental del Banco. Por otra parte, ser emprendedor y arriesgado que son valores que el Banco impulsa también resulta importante sobre todo en países en desarrollo en que se requiere inventiva e imaginación para crear nuevas empresas y formar coaliciones estratégicas que impulsen la marcha de la economía.

El que los valores como productividad, eficacia, competitividad, y flexibilidad que el Banco promueve como parámetros fundamentales para transmitir a través de la educación, sean valores congruentes para obtener resultados óptimos en la actividad económica, que dichos valores puedan coadyuvar al crecimiento e incluso al desarrollo y que incluso constituyan actitudes importantes para contribuir a la expansión del mercado mundial no implica que dichos valores sean exclusivamente pertinentes para guiar la acción en el terreno económico, propiciar el intercambio económico y coadyuvar a la expansión del mercado. Un rasgo que debe caracterizar a los políticos y los tiende a caracterizar es como Max Weber subrayó (en su excelente trabajo titulado *El Político y el Científico*) (Weber, 1967) es la búsqueda de la eficacia; conducir los asuntos del Estado con eficacia para conservarse en el poder. En cambio, el científico procura como fin fundamental (como el mismo Weber destacó) hallar la verdad, desmistificar los fenómenos; distinguir lo aparente de lo real. De tal modo que el hecho de dichos valores (productividad, competitividad y eficacia) puedan vincularse y hasta ser de gran utilidad para el mercado no significa que dichos valores no se vinculen o no se puedan vincular a otras actividades. Es más, el Banco precisamente en calidad de agencia de desarrollo, que se preocupa (a la par que otras organizaciones mundiales y regionales) por impulsar un modelo de desarrollo que procura contribuir a la expansión del mercado mundial procura

valores selectos y no una gran cantidad de valores los que el Banco recomienda impulsar en

influir - para que dichos valores, la productividad, la eficacia, la competitividad y la flexibilidad se trasladen al mundo de la educación, de la ciencia y del trabajo.⁴⁵

¿Que significa desde un punto de vista antropológico y hasta filosófico enfatizar la importancia de valores como productividad, eficacia, competencia, que es lo que el Banco hace (aunque agrega como valor complementario la flexibilidad)? Presupone procurar desarrollar en los hombres de los países en desarrollo dichos valores con la finalidad de que lleguen a ser hombres más productivos, eficaces competitivos (y flexibles). Presupone concebir que lo fundamental en el hombre es su trabajo, su oficio con lo positivo y lo negativo que tiene dicha acepción;⁴⁶ incluso identificar al hombre con la mano de obra (que constituye una cuestión fundamental en el hombre). Bajo el predominio de una economía de mercado – explica Maclver - aparecen dos tendencias: reducir el

países en desarrollo, valores que se han explicado a lo largo de este capítulo.

⁴⁵ Una cuestión por investigar es que tanto la promoción de valores como la flexibilidad y de otros valores como competencia, productividad, eficacia también fueron apoyados en la época en que se pusieron en marcha los ajustes, desde hace dos décadas, por organizaciones internacionales (que como explique en el capítulo primero) también apoyaron el modelo del desarrollo o las políticas de ajuste que el Banco promovió e investigar de manera paralela que tanto ha habido en cambio reciente en el impulso a dichos valores. Por ejemplo, Raymond Torres, jefe de la división de empleo de la OCDE y el español de más alto rango entre los economistas de dicha organización que agrupa a los 30 países más industrializados, basándose en el Informe Perspectivas de Empleo de dicha organización que se difundió en septiembre de 2003 explicó que la movilización por la que aboga actualmente la OCDE sería a favor de los que pueden trabajar, en tanto la posición defendida hasta la fecha por dicha organización, en material laboral podía resumirse en que la flexibilidad era la mejor condición para crear empleo (Prieto, 2003, 45).

⁴⁶ Cabe recordar la discusión que se ha desarrollado en la filosofía como en las ciencias sociales sobre el significado del trabajo en la vida de los hombres. Marx veía el trabajo como un factor de enajenación, que esclaviza al hombre en tanto no prevalece, por ejemplo, en el sistema capitalista una apropiación social del producto sino más bien una apropiación individual (Marx, Manuscrito..., 1968,). En cambio, una filósofa como Hannah Arendt visualizaba el trabajo como opuesto a la labor. La labor en su obra se vincula a la necesidad. El trabajo o el término work que es la palabra que Hannah Arendt emplea en inglés y que en español se podía entender como obra o para ser fiel al significado que Hannah Arendt le concede puede ser equivalente a fabricación y constituye la dimensión por la cual producimos la variedad inagotable de cosas o productos que constituyen el mundo en el que vivimos. La durabilidad de esos productos hace posible la objetividad. (Sheinbaum, 2001, 76-77). La naturaleza polémica del término trabajo deriva también de sus significados en diversos idiomas. En chino significa “mi honor es...”, en alemán “mi vocación es...”, en yiddish “mi pasión es...” y en inglés remite a la obra” (Silva “Permanentemente..., 2002, 1).

hombre a la mano de obra y la naturaleza a la tierra. (Polanyi, 1992, 11).⁴⁷ Por otra parte no es casual que el Banco adopte en la década de los ochenta, cuando le interesa impulsar un modelo de desarrollo y de crecimiento económico en los países de ingreso mediano y bajo, una concepción del hombre vinculada a lo económico, al trabajo, en tanto dicha institución asume una ideología de mercado que (como se explicó en el capítulo anterior) ha tenido enorme importancia en sociedades desarrolladas como la norteamericana – ideología que impide comprender como McNamara, reconocía en calidad de exPresidente del Banco – la problemática de los países en desarrollo; pero que también obstaculiza (en mi opinión) asumir una concepción más compleja y en consecuencia más real tanto de lo que es el hombre como de lo que debe ser, de lo que es la educación y lo que debe ser.

Políticas educativas que el Banco promueve para formar un hombre económico

Sin embargo, el Banco no sólo presenta como ideal general la formación de un hombre económico. El Banco diseña y promueve, de manera paralela, estrategias y políticas educativas con el propósito de que las nuevas generaciones se vayan formando hombres productivos, eficaces, competitivos y flexibles lo que en opinión del Banco, exige que sectores que participan en la educación asuman con significados distintos dichos valores (eficacia, competencia, productividad y flexibilidad).

Así el Banco promueve que los maestros que tienen un papel fundamental en la educación en tanto son los que deben educar se tornen en maestros eficaces en el sentido de que tengan un buen conocimiento de la materia y un amplio repertorio de técnicas de enseñanza; que los estudiantes, por ejemplo, de

⁴⁷ R:M: Maclver quien elaboró el preámbulo del libro de Polanyi titulado La Gran Transformación explica como bajo el impulso de la economía de mercado se da la reducción del hombre a la mano de obra, y de la naturaleza a la tierra (Polanyi, 1992, 11).

las escuelas públicas adquirieran las especialidades y aptitudes que es necesario aprender en cada nivel de enseñanza financiado públicamente., Que no es conveniente, como algunas experiencias han demostrado, reducir las exigencias ya que esto puede aumentar el fracaso de los estudiantes (Banco Mundial, 1996, 8, 111, Banco Mundial, 1995, La enseñanza superior, 88).

Es más, para coadyuvar a la formación de un hombre competitivo, productivo y eficaz el Banco también asume que es importante fomentar la competencia - que constituye una ley que mueve a los mercados (y que presupone eficacia y productividad) - extender la competencia entre diversas instituciones que se dedican a la enseñanza,⁴⁸ entre escuelas públicas que desempeñan un rol fundamental en la educación y entre escuelas privadas, los dos tipos de escuelas y, en general, las diferentes clases de educación que prevalecen en una sociedad tienden a reflejar la diversidad social.⁴⁹ También el Banco se inclina por fomentar la competencia y la eficacia en los medios de comunicación que desempeñan un rol fundamental en la educación no formal (Banco Mundial, 1998/1999, 42, 48-49, 51, 63, 65).

⁴⁸ El hecho de que el Banco promoviera la competencia entre instituciones educativas no obsta que dicha institución reconociera para 1995, que la utilización de medidas de rendimiento para responsabilizar a las instituciones eran, (para esos momentos) relativamente recientes y que mostrara reservas frente a dicha cuestión: El Banco señalaba: " La experiencia... demuestra que esa práctica de estimular (la competencia entre escuelas) tiene posibilidades, pero ellas son limitadas. Puede ser difícil exigir que las escuelas sean plenamente responsables de los resultados que obtienen los alumnos porque a) no siempre se pueden hacer distinciones estadísticamente válidas entre escuelas; b) es posible que en las comparaciones no se tomen en cuenta las diferencias entre estudiantes admitidos desde el punto de vista socioeconómico, o las condiciones sociales y físicas en que funcionan las escuelas, c) la categoría de las escuelas puede variar según la medida específica del rendimiento que se utilice". Pero incluso dar a conocer las evaluaciones de las escuelas tampoco aparece para el Banco como totalmente conveniente, en tanto "la publicación de los resultados puede llevar a que las escuelas cuyo rendimiento se considera satisfactorio atraigan a los alumnos más capaces, en tanto que las escuelas cuyo rendimiento se considere deficiente, aunque de hecho puede ser satisfactorio considerando el número de alumnos admitidos y las condiciones que operan, no logren atraer a ese tipo de alumnos (Banco, 1996, 112-113).

⁴⁹ Durkheim destacaba: " No hay... ninguna sociedad en la cual el sistema educativo no presente un doble aspecto :...es, a la vez uno y múltiple. Es múltiple... en un sentido... que hay tantas clases de educación distintas en esa sociedad como medios distintos. ¿ Se halla ésta formada por castas.? La educación varía de una casta a otra.... Todavía hoy, ¿ No vemos variar la

¿Por qué el Banco asume que la competencia entre instituciones escolares es positiva? En tanto dicha competencia puede conducir a premiar el mérito y el desempeño, y en este sentido es una cuestión positiva,⁵⁰ en tanto puede permitir elevar los estándares, conducir a un aumento generalizado de la calidad y puede contribuir a informar a estudiantes y padres de familia sobre el desempeño de diversas escuelas con lo que pueden optar entre diversas instituciones y decidir la escuela a la que van a asistir.⁵¹

Pero el Banco, además de promover la competencia entre instituciones educativas con el propósito de influir en que crezca el espíritu de competencia en el sector, diseña y promueve diversas estrategias y políticas de evaluación entre distintos sectores educativos (por ejemplo, entre estudiantes de diversos niveles,⁵²

educación con las clases sociales y hasta con los medios especiales? La de la ciudad no es la del campo, la del burgués no es la del obrero” (Durkheim, s.f., 65).

⁵⁰ Un grupo convocado en 1998 por el Banco y la UNESCO para analizar la problemática de la educación superior integrado por rectores de universidades, por exfuncionarios que desempeñaron puestos de alto nivel en Ministerios de Educación, señalaba que la competencia de dicho nivel puede no ser tan benéfica, en tanto puede dar lugar a una excesiva movilidad de profesores de una institución a otra, lo que significa que no tienen lealtad hacia las instituciones o que la competencia puede dejar de arrojar resultados positivos cuando las instituciones de escasa calidad se pueden beneficiar de la insuficiente información y cuando los alumnos no pueden beneficiarse de la competencia y obtener la suficiente información sobre el desempeño de diversas instituciones y no pueden optar entre una escuela y otra (World Bank, Higher Education, Peril..., 2000, 38,50-51, 56, Banco Mundial Educación Superior, Peligros..., 2000, 42)

⁵¹ En la estrategia educativa del Banco se concede gran importancia a que los alumnos y los padres de familia tengan suficiente información para seleccionar la escuela, que cuenten con varias opciones educativas. Así el Banco explicaba en 1995 que en varios países existe una larga tradición de elección de la escuela por los padres de los educandos. Este es el caso de los Países Bajos desde comienzos de siglo o en un país pobre como Uganda donde los padres siempre han tenido libertad para seleccionar la escuela. El Banco explica citando un trabajo de la OCDE que en reformas educacionales que se realizaron en 1995 en países como Australia, Estados Unidos, Inglaterra, Chile, ha habido una experimentación creciente con la elección de la escuela por los padres. El Banco agrega que para que “la elección sea un concepto efectivo son importantes los siguientes factores: Debe haber más de una escuela o institución, o programas múltiples dentro de una misma institución al alcance de los estudiantes, las instituciones deben tener algunas características que las diferencien entre sí, las escuelas e instituciones deben gozar de considerable autonomía en cuanto a la forma en que enseñan” (Banco, Prioridades..., 1996, 136).

⁵² El Banco señala a propósito de la evaluación de los estudiantes de primaria y secundaria: La atención a los resultados entraña también el establecimiento de normas sobre rendimiento, en particular para las escuelas primarias y secundarias, y el desarrollo de un sistema de evaluación para vigilar lo que aprenden los estudiantes”(Banco, 1996, 11)

entre maestros,⁵³ entre investigadores) que participan en el proceso educativo y científico, de tal manera de promover mediante dichas practicas valores como la competencia, la productividad y la eficacia, pues se trata de premiar mediante ingresos adicionales, subsidios y facilidades a los alumnos, maestros, investigadores como a las instituciones que obtengan los mejores resultados y que obtengan los mayores rendimientos o sancionar mediante la eliminación de estos premios a los que no tengan un desempeño satisfactorio.⁵⁴ Pero a partir de estas

⁵³ El Banco explica que para contar con maestros eficaces, que tengan conocimiento de su materia y de técnicas pedagógicas, la estrategia más eficaz es contratar profesionales con formación suficiente y conocimientos, que deben demostrarse en la evaluación del desempeño. Pero advierte: "Esta estrategia se aplica para los maestros de enseñanza secundaria y superior pero es rara en el nivel primario" (Banco, Prioridades..., 1996, 8). En el caso de la educación superior precisa: "Con el objeto de evaluar la enseñanza impartida por el cuerpo docente, los métodos empleados con mayor frecuencia dependen de las calificaciones de los estudiantes, los análisis de los esquemas de los cursos, las evaluaciones a cargo de los jefes de los departamentos y los colegas y los premios a docentes". Es más, el Banco agrega una cuestión fundamental: "Es importante que los procedimientos y los criterios de evaluación sean transparentes y que sus resultados se empleen para tomar medidas correctivas" (Banco, La enseñanza superior, 1995, 78-79).

⁵⁴ Los sistemas de evaluación como los que el Banco y otros organismos internacionales, como la OCDE han recomendado para que se implanten en el medio educativo y científico guardan una cierta similitud con los sistemas de evaluación empleados en la empresa, que también se proponen que sus integrantes interioricen y actúen de acuerdo a valores como productividad y excelencia. Pero como Nicole Aubert y Vincent de Gaujelac explican en las empresas (y esto es cada vez más válido para el medio académico) las evaluaciones tienen que tomar en cuenta procesos de competencia externa - en el mercado - como procesos de competencia interna. El proceso a partir del cual las estrategias de evaluación sirven para interiorizar valores y a actuar de acuerdo a dichos valores - como explican Aubert y Gaujelac - se desarrolla de la siguiente manera: "la interiorización de los valores de la empresa (como la excelencia) es el primer paso...El segundo paso consistirá en lograr crear una cierta tensión en el individuo para que entre en un proceso dinamizador de su energía y lo ponga al servicio del sistema canalizándola en la dirección deseada por la organización". Aubert y Gaujelac destacan, además, de que con independencia de si tales valores de excelencia y competitividad son un "disfraz ideológico de un capitalismo anhelante de poder y competitivo, o si realmente tienen su origen en una preocupación moral, (en) cualquier caso lo importante es la *indisoluble unión* entre la dimensión ética y la económica". Esta unión se concreta en el mundo de las empresas en una especie de círculo vicioso que se podría describir de la siguiente manera: las empresas excelentes con alta productividad que se sustentan en esta búsqueda de perfección, de excelencia, en esta idea moral, ejercen una presión muy grande sobre los individuos para que interioricen estos valores, esta cultura de excelencia de la empresa, como una obligación interna más que como una cuestión impuesta desde afuera lo que puede dar lugar a que dichas empresas, independientemente de la tensión que generen en los individuos, alcancen éxitos clamorosos desde el punto de vista económico. Por otra parte, es interesante la conclusión de Aubert y Gaujelac respecto a las empresas y hasta podría ser útil para valorar a partir de los mismos parámetros la esfera educativa y académica cuando dichos autores advierten: "Contra la evolución que presenciamos, debemos valorar las empresas y los modelos de gestión (y tal vez

estrategias de evaluación el Banco promueve a la vez una cultura de rendición de cuentas no solo en educación, también en la administración del Estado y en los medios políticos, de tal manera de ir logrando que diversas instituciones y hasta distintos cuadros (por ejemplo.. dirigentes de partidos, administradores) pero, a la vez, los individuos que desempeñan diversas tareas en la esfera educativa, investigadores, maestros, estudiantes) sean transparentes de su desempeño y de la manera como emplean los recursos.⁵⁵ El que las estrategias de evaluación sirvan para promover y difundir ciertos valores como eficacia, productividad y competitividad y promover una nueva cultura de rendición de cuentas no excluye que dichas estrategias de evaluación bien llevadas y fincadas en la calidad puedan servir, como explica el Banco, para otros fines: para establecer prioridades educativas y hasta de índole política, para supervisar los avances en la consecución de metas educativas a nivel nacional, para evaluar la eficacia de determinadas políticas y de algunos programas; para fomentar intervenciones educativas experimentales que si resultan exitosas en las evaluaciones se pueden aplicar de manera general e inclusive para proporcionar información a los profesores acerca de las necesidades de aprendizaje individuales de los estudiantes (Banco Mundial, 1996, 7, 10-11, 113 - 114).⁵⁶

las instituciones del mundo educativo y académico, agregaría yo) que concilian la eficacia económica con el respeto ecológico, el desarrollo social y cultural de los pueblos y el equilibrio psíquico de las personas” (Aubert y Gaujelac, 93, 94, 97, 98, 103, 261).

⁵⁵ El premio al desempeño y la sanción al deterioro que se practica como parte de una nueva cultura de rendición de cuentas, tiende a realizarse, como indicador del avance de la globalización, de acuerdo a estándares nacionales e internacionales. Un grupo convocado por el Banco y la UNESCO para analizar la problemática de la educación superior explicó refiriéndose a dicho nivel educativo: “ Los estándares internacionales tienen particular importancia en la economía globalizada. El cumplimiento de algunos de ellos es requisito para la concesión de títulos en cuanto a desempeño estudiantil, calificación de personal docente y rendimiento. Una institución mediocre no se convertirá en una de primer orden por mucho que proclame que posee estándares de nivel mundial, para ello se necesita más bien en un enfoque realista que se concentre en el logro de mejoras efectivamente accesibles” (World Bank, Higher Education..., Peril..., 2000, 51: Banco, Educación Superior, Peligros... 2000, 57).

⁵⁶ En opinión del Banco las evaluaciones también pueden servir para responsabilizar a las escuelas de los rendimientos de los alumnos y para seleccionar a los estudiantes y otorgarles certificados (Banco, Prioridades... 1996, , 113-114).

El hecho de que el Banco promueva diversas estrategias de evaluación en la esfera educativa y el que además recomiende, que se den a conocer dichas evaluaciones a los padres de familia, que sugiera que el Estado presione y hasta intervenga en las escuelas para que brinden información sobre su desempeño; o que el Banco recomiende que el Estado proporcione información sobre el desempeño de las escuelas después de inspeccionarlas, evaluarlas y si es el caso acreditarlas, (Banco Mundial, Informe... 1998/1999, El conocimiento 150) se explica por los factores mencionados, (ir introduciendo una nueva cultura de rendición de cuentas e ir sembrando una socialización diferente entre los educandos - que posteriormente se puede llegar a manifestar en sus prácticas profesionales, (en que procuren ser eficaces, productivos y competitivos). Para también estas prácticas de rendición de cuentas y de evaluación se vuelven una necesidad por las nuevas realidades que se presentan en la esfera educativa de los países en desarrollo.

Así las estrategias y políticas de evaluación que el Banco promueve también surgen ante la extensión que ha experimentado la educación en países en desarrollo en las últimas décadas,⁵⁷ proceso que exige racionalizar recursos sobre todo en un momento de recortes, de ajustes y premiar a los que se acerquen a las normas de rendimiento, al prototipo de hombre deseado. También

⁵⁷ El Banco proporciona la siguiente evaluación sobre la extensión de la educación en los países en desarrollo de 1960 a 1990: "En los últimos treinta años, los países en desarrollo han tenido un progreso extraordinario en educación ... comparado con cualquier otro período de la historia. En 1960 un poco menos de la mitad de todos los niños en edad de asistir a la escuela primaria estaban inscritos en tal nivel. Para comienzos de la década de 1990 tres cuartas partes de los niños estaban inscritos en la escuela primaria. La proporción de jóvenes inscritos entre los 12 y 17 años han aumentado más del doble en esos treinta años; pasó del 21% al 47 %. Los jóvenes inscritos entre los 18 y 23 años casi se cuadruplicaron en ese período (pasaron del 4% al 14%) . El Banco explica que la agenda deja mucho que desear, ya que por ejemplo, en las regiones de África del Sur del Sahara, en Asia del Sur y en la región de Latinoamérica y el Caribe sólo dos terceras partes de los niños que comienzan la escuela primaria permanecen inscritos cinco años después: en algunos países los márgenes de inscripción se detuvieron o tuvieron un retroceso entre la década de los ochenta y los noventa; además de que una proporción importante de la población de tales países no tiene las destrezas suficientes para sobrevivir, menos las destrezas más avanzadas que se requieren para tener éxito; además que la calidad deja mucho que desear. El Banco concluye que el mayor éxito de los países en desarrollo se registra en el acceso a la educación. (World Bank Group, 1999, Education Sector Strategy, II; cap. 3, 1, gráfica 3).

dichas estrategias de evaluación adquieren importancia en tanto en el mundo subdesarrollado las instituciones que proporcionan educación formal se han multiplicado con lo que la competencia por obtener fondos se ha incrementado; pero también en tanto que en dichos contextos, como resultado del proceso de modernización, se presenta una creciente aceptación social de los contenidos que difunden los medios de comunicación que proporcionan educación no formal, lo que propiciado que dichos medios se multipliquen, lo que, a su vez, ha dado lugar a que entre los propios medios surja una mayor competencia por contar con amplios auditorios de oyentes o televidentes. A la vez tanto la creación de múltiples instituciones de educación como la multiplicación de los medios de comunicación también ha dado lugar a que se acreciente la lucha entre estas instancias por lograr reconocimiento o prestigio; un valor relevante, como Max Weber explicaba, en su afán de destacar el peso de factores no materiales, que aunque no tienen una imbricación directa con la economía, influyen de manera determinante en la conducta individual y en la vida social.⁵⁸

Es importante destacar que dichas estrategias y políticas de evaluación que, entre otros fines, se orientan a propiciar mejores resultados en la educación, de manera análoga a las estrategias y políticas económicas que el Banco impulsó, desde principios de la década de los ochenta en los países en desarrollo (y que se abordaron en el capítulo anterior), no sólo son promovidas por el Banco sino que resultan de un consenso entre diversos organismos internacionales y regionales, lo que tiende a poner en evidencia que evaluar resultados en educación como en otras áreas (salud, medio ambiente, el desempeño político y administrativo) tiende a ser una manifestación de nuevas tendencias internacionales.

⁵⁸ Es pertinente recordar que Weber formaba parte de la generación de 1890 en la que se ubicaban importantes pensadores como Dilthey, Freud, Pareto, Durkheim; pensadores que tenían como común denominador que había develado el peso de los factores no materiales. Es más dichos pensadores al reivindicar la importancia de factores no materiales como las posiciones subjetivas (Dilthey), el inconsciente (Freud), los instintos (Pareto), las creencias (Durkheim), los valores y el peso de la religión (Weber) llegaron a establecer una polémica a veces, abierta otras veces silenciosa con el marxismo. Cfr., el excelente libro de Stuart Hughes (Hughes, 1959).

Así, por ejemplo la OCDE proponía, para mediados de la década de los noventa para sus países miembros (aunque también es legítimo para otros países) que debían ejercer una vigilancia permanente sobre los resultados de la educación, estimar la manera cómo evolucionan algunos indicadores uniformes de rendimiento tanto entre los estudiantes, en las instituciones que integran el sistema educativo; pero además dicha organización - coincidiendo con planteamientos del Banco - proponía evaluar el rendimiento y la eficacia de las instituciones de enseñanza superior tomando en cuenta los resultados de la educación en el mercado laboral.⁵⁹ (lo que podría significar como el Banco y otros especialistas en educación superior ya han sugerido, analizar cual es la relación entre educación e ingresos y examinar los índices de desempleo que se presentan en personas que tienen distinto nivel educativo y que tienen diferentes perfiles profesionales (Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 83-84, Banco Mundial, 1996, 111- 112, World Bank, Higher Education, Peril..., 2000, 51, Banco, Educación Superior, Peligros..., 2000, 57).

Es más, para fines de la década de los noventa, diversos organismos internacionales, como el propio Banco, la UNESCO y la UNICEF se comprometieron a estimular a los países en desarrollo para que realizaran evaluaciones sobre la enseñanza de diversos niveles, e incluso llegaron al acuerdo de apoyar todos los esfuerzos encaminados a obtener información internacional sobre los logros y los rendimientos de la educación. Pero otro objetivo, que entonces, se trazaron dichos organismos internacionales fue mejorar la concepción y los propósitos de las evaluaciones. Hacer de los exámenes instrumentos que permitan evaluar, no sólo calificar, que coadyuven a valorar lo que se enseña y lo que se aprende. Pero que posibiliten, al mismo tiempo, detectar problemas que se presentan tanto en el proceso de enseñanza como en

⁵⁹ Es más, el Banco en 1995 señalaba: "A fin de poder orientarse acerca de la variedad de cursos que se ofrecen y tomar decisiones sobre los cambios en los planes de estudio, las instituciones deben vigilar tanto el desempeño de sus graduados en el mercado laboral, incluidas la colocación y la remuneración que perciben, como la oferta y la demanda de las diferentes especialidades" (Banco, La enseñanza superior, 1995, 83-84).

el proceso de aprendizaje (World Bank, Education Sector Strategy, 1999, VIII, X). De tal modo que dichas evaluaciones sirvan para contrarrestar – de acuerdo a la óptica de dichas instituciones - el descuido y la atención insuficiente que prevalecía, para mediados de la década de los noventa frente a los resultados de la educación; sea que estos se definieran en términos de aprendizaje o con relación al desempeño en el mercado laboral (Banco Mundial, 1996, 104).

En torno al otro valor que el Banco promueve, la flexibilidad, recomienda fomentarlo, enseñando a los estudiantes a aprender constantemente, en tanto el mundo cambia rápidamente, también recomienda introducir la flexibilidad en el funcionamiento de los diversos niveles educativos. Estimular dicha flexibilidad en los niveles de enseñanza básica y media - significa para el Banco - que el conocimiento que se exige al profesor, los materiales que se asignen para apoyar la enseñanza pueden variar según las condiciones locales y las condiciones de cada escuela, que incluso el tiempo que se dedique a la enseñanza pueda variar según las estaciones agrícolas, las fiestas, las tareas domésticas. Es decir, la flexibilidad significa para Banco auspiciar que las escuelas sean flexibles en lo que deben enseñar pero también en cómo deben educar, en la selección de los métodos de enseñanza que van a utilizar y en la manera como van a asignar los recursos para la educación. En fin, la mira de dichas iniciativas es introducir principios que flexibilicen lo que los alumnos aprenden y cómo lo aprenden, que flexibilicen su actitud ante el conocimiento; introducir reformas que introduzcan la flexibilidad en el sistema educativo, concebido como un todo; pero que simultáneamente doten de suficiente autonomía a las escuelas (Banco Mundial, 1996, 9, 14, 64, 92, 95- 96). Para el nivel de la educación superior, el Banco asume para el segundo momento que la flexibilidad presupone que las instituciones que brindan educación terciaria estimulen la innovación, con el propósito de que la educación pueda responder a las necesidades de una economía mundial basada en el saber, que la educación superior responda a los requisitos de formación

avanzada que requiere el mercado laboral en constante transformación (World Bank, *Constructing*, 2002).⁶⁰

Sin embargo, hacer de la flexibilidad un principio y hasta un valor que pueda guiar a las instituciones educativas de los países en desarrollo tiende a constituir un verdadero desafío en una coyuntura, en que se ha puesto en marcha una nueva estrategia económica, que ha implicado incertidumbre y a la vez contracción económica, en que los Estados nacionales (de países desarrollados y de países en desarrollo) no tienen los recursos de antes para responder a las crecientes demandas sociales, Así esperar un desempeño flexible en las instituciones educativas (independientemente del nivel de enseñanza que imparten) se dificulta en una coyuntura en que los presupuestos públicos para lo social han disminuido, en tanto si hay recursos suficientes existen más posibilidades de moverse entre distintas opciones y. como corolario, la flexibilidad adquiere viabilidad. Reconocer lo difícil que resulta guiarse por la flexibilidad, en momentos de escasez de recursos, no exime de la necesidad de tener en cuenta que “el mundo del futuro requerirá una educación general cada vez más flexible” como el Banco ha destacado a la vez que otros grupos comprometidos con el porvenir de la educación superior (Banco Mundial, *Educación Superior... Peligros...*, 2000, 79; World Bank *Higher Education, Peril...*, 2000, World Bank,

⁶⁰ El grupo especial convocado por BM y la UNESCO para analizar la problemática de la educación superior (al que hice referencia en páginas anteriores señalaba en este mismo sentido: “ la educación superior puede estimular la independencia e iniciativa, que son bienes de enorme valor en la sociedad del conocimiento” (Banco, *Educación Superior Peligros...*, 2000, 41, The World Bank, *Higher Education... Peril...*, 2000, 37)Es mas para dicho grupo, el que las instituciones de educación superior llegaran a ser flexibles implica que dichas instituciones deben ser capaces de adaptarse a los cambios de matrícula, tanto al auge como al deterioro por el que pueden transitar diversos campos de conocimiento, que las instituciones de educación superior deben estar atentas ante las transformaciones en la gama de habilidades que demanda el mercado laboral. Lo que exige que las instituciones de educación superior tengan intercambio con otras instituciones del interior del país para conocer las tasas de matrícula de egresados de enseñanza media, que dichas instituciones se vinculen también con instituciones que están al día en el acervo internacional de conocimientos que existe en cada campo disciplinario y como éste va cambiando constantemente de acuerdo a la dinámica propia de los campos disciplinarios (World Bank, *Higher Education Peril...*, 2000, 51, Banco, Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad; Banco, *Educación Superior..., Peligros...*, 2000, 56).

Vocational... , 23, 24- 26). Nivel educativo que es importante, en tanto tiende a imprimir una serie de requerimientos y que tiende a difundir incluso una serie de principios en los niveles educativos previos, en la enseñanza media y básica

¿Cómo explicar, empero, que el Banco promoviendo en el mundo en desarrollo valores como la productividad, la competencia y la eficacia, así como la necesidad de ser emprendedor y arriesgado y postulando el valor de la flexibilidad, muestre una preocupación para que a partir de un cambio de mentalidad, de valores y actitudes, se pueda estrechar el nexo entre mercado y educación, de tal modo que la educación pueda contribuir al crecimiento, al desarrollo, a la expansión del mercado y en última instancia a la extensión del mercado mundial? La expansión del mercado mundial, el avance de la economía mundial y la consolidación del capitalismo - en esta fase de globalización - supone inculcar valores como productividad, eficacia, ser arriesgado y emprendedor en tanto la competencia entre empresas, naciones y bloques regionales se ha exacerbado, en una coyuntura en que incluso la competencia en el interior de los bloques se ha incrementado, en que las grandes naciones con mayor poder económico como Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón se enfrentan a naciones con potencial económico como China que plantean un reto a la competitividad, productividad y a la eficacia.⁶¹ Inculcar valores como la flexibilidad aparece como una nueva exigencia ante un entorno económico que exige la adaptación permanente ante cambios rápidos y constantes (Banco Mundial, Informe..., 1998/1999, 41).

O para expresarlo de otra manera el que el Banco promueva dichos valores en el mundo capitalista de fines del siglo XX y albores del siglo XXI, implica que ya no es suficiente con socializar a las generaciones en los valores que dieron origen al capitalismo, (en el amor al trabajo, la exaltación del ahorro, el respeto a la propiedad; valores que tan elocuentemente May Beber explicó en su

⁶¹ Pero el reto a la competitividad que implica China como nación, puede verse mermado en el mediano plazo precisamente por las enormes necesidades sociales insatisfechas que prevalecen en dicho contexto. Pese a que el control que se ejerce desde el sistema político puede retrasar la expresión de las demandas sociales.

prestigiosa obra la *Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*) (Weber, 1974). Cada época requiere de un estuche ideológico distinto, pese que hay valores que el Banco retoma que habían aparecido desde la génesis del capitalismo o en el curso del desarrollo del sistema como la valoración del tiempo (en tanto el tiempo es dinero) o la importancia de ser arriesgado y emprendedor que Shumpeter depositaba en los empresarios y el Banco concibe como un valor, que es necesario impulsar en los hombres y mujeres que tienen mayor nivel de instrucción. Precisamente en la medida en que una institución como el Banco promueve dichos valores que tuvieron relevancia en épocas anteriores les imprime una nueva legitimidad.

El hecho de que el Banco promueva dichos valores para que se difundan no sólo en la educación formal sino en la vida en general, implica que al Banco como a otras instituciones de carácter internacional y regional les ha correspondido elaborar, divulgar y hasta promover este nuevo estuche ideológico para el capitalismo actual, a la par que fomentar transformaciones reales al diseñar y fomentar nuevas políticas, como las políticas de ajuste, a partir de las cuales deben evolucionar los países de ingreso mediano y bajo. La dimensión ética o la promoción de ciertos valores es complemento y hasta se presenta en unión indisoluble con el fomento de cambios económicos.

Prioridad y jerarquía de conocimientos que el Banco impulsa para los países de ingreso mediano y bajo.

Pero el Banco también promueve que se difundan como prioridad en los países en desarrollo conocimientos económicos –conocimientos vinculados a la producción, conocimientos financieros, conocimientos de administración, conocimientos de tipo técnico e incluso los conocimientos a los que el Banco les confiere un sentido práctico,⁶² en tanto dichos conocimientos pueden contribuir (en

⁶² El Banco en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1998/ 1999 formula una propuesta integral de los conocimientos y de los tipos de información que pueden ser (en su perspectiva

la perspectiva del Banco) a promover el crecimiento económico y coadyuvar al desarrollo, contribuir a la expansión del mercado y en última instancia impulsar el mercado mundial, que constituye la preocupación prioritaria para el Banco.

El que el Banco en calidad de banco se haya orientado desde sus orígenes a propiciar transformaciones prácticas, como coadyuvar a la reconstrucción del continente europeo, devastado por la segunda guerra mundial; pese a que desde la creación del Banco también se pusieron de manifiesto miras utópicas, a largo plazo; como el que el Banco debía contribuir, tan pronto como fuera posible, a rehacer el mundo, a incrementar la solidaridad humana, a desarrollar los recursos y la capacidad productiva de los países, poniendo especial atención en la problemática de los países en desarrollo - contribuye a explicar que el Banco desde la década de los setenta, se incline por fomentar una educación práctica en los países en desarrollo. Que el Banco impulsara para dichos contextos, precisamente desde la década de los setenta, que se impartieran y difundieran conocimientos que permiten vivir mejor (que aluden a la salud, a la nutrición y a la planificación familiar); conocimientos que pueden ser útiles para el desempeño de un trabajo, que el Banco, ya en ese momento, abogara a favor de que la educación básica sirviera para impartir otros mínimos de aprendizaje también de índole práctica como la alfabetización, la aptitud numérica funcional e incluso los conocimientos necesarios para la participación de los individuos en actividades cívicas concediendo a dichos conocimientos igual jerarquía que a los que se desprenden de asignaturas académicas. Que el Banco se orientara a privilegiar la formación de profesionales en áreas que, en su entender, tenían una aplicación práctica como las ciencias tradicionales (por ejemplo, las ciencias exactas) frente a otras formaciones que no tenían, para el Banco, dicha aplicación práctica como es el caso de las ciencias sociales y que el Banco recomendara incluso en aquellos países en desarrollo en los que la educación primaria había

óptica) más útiles para fomentar el proceso de desarrollo. Dicho informe en inglés se titula Knowledge and Information for Development. En español: El conocimiento al servicio del desarrollo (Banco, informe del, El conocimiento..., 1998-1999, III).

alcanzado mayor desarrollo, impulsar que los educandos de los primeros años obtuvieran una formación en aptitudes técnicas (que se suelen identificar con lo práctico).⁶³

Ahora bien, desde la década de los setenta, el Banco legitima su inclinación por todo aquello que se vincule con lo práctico, por conocimientos y una formación profesional práctica en virtud de la escasez de recursos que padecen los países en desarrollo. Pero la inclinación del Banco por este tipo de educación también se explica, porque de acuerdo con el diagnóstico que elabora en 1975, la educación de cualquier nivel en la mayoría de los países en desarrollo, se concebía más bien como una preparación para el nivel siguiente (propedéutica) y no como una preparación para una finalidad práctica (terminal), lo que dio lugar, (de acuerdo a la perspectiva del Banco), a que la educación tendiera a ser en muchos de dichos contextos teórica, abstracta, poco práctica y antifuncional para desempeñar cualquier tipo de empleo ⁶⁴ (Banco Mundial, 1971, 17- 18; Banco Mundial, 1975, 23- 24, 55; 63, Lichtensztejn y Baer, 1987, 170).

⁶³ El Banco hace explícitos estos lineamientos de políticas en los documentos sectoriales sobre educación, publicados en 1971 y 1975. En ellos, el Banco pone de relieve, además, cómo estos criterios han influido en los préstamos del Banco en el rubro educativo y cómo influirán en el financiamiento futuro. Así en el documento sobre educación de 1971 señala: “los proyectos educativos del Banco en materia de financiación educativa a menudo han contribuido en forma significativa al mejoramiento de los sistemas educativos. En 21 países se han incluido en los planes de estudio de la enseñanza secundaria general materias prácticas y prevocacionales en pie de igualdad con las asignaturas académicas. Se ha reforzado la enseñanza de las ciencias y la relación entre los graduados en ciencias y en humanidades”. El Banco esboza en el documento de 1975: “en los casos que la educación esté bastante desarrollada, tendrá prioridad la formación de aptitudes técnicas que respondan a las necesidades de sistemas económicos cada vez más avanzados” (Banco, Educación, 1971, 17-18; Banco, Educación 1975, 55).

⁶⁴ El Banco, desde el año de 1963, manifiesta una preocupación de que la educación sirva para el trabajo. Es más, su línea era apoyar mediante financiamiento proyectos educativos que coadyuven “a la formación... de una fuerza laboral del tipo y volumen que se precisan para impulsar el desarrollo económico del país miembro de que se trate”. Para el Banco y la AIF este criterio implicaba en esa etapa que... “(debía) concentrar su atención en los proyectos en las áreas de a) la educación y la formación técnica y profesional a diversos niveles y b) la enseñanza secundaria general”. Los demás tipos de proyectos educativos sólo podían considerarse en casos excepcionales. Véase el memorándum del Presidente del Banco titulado: “ Propuestas para una política del Banco/ AIF en materia de educación, de octubre de 1963. Es importante precisar que los elementos básicos de la política del Banco en materia de financiación educativa se formularon inicialmente en septiembre de 1962, fecha en que se presentó el primer proyecto educativo. Un año después el Presidente del Banco elaboró el

Asimismo un conjunto de circunstancias históricas explican que el Banco realice en 1997 y 1998, una propuesta integral a los países en desarrollo de los conocimientos que deben privilegiar, sobre los conocimientos económicos, administrativos y financieros; sobre los conocimientos técnicos y prácticos que deben promover para impulsar la inserción de dichos países en la economía mundial y contribuir al crecimiento económico, al desarrollo, de tal manera que también dichos conocimientos puedan coadyuvar, en última instancia, a la expansión del mercado mundial. En cambio para la década de los setenta, una década antes de que se pusieran en marcha las estrategias y políticas de ajuste, el Banco se restringe a recomendar a los países de ingreso mediano y bajo que privilegiarán los conocimientos prácticos frente a los no prácticos y que fomentaran en los educandos el desarrollo de aptitudes técnicas.

El que las sociedades modernas - sobre todo de fines del siglo XX y de los albores del siglo XXI - dependan de manera creciente de los conocimientos y de los avances tecnológicos, es más el que las sociedades modernas hayan comenzado a ser y se guíen por la utopía de constituir sociedades del conocimiento; sociedades que se sustentan en un poder y hasta en un capital invisible influye en que el Banco aborde para fines de la década de los noventa, de manera integral, el tema de los conocimientos y conceda gran importancia a promover cierto tipo de conocimientos en los países en desarrollo. Pero además, el interés del Banco por impulsar un conjunto de conocimientos en los países en desarrollo también se debe al hecho de que para el Banco los conocimientos constituyen una panacea que puede permitir el despegue de las sociedades rezagadas; si precisamente dichas sociedades logran adaptar los conocimientos disponibles en las sociedades industriales – que van adelante en la producción de nuevos productos y en la invención de nuevos procesos - si dichas sociedades

memorándum citado explicando los tipos de proyectos que podían financiarse en ese momento. La política de préstamos del Banco, en ese entonces, planteaba líneas de financiamiento de proyectos educativos distintos para países pequeños, medianos, para países de elevada población y para los países menos desarrollados de Europa (Banco, Educación, 1971, 15).

logran, además, absorber dichos conocimientos a través de un proceso de educación permanente y promover la utilización general de los conocimientos tanto en la esfera privada, pública y social.

El papel que el Banco concede a los conocimientos en general, pero sobre todo a los conocimientos económicos, también se explica en tanto que para el Banco dichos conocimientos tiende a iluminar todas las tareas y todas las acciones económicas, revelar las preferencias, guiar los intercambios y orientar los mercados. Mientras que la falta de conocimientos económicos pueden provocar el desplome de los mercados y hasta obstaculizar la aparición de nuevos mercados. Pero también la relevancia que el Banco confiere a los conocimientos se desprende del potencial que atribuye a la ciencia de la información (a partir de la que se difunden los conocimientos) en tanto dicha disciplina (en óptica del Banco) puede afectar por igual - tanto a productores como a consumidores. El que el capital físico o los factores tangibles e identificables como el trabajo y el capital no constituyan para el Banco el único factor que propicie el crecimiento económico sino el hecho de que factores intangibles como los conocimientos y el progreso técnico tengan un papel relevante en el crecimiento económico,⁶⁵ también propició

⁶⁵ El Banco explica cómo cuestiones intangibles como los conocimientos y el progreso técnico fueron alcanzando relevancia en el análisis del crecimiento económico en los siguientes términos: “ En los primeros análisis (del crecimiento de la productividad total de los factores), de la (PTF), se suponía que el *capital físico* era el único factor nacional específico que se podía acumular para mejorar las condiciones de vida de la población. El progreso técnico y otros factores intangibles se consideraban universales, en el sentido de que estaban a disposición de todas las personas de todos los países y, por lo tanto, no podían explicar las diferencias de crecimiento entre los países... (Pero) pronto se comprobó que el capital físico no era el único factor cuya acumulación impulsaba el crecimiento económico. Un estudio que analizaba las variaciones de las tasas de crecimiento en un gran número de países puso de manifiesto que la acumulación de capital físico explicaba menos del 30% de esas variaciones. El resto - 70% o más - se atribuía... a los factores intangibles... Posteriormente se recurrió *al capital humano* para explicar mejor las causas del crecimiento económico. Un nivel más elevado de instrucción de la población significa que son más las personas que pueden aprender a utilizar mejor la tecnología... Además, desde hacía tiempo se reconocía y se había comprobado empíricamente la importancia de la educación para el crecimiento económico. En un estudio se había llegado a la conclusión de que el mayor número de años de escolarización explicaba aproximadamente el 25% del aumento del PIB per cápita en los Estados Unidos entre 1929 y 1982. Al incorporar la educación se reducía la parte del crecimiento económico que no podía explicarse... Algunos investigadores llegaron a la conclusión, quizá precipitada, de que el capital físico y humano podían explicar por completo o casi totalmente el rápido crecimiento de las economías de Asia

que el Banco para la década de los noventa incursionara más a fondo en el tema de los conocimientos y recomendara impulsar sobre todo ciertos tipos de conocimientos en países de ingreso mediano y bajo.

Pero además, la importancia que el Banco concede a los conocimientos en general como a los conocimientos económicos de manera particular, también se debe a que el Banco atribuye el gran éxito económico que tuvieron algunos países de Asia Oriental como la República de Corea, Singapur y Taiwán (China) y algunos contextos como Hong Kong (China) - desde 1945 hasta fines de la década de los noventa - precisamente al hecho de que en dichos lugares se siguió una estrategia adecuada de inversión en conocimientos que pudieron materializarse en capital físico, a que dichos países supieron invertir en educación y en una serie de instituciones que permitieron absorber adecuadamente los conocimientos (Banco Mundial, 1998/1999, 1, 19 - 20; Burnett, 1996, 115).⁶⁶ Sin embargo, el milagroso crecimiento económico que alcanzaron muchos países del Sudeste Asiático desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de la década de los noventa (momento en que se enfrentaron a una severa crisis económica) se debió también a otros procesos que no se vinculan ni con el proceso de educación ni con la adquisición de conocimientos. Dichos países - que por su agresividad y por su potencial económico se suelen conocer como los “Tigres del Sudeste Asiático”, pusieron en práctica desde 1945 como estrategia económica el camino de la exportación (estrategia que el Banco impulsa para el mundo subdesarrollado en la década de los ochenta, treinta y cinco años después), precisamente en un contexto mundial en que había menor competencia

oriental; en otras palabras, ya no era preciso recurrir al conocimiento como factor independiente... Los bajos valores de crecimiento de la PTF obtenidos por esos investigadores se debieron, en parte, a que, al cuantificar la acumulación de los factores, tuvieron en cuenta las mejoras introducidas en la mano obra y el equipo. Por ello, sus pruebas sobre el bajo crecimiento del PTF en Asia oriental no invalidan la necesidad de acabar con las diferencias de conocimientos. (Banco, Informe del desarrollo, Los conocimientos, 1998/1999, 19-20).

⁶⁶ Nicholas Burnett coordinador del libro del Banco que se titula Prioridades y Estrategias para la educación, explica cómo al Banco le interesaba difundir el ejemplo de países de Asia Oriental, los cuales a través de la educación habían logrado crecer económicamente, reducir pobreza y hasta un mejor gobierno. (Burnett, 1996, 215 - 216).

económica lo que facilitó la expansión económica de los países de Asia. Además dichos países antes de adoptar el camino de la exportación desarrollaron su mercado interno, gracias a políticas de redistribución del ingreso y a procesos de reforma agraria exitosos. Otros dos fenómenos explican el sorprendente desarrollo económico de dichos países: primero el que en dichos contextos, los Estados eran relativamente autoritarios y segundo, dichos Estados alcanzaron un importante grado de autonomía respecto a los principales grupos económicos, lo que les permitió apoyar a partir de estrategias y políticas selectivas a aquellos sectores que tenían importante potencial económico, que podían ser punta de lanza del proceso de exportación y así impulsar el crecimiento económico de dichos países y su inserción progresiva en la economía mundial (Anglade y Fortín, 1987, 219).⁶⁷

Pero el que el Banco diseñara y promoviera la enseñanza y el aprendizaje de ciertos conocimientos (más relacionados con la economía) también se explica por el modelo de desarrollo que le interesa promover en los países en desarrollo y en virtud de los intereses que el Banco sobre todo representa al fomentar dicho modelo (temas que se analizaron en el primer capítulo). Cabe recordar que el Banco desde la década de los ochenta, impulsó para el mundo subdesarrollado una estrategia económica que se sustenta en la apertura económica, en la liberalización de las economías. Es más – de acuerdo a la perspectiva del Banco – el que los países abran sus mercados, permitan la importación, puede coadyuvar a que adquieran tecnología de los centros más avanzados, que haya mayor intercambio entre países también en ideas, conocimientos, técnicas y experiencias. Pero incluso el Banco promueve que los países se abran más en lo que se refiere a la adquisición e importación de conocimientos, que la apertura económica no se circunscriba a mercancías y servicios; lo que podría dar lugar (de

⁶⁷ Christian Anglade y Carlos Fortín realizaron un estudio comparativo sobre las condiciones en que algunos países de Asia, como Taiwán y la República de Corea comenzaron a exportar manufacturas y de las condiciones que prevalecían en América Latina en los años ochenta. Concluyeron que la región latinoamericana parte de condiciones adversas para lograr éxito en el camino de la exportación, por lo que se requiere adoptar, en su opinión, una estrategia económica que se sustente en el mercado interno (Anglade y Fortín, 1987).

acuerdo a la óptica del Banco) que los países pudieran crecer y desarrollarse con mayor rapidez; pero lo que, a la vez, podría propiciar que los países en desarrollo (por su déficit científico y técnico, por su inversión escasa en ciencia y tecnología sobre todo en comparación con los países desarrollados, que tienen mayor volumen de conocimientos disponibles y mayor capacidad para la generación de conocimientos) se convirtieran - por lo menos de manera transitoria – en más dependientes de los conocimientos y de las técnicas provenientes de los países industriales, pese a que esto no es algo que el Banco visualice y que juzgue (como corolario) como negativo.

Pero en tanto el Banco se presenta hasta la coyuntura actual como una institución humanitaria (pese a que dicha faceta del Banco data desde fines de la década de los sesenta, desde que McNamara fue Presidente del Banco,⁶⁸ y apunta que la misión fundamental de dicha institución constituye la disminución de la pobreza) es comprensible que asumiendo, precisamente, una preocupación humanitaria advierta que si los conocimientos y las técnicas no se distribuyen de manera homogénea el peligro es que el mundo se polarice no sólo en lo que se refiere al capital, a los bienes materiales sino también en los conocimientos. Es más, en el Informe del Desarrollo Mundial, que dedica el Banco al tema de los conocimientos advierte que “la distancia que separa a los países ricos de los países pobres es mayor en relación con la generación de conocimientos que con los niveles de ingreso” (Banco Mundial, 1998/1999, 2).

Conocimientos prioritarios que el Banco promueve en los países en desarrollo

¿Cuáles son los conocimientos más bien de índole económica que se vinculan al mercado, los conocimientos que se vinculan a la producción, a las

⁶⁸ Robert S. McNamara es nombrado quinto Presidente del Banco, el 10 de abril de 1968 hasta el 1º de julio de 1981, en que A. W. Clausen lo sustituye en el desempeño de dicha función. Aspectos destacados de los 50 años de operaciones del Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/html/extdr/espanol/history/htm>.

finanzas, a la administración, pero además las aptitudes técnicas, de índole práctica que el Banco recomienda fomentar en los países en desarrollo? y ¿qué estrategias sería necesario poner en marcha en los países de ingreso mediano y bajo (en opinión del Banco) para impulsar tanto la adquisición, absorción y utilización de dichos conocimientos?

De acuerdo a la jerarquía de conocimientos que el Banco construye, los conocimientos para la producción son fundamentales y deben constituir por tanto una prioridad en los países en desarrollo. Dichos conocimientos son los que permiten disponer de un mayor volumen de mercancías para satisfacer las necesidades de la población, los que pueden contribuir – además - para transformar los recursos. Como ejemplo de dichos conocimientos para la producción, el Banco hace alusión a los conocimientos agrícolas, que han permitido contrarrestar graves problemas como el abastecimiento de alimentos para una población que ha crecido rápidamente. Dichos conocimientos – como explica el Banco – son los que permitieron revertir los pronósticos del economista británico Robert Malthus en el sentido de que con el tiempo todos los países tendrían más habitantes de los que podrían mantener con su producción alimentaria. Estos conocimientos son los que permitieron que el abastecimiento de alimentos para la mitad del siglo XX marchara de manera paralela al crecimiento de la población; los que contribuyeron a poner en marcha lo que se denominó la revolución verde, (la revolución en la agricultura). Dichos conocimientos para la producción pueden contribuir a que se produzcan más mercancías y bienes con los recursos de que se dispone; impulsar el crecimiento económico, el desarrollo y la ampliación del mercado nacional e incluso internacional; pero además dichos conocimientos pueden contribuir a satisfacer importantes necesidades sociales (Banco Mundial, 1998/1999, 4, 16).

En este esquema que el Banco construye sobre los conocimientos que pueden fomentar el crecimiento económico, el Banco concede prioridad así mismo a los conocimientos técnicos y promueve que dichos conocimientos se enseñen

con mayor intensidad en los países de ingreso mediano y bajo. Dichos conocimientos provienen de disciplinas relacionadas con contabilidad, administración, ingeniería e informática y se adquieren, sobre todo, en carreras como ingeniería, ciencias, administración y matemáticas que de acuerdo a la perspectiva del Banco tanto el Estado como los grupos privados deben promover en tanto garantizan mayor crecimiento económico y pueden coadyuvar a que los países en desarrollo compitan de manera progresiva en la economía mundial donde el crecimiento dependerá cada vez más de dichos conocimientos. Para el Banco privilegiar dichos conocimientos es prioritario y las carreras en los que se imparten como núcleo central.

No constituye éste el caso de otros conocimientos como los propios de las humanidades y que se imparten en carreras como derecho y que no tienen (en opinión del Banco) una correlación con el crecimiento económico (Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 28, 94; Banco Mundial, 1998/1999, 43). Para el Banco la importancia que revisten los conocimientos técnicos exige conceder prioridad a materias como matemáticas en los programas de enseñanza. En conclusión, el Banco propone valorar los conocimientos, las materias y las carreras de índole profesional en función de sus rendimientos económicos; de la posibilidad que tienen los que poseen dichos conocimientos de contribuir al crecimiento económico y como corolario a la expansión del mercado en tanto saber administración, contabilidad e informática puede constituir un fundamento importante para una gestión eficaz de todo tipo de empresas, de instituciones que compitan en el plano nacional como en el internacional.⁶⁹ Es más, los conocimientos de administración incluso pueden constituir un requisito para tener

⁶⁹ El que el Banco valore dichos conocimientos en tanto pueden coadyuvar al crecimiento económico y conceda un lugar secundario a conocimientos propios de las humanidades en función de la desconexión (que les atribuye respecto a la economía), no debe impedir reconocer que los conocimientos sobre cuestiones de administración, contabilidad e informática también son necesarios para permitir el funcionamiento de instituciones culturales, sanitarias, religiosas, es decir para el funcionamiento de instancias que no tienen un vínculo directo con el desarrollo económico.

éxito en un pequeño negocio o en el auto - empleo.⁷⁰ El que el Banco valore los conocimientos por los rendimientos económicos que puedan garantizar tiende a ser una expresión de la concepción económica que el Banco asume sobre la educación en una primera etapa; en que le interesa promover conocimientos y fomentar una educación porque dichos factores pueden ser base importante para obtener mejores resultados económicos (Bennell, 1996).

Para avanzar en la adquisición de conocimientos técnicos el Banco recomienda que los países de ingreso mediano y bajo avancen en su nueva estrategia económica, en la promoción de las exportaciones, aunque dichos países también deben abrirse frente a productos y servicios provenientes del exterior, en tanto de acuerdo a la perspectiva del Banco, tanto la exportación como la importación - permiten estar al tanto de nuevas y mejores formas de producir bienes y servicios. Impulsar dichos conocimientos es importante para el Banco en tanto, desde la década de los sesenta, se ha modificado la estructura del comercio internacional. Antes los productos primarios (como el mineral de hierro, el café y el algodón sin elaborar) predominaban en el comercio internacional; mientras ahora han adquirido importancia los bienes que tienen alta concentración de tecnología (alto valor agregado).

Para los países de ingreso mediano y bajo de acuerdo a la jerarquía de conocimientos que el Banco construye, resultan también relevantes los conocimientos prácticos. Permiten combatir enfermedades; garantizan que las familias recurran a la planificación familiar, (que para el Banco constituye una política relevante que se asocia sobre todo a un mayor grado de educación de la mujer). Los conocimientos prácticos también garantizan un mejor cuidado de los niños, pues permiten contar con criterios pertinentes para nutrirse mejor. Para el

⁷⁰ El Banco destaca: "Para tener éxito en el autoempleo o en un pequeño negocio se requiere algo más que habilidades vocacionales. Se requiere: acceso al capital, acceso a los mercados o conocimientos o competencia en cómo administrar un negocio". Pero para dirigir un pequeño negocio (en opinión del Banco) hay que tener conocimientos, además, de cómo operan los mercados locales y conocer las habilidades y destrezas que se requieren (Banco, Vocational..., 1991, 27).

Banco una gran parte de dichos conocimientos prácticos se pueden obtener en la educación básica. Pero, además, constituyen una parte importante de esos mínimos de aprendizaje que el Banco ha promovido desde la década de los setenta.

Pero además en estos conocimientos prácticos más vinculados a la vida inmediata y al trabajo se podrían incluir, aunque el Banco los conserva como categorías separadas conocimientos más sofisticados, conocimientos que el Banco denomina de atributos que se refieren a características concretas; permiten evaluar con objetividad la calidad de un producto, la laboriosidad de un trabajador y la solvencia de una empresa; conocimientos que en síntesis, son importantes para un buen funcionamiento de la economía y de los mercados,

Para promover los conocimientos que permitan comprobar la calidad de un producto, el Banco recomienda que los gobiernos de los países de ingreso mediano y bajo supervisen directamente la calidad o faciliten la creación de instituciones independientes que verifiquen dicha calidad.⁷¹ Dichas instituciones pueden ser importantes tanto para proteger a los que compran un producto como para los que lo producen; los protege frente a la competencia desleal; es más dichas instituciones pueden impedir graves deficiencias en la producción y hasta la destrucción del mercado, pese a que el establecimiento de estas instituciones pueda implicar, en apariencia, poner una serie de límites frente a los mercados. Pero también la certificación de la calidad de los productos puede ser particularmente valiosa – desde la óptica del Banco - para los exportadores de los países de ingreso mediano y bajo, que deseen establecer una reputación de calidad, con lo que garantizaría que productos de calidad de diversos países llegaran al mercado mundial con lo que éste podría beneficiarse y fortalecerse. Como pauta singular, el Banco subraya la importancia de contar con instituciones

⁷¹ El Banco destaca, por ejemplo, que el Estado puede exigir directamente a los fabricantes de productos alimenticios que den a conocer los ingredientes que emplean, aunque advierte que para que esto funcione se requerirían medidas legislativas para garantizar que la información fuera veraz (Banco, Informe sobre el Desarrollo....1998/1999, 75)

que tomen en cuenta los dos actores que intervienen en los mercados; compradores y vendedores, productores y consumidores. Lo que implica que (en opinión del Banco) para garantizar un buen funcionamiento de los mercados - y esto parece válido tanto para fortalecer los mercados nacionales como el mercado mundial - no sólo se requiere de instituciones que defiendan a los consumidores como una procuraduría del consumidor. También el productor independientemente del consumidor debe ser objeto de conocimiento, evaluación, certificación y promoción (Banco Mundial, 1998/1999, 27, 43, 11, 2, 22, 72, 73).

Para acercar crecimiento económico y educación, desarrollo y educación, mercado y educación, el Banco también concede prioridad que se impulse en los países de ingreso mediano y bajo, la adquisición de conocimientos financieros, que pueden servir para agilizar los mercados y promover el crecimiento económico. Es más, el Banco advierte que las instituciones financieras son muy importantes en países en desarrollo, ya que pueden permitir que se adopten decisiones con mayor fundamento de hacia qué renglones, ramas y empresas debe dirigirse el capital escaso que existe, precisamente dicha estrechez financiera que constituye un rasgo característico de las economías en desarrollo. Pero además dichas instituciones financieras pueden ejercer una supervisión para que los recursos se utilicen de manera eficaz. De allí que cuando se logran instaurar instituciones financieras sólidas, éstas se convierten en garantía de rápido crecimiento económico; mientras que los países que se caracterizan por tener instituciones financieras endebles son proclives a crisis financieras, cuyos efectos negativos en el crecimiento económico pueden perdurar por años.

En opinión del Banco, los conocimientos financieros son indispensables no sólo para propiciar el crecimiento económico y propiciar la expansión del mercado, sino para que los gobiernos de los países en desarrollo puedan reducir la probabilidad de una crisis en los bancos y si ésta se presenta disminuir su magnitud. Crisis que por otra parte llegan a tener importantes repercusiones en el desarrollo y en el mercado. También dichos conocimientos son importantes para

que los gobiernos puedan determinar los montos de créditos convenientes y controlar los recursos. Para el Banco la rápida expansión del crédito es una señal inequívoca, de que existen problemas de solvencia bancaria, ya sea en una institución bancaria o en todo el sistema. También los conocimientos financieros son muy importantes, en opinión del Banco, para evitar que se desencadenen crisis financieras, que por fenómenos de contagio se puedan extender a otros países y afectar el funcionamiento del mercado mundial (Banco Mundial, 1998/1999, 94). También los conocimientos financieros son fundamentales para el Banco en tanto pueden permitir a las autoridades bancarias calcular de manera moderna los riesgos de los créditos y calcular las probabilidades de incumplimiento, identificar (como señalé previamente) las empresas en que conviene invertir, en tanto pueden ser ejes fundamentales para que el país logre una mejor inserción en el mercado mundial. Pero aun para los pequeños accionistas y prestatarios, los conocimientos financieros son fundamentales, en tanto pese a que dichos sectores no son los que desencadenan una crisis financiera, con dichas crisis suelen experimentar graves pérdidas en sus ahorros. El Banco esboza estas consideraciones sobre la relevancia de los conocimientos financieros tomando en cuenta las crisis financieras que han abatido en diversos momentos y en diversas magnitudes a diversos países en desarrollo. Es más dichas crisis en ocasiones han tenido un impacto muy negativo en el mercado mundial (como la crisis de los países de Asia oriental en 1997).⁷² Pero la

⁷² Es interesante el análisis que el Banco realiza de cómo dicha crisis dio lugar a una salida generalizada de capitales cuando explica: “Debido a la falta de transparencia y a la escasez general de información, los inversionistas no podían determinar cuáles eran las empresas, los bancos y las economías que podrían superar la crisis. En consecuencia optaron por abandonarlos a todos. Debido a un efecto de contagio, se produjo una retirada de fondos y se redujeron los precios de una amplia gama de activos. Los flujos de capital que cambiaron de rumbo alcanzaron una cifra superior a 100,000 millones o el 10% de PIB en las economías más afectadas”. La conclusión del Banco es interesante y la alusión que hace al sistema financiero de Estados Unidos cuando señala: “Una mayor transparencia de la contabilidad podría haber ayudado a evitar el pánico, dado que una mayor información en los flujos de información habría permitido una reacción más selectiva de los inversionistas. También podría haber instado a adoptar medidas correctivas mucho antes, con lo cual la crisis habría sido menos grave. Sin duda, la transparencia no es una protección infalible frente a las crisis bancarias: los sistemas financieros de Estados Unidos y de Suecia figuraban entre los más transparentes del mundo y,

importancia que el Banco concede a los conocimientos financieros tampoco se puede desvincular del hecho que el Banco constituye un banco, que forma parte de una red financiera mundial; red que ha obtenido beneficios importantes de los préstamos que ha concedido a los países en desarrollo (George y Sabelli, 1994, 6). En esta red financiera de alcance mundial, el Banco ha asumido la tarea de proteger a los grandes acreedores o prestatarios de carácter internacional con lo que preserva el mercado mundial en un parámetro vital, el de índole financiera (Banco Mundial, 1998/ 1999, 81 ss, 75).

El lugar secundario de los conocimientos políticos y sociales.

De lo que he explicado se desprende, que en tanto al Banco le interesó como prioridad, desde la época en que promovió los ajustes, impulsar la transición económica de los países en desarrollo tendió más bien a fomentar, en una primera etapa, que adquirieran importancia y se difundieran preferentemente, tanto a través de la educación como de la vida cotidiana, los conocimientos económicos, administrativos, financieros, técnicos y de índole práctico. Conocimientos que puedan coadyuvar a impulsar el crecimiento, desarrollar el mercado; impulsar la producción, fomentar el avance tecnológico, controlar mejor los recursos y asegurar un mejor manejo del dinero. Frente a dicha prioridad el Banco relega a un plano secundario en un primer momento a los conocimientos políticos y sociales. Dichos conocimientos políticos y sociales tienen, en el esquema del Banco del primer momento un lugar secundario, en tanto no contribuyen, (desde su perspectiva) al crecimiento económico, no fomentan el desarrollo y consecuentemente no tienen potencial para contribuir a la expansión del mercado tanto nacional como mundial. En consecuencia, en la perspectiva que el Banco asume en el primer momento no tiene sentido conceder importancia a los

sin embargo, ambos países se han visto sumidos en crisis en años recientes” (Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo... 1998/ 1999, 82).

conocimientos políticos y sociales, ya que su utilidad para la economía y para el mercado es más bien marginal.

Así, en la propuesta que el Banco hace en un primer momento en torno al tema de los conocimientos que deben tener prioridad en los países en desarrollo reitera la legitimidad que han tenido en diversas esferas - sobre todo en aquellas más vinculadas al mundo de lo material y de lo práctico -, los conocimientos relacionados con la producción, los conocimientos técnicos, los conocimientos prácticos lo que se relaciona con la mayor legitimidad que han alcanzado las ciencias exactas y las ciencias naturales (ámbitos donde se generan dichos conocimientos). Pero el Banco, como anteriormente esboqué, también dota de legitimidad a los conocimientos que se relacionan con la administración que pueden ayudar a lograr mayores rendimientos y a ahorrar costos. Así el Banco en el paradigma de conocimientos que impulsa en la primera etapa para la parte subdesarrollada del mundo, reivindica la importancia de una cuantas disciplinas sociales, como la administración, la microeconomía, la contabilidad, la evaluación de operaciones aun cuando les resta legitimidad y con ello importancia a otros conocimientos políticos y sociales. El hecho de que una instancia como el Banco relegue a un plano secundario una amplia gama de conocimientos sociales y políticos (como los que proceden de la sociología y la ciencia política) se puede explicar por varias singularidades de estas disciplinas sociales y no sólo por el interés del Banco de promover, desde la década de los ochenta, un nuevo modelo de desarrollo económico para los países de ingreso mediano y bajos. Singular de las disciplinas sociales es su naturaleza polémica; el que en ellas suele prevalecer una pluralidad de interpretaciones con relación a los fenómenos sociales y el que tienda a ser común un mayor debate en torno a las concepciones fundamentales. Además, un rasgo singular de los profesionales de dichas disciplinas es que recurran frecuentemente a análisis cualitativos de los fenómenos que no tienen para muchos sectores igual legitimidad que los análisis cuantitativos, que tienden a ser los más comunes en las ciencias exactas y en las ciencias naturales, (pese a

que las disciplinas sociales y políticas han avanzado de manera sorprendente en la medición de los fenómenos políticos y sociales).

Pese a que no es novedosa la distancia en legitimidad y hasta en confiabilidad de los conocimientos técnicos, de los conocimientos que se asocian más estrechamente a la producción, a las finanzas frente a los conocimientos sociales y políticos, ¿cómo explicar que el Banco precisamente cuando comienza a mostrar su fuerza y desplegar su potencial como actor intelectual,⁷³ por el impulso y diseño de las estrategias de ajuste relegara los conocimientos sociales y políticos, cuando la relevancia del Banco y la controversia que existe respecto a su papel se desprende de las estrategias económicas, políticas y sociales que ha recomendado? Una estrategia económica beneficia a algunos sectores sociales y perjudica a otros; una estrategia económica por la diferencia de apoyos que propone distribuir entre diversos actores sociales, constituye, a la vez, una estrategia política y social. ¿cómo explicar que el Banco asuma dicha jerarquía de conocimientos cuando se benefició del avance general de las ciencias sociales y del avance particular que experimentó la ciencia de las políticas públicas sobre todo en la sociedad norteamericana? De las ciencias sociales abrazó ciertas tendencias y descartó otras, Vg. la inclinación al análisis cuantitativo de los fenómenos versus el análisis cualitativo, que presupone la consideración del contexto (Aguilar, El estudio, 1992, 59 ss); la tradición de realizar estudios sobre distintas áreas geográficas más que estudios de índole general que no tienen una ubicación histórica precisa (Wallerstein, 1999, 40-41, 57). Pero además el Banco ha reclutado sobre todo a partir de 1992, a un mayor número de profesionistas de las ciencias sociales, del derecho, de la demografía, de educación y de otros campos menos tradicionales, pese a que una mayoría de su personal, por lo menos hasta los primeros años de la década de los noventa, tendía a provenir de

⁷³ Como explique en el primer capítulo, desde la década de los ochenta en que el Banco diseña e impulsa las estrategias de ajuste que para los países en desarrollo, dicha agencia muestra su fuerza y hasta potencial como actor intelectual.

la economía y de las finanzas.⁷⁴ Precisamente este conjunto de factores han permitido al Banco convertirse en actor intelectual, en un “think tank”, con importante poder económico y político. En la sociedad contemporánea como consecuencia del importante desarrollo científico y tecnológico, de la interconexión creciente entre diversas disciplinas y entre diversos especialistas, el saber (como explicó Michael Foucault) es poder.

Otras razones influyen en que el Banco subordine lo político y lo social

¿Qué otras razones explican que, en la primera etapa, el Banco relegue los conocimientos sociales y políticos frente a los conocimientos sobre la producción, los conocimientos técnicos, financieros, administrativos y prácticos que son (en óptica del Banco) más compatibles con el afán de impulsar el crecimiento económico y desarrollar el mercado? El que el Banco conciba la estrategia económica que ha impulsado en el mundo, que se sustenta en la apertura económica, como el camino para lograr importantes transformaciones, como el medio idóneo para abatir pobreza condiciona también la jerarquía de conocimientos y de materias de enseñanza más relacionadas con la economía que el propio Banco aconseja promover en los países en desarrollo.

⁷⁴ Susan George y Fabrizio Sabelli explican que “el camino real para ingresar al banco (por lo menos para 1994, que es momento en que escriben su libro) es a través del Programa de Jóvenes Profesionales” (Young Professional Program, una asociación de postgraduados muy competitiva y selectiva) Dichos autores agregan: “Requerimientos mínimos para ser miembro (de dicho Programa) son tener maestrías en economía, en finanzas o en un campo relacionado... Para Octubre de 1992 los criterios de selección se ampliaron más allá de la economía y de las finanzas para incluir candidatos con grado de maestría o equivalente en campos técnicos, en particular, agricultura, ingeniería civil, medio ambiente, salud pública, lo que reflejaba indudablemente un reconocimiento de que el Banco se estaba deslizando más allá de sus campos tradicionales donde residía su fuerza y de sus necesidades (anteriores) y que requería nueva sangre profesional” (George y Sabelli, 1994, 113-114). David Driscoll quien elaboró un folleto comparativo para explicar la diferencia entre el Banco y el Fondo Monetario Internacional señalaba para 1992, que es el año en que hizo una revisión del folleto que elaboró en 1988, que: “Los funcionarios del Banco representan una asombrosa gama de especialidades: hay economistas, ingenieros, urbanistas, agrónomos, expertos en estadística, abogados, especialistas en gestión de carteras, oficiales de préstamos y evaluadores de proyectos, así como expertos en disciplinas tales como telecomunicaciones, suministro de agua

Otra cuestión de significación: el hecho de que el Banco se presente, a partir de que impulsa las políticas de ajuste, como una institución que puede mover a los países de ingreso mediano y bajo del rezago al desarrollo y que genere dicha expectativa en diversos grupos sociales de los países en desarrollo, pero además que se precie de ser institución que tiene la verdad única,⁷⁵ sobre los caminos que pueden permitir a países en desarrollo alcanzar desarrollo económico y social, abatir pobreza y desigualdad; e ir logrando un desenvolvimiento político democrático y transparente influye en que dicha instancia no aplauda el despertar de instituciones, grupos e individuos con otras propuestas de índole política y social, que derivan de conocimientos político-sociales sobre todo si éstas son divergentes de sus concepciones (George y Sabelli, 1994, 5-7). Es decir, los intereses de dicha institución por conservar un lugar privilegiado tanto en calidad de agencia de desarrollo como de actor intelectual, miras que pueden constituir un fin en sí mismo, coadyuvan a que dicha institución no promueva, pese a las salvedades que mencioné anteriormente, ni los conocimientos políticos y sociales ni la enseñanza de las ciencias de índole político y social.

Igualmente, el hecho de que en múltiples países de ingreso mediano y bajo hayan irrumpido movimientos de tipo contestatario en grupos vinculados a la educación, movimientos de maestros liderados por sindicatos combativos y movimientos de alumnos sobre todo de educación superior que han llegado a constituir protagonistas de movimientos sociales radicales, dogmáticos e intransigentes que han derivado en situaciones de anarquía, también influye en que el Banco no solo relegue en un primer momento a un lugar secundario los

y saneamiento, transporte, educación, energía, desarrollo rural, demografía y salud pública” (Driscoll, 1992, 4).

⁷⁵ Precisamente porque se presenta como una institución que tiene la verdad única. George y Sabelli trazan una analogía entre el Banco y una institución religiosa (George y Sabelli, 1994).

conocimientos sociales y políticos sino que visualice la política y la politización no sólo como un valor secundario sino hasta como un valor cuestionable.⁷⁶

La política y sobre todo la política de masas, de conglomerados colectivos no así la política que se ejerce desde el Estado o la política que las élites practican constituye una especie de antivalor. Precisamente en el momento de los ajustes, en el primer momento en que el Banco se preocupa sobre todo por impulsar la transición económica de los países en desarrollo. Sin embargo, el rechazo del Banco respecto a la política de masas no sólo nace (como expliqué anteriormente) como reacción ante el radicalismo que ha irrumpido en esferas educativas de los países en desarrollo (pese a que dichos ámbitos también han sido escenario de movimientos legítimos que han surgido en defensa de derechos sociales, como el derecho a la educación pública; de movimientos que, simultáneamente, han seguido una estrategia realista, han sabido negociar y lograr resultados positivos). El que el Banco privilegie también, en los años que siguieron a los ajustes, reformas que surgen desde arriba, desde el Estado por ejemplo, condiciona que no se vea con buenos ojos los reclamos de reforma que surgen de movimientos políticos de índole colectivo que se originan en la sociedad.

En un primer momento, el Banco no sólo manifiesta un rechazo a la política de masas, un desdén por los conocimientos políticos y sociales frente a los conocimientos más relacionados con el crecimiento económico, con el mercado sino que a la vez impulsa estrategias educativas para contrarrestar la politización que prevalece en los ámbitos educativos en los países en desarrollo. Así, la estrategia de descentralización educativa, que el Banco impulsa en los países de ingreso mediano y bajo, tiene como uno de sus propósitos debilitar a los sindicatos magisteriales que si bien han tendido a defender reivindicaciones legítimas de los maestros, también se han llegado a convertir (en algunos contextos) en un poderoso cacicazgo. Es más, a partir de la descentralización educativa, el Banco

⁷⁶ El que el Banco manifieste un rechazo a este tipo de politización se hace evidente en la manera como juzga dichos movimientos. Véase nota siguiente.

también se propone influir en que disminuya la relación de oposición entre estudiantes de nivel superior y gobierno, que suele producirse, de acuerdo a la perspectiva del Banco, a causa del carácter centralizado de la administración y del financiamiento de las universidades.⁷⁷ Incluso el impulso que el Banco recomienda a la educación a distancia, como una estrategia educativa de enorme potencial en los países de ingreso mediano y bajo, en tanto puede permitir extender la cobertura de la educación a amplios sectores sociales, hasta ahora marginados del proceso educativo, también constituye una estrategia educativa que en la medida que presupone un trabajo individual y no se sustenta como la educación tradicional en la concentración de estudiantes en instancias colectivas, puede obstaculizar la organización y politización de los estudiantes. De allí que pretender generalizar la educación a distancia y procurar que dicha educación sustituya a la educación tradicional puede ser una estrategia educativa guiada por el propósito implícito de disminuir las posibilidades de politización y reducir la naturaleza necesariamente colectiva y la función de socialización que requiere la educación. No es novedoso que las innovaciones que aprovechan los avances tecnológicos se conviertan en instrumentos para conservar el poder.

Por otra parte, si uno considera la intención del Banco de disminuir la politización a partir de ciertas estrategias educativas, el rechazo a la política de masas que el Banco manifiesta sobre todo en un primer momento, la exagerada valoración que concede al mercado, el impulso que propone a las estrategias y políticas tanto de conocimientos como de valores que puedan apoyar el crecimiento económico y contribuir a la expansión del mercado, se puede concluir

⁷⁷ El Banco manifiesta cómo a partir de la política de descentralización educativa es posible disminuir la politización de los estudiantes de nivel superior cuando explica: "La relación entre los estudiantes de nivel superior y el gobierno también puede ser conflictiva. El conflicto se produce a causa del carácter centralizado del financiamiento y la administración de las universidades y también porque estos estudiantes, que provienen en número desproporcionado de familias de nivel socioeconómico más alto son un grupo elocuente y que se hace oír... Esas acciones con frecuencia han precipitado crisis políticas y cierres de las universidades. La modificación del sistema centralizado de financiamiento y administración puede reducir la relación de oposición entre los estudiantes y el gobierno" (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 154).

que en un primer momento el Banco asume y fomenta una concepción pragmática de la educación; de acuerdo a la cual la educación debe servir para fomentar el crecimiento, expandir el mercado, permitir a los individuos obtener mayores ingresos; de tal manera que puedan cubrir sus necesidades. Esta concepción tiende a oponerse a una idea política de la educación.

Una concepción política de la educación es, por ejemplo, aquella que concibe la educación, como un camino que puede coadyuvar a que los individuos tomen conciencia de los males sociales, se politicen y se organicen para transformar el orden establecido. Esta concepción puede incluso visualizar la educación como un instrumento de liberación, que es el sentido que los pensadores marxistas atribuían a la educación. En tanto el Banco concede prioridad en un primer momento al vínculo crecimiento económico - educación, mercado - educación frente a la relación política - educación lo esencial para dicha institución es la preservación de un ambiente pacífico que favorezca el crecimiento, la expansión del mercado y su consolidación. Para fines del siglo XIX y principios del siglo XX, Weber ya había explicado que la pacificación es requisito para el desarrollo del mercado; que la pacificación es un requisito para el desarrollo capitalista; por lo que constituye una prioridad para las diversas élites que integran dicha sociedad. Pero además, el hecho de que a través del camino de la violencia no se logren transformaciones sustantivas ni positivas - como Alain Touraine afirma - reivindica el camino de la pacificación; de la participación política que aprovecha los canales institucionales, el camino de la democracia (Touraine, 1994). En el afán del Banco de diseñar estrategias educativas que logren la pacificación en los ámbitos educativos y magisteriales yace una ideología, una aspiración de conservación del orden establecido. Sin embargo, en las estrategias económicas, políticas y sociales del Banco también yace una aspiración por fortalecer el mercado mundial, por reformar dicho mercado y propiciar, con ello, cambios en las relaciones que prevalecen entre los distintos países como camino para solucionar la problemática social y política.

El carácter complementario de las políticas en las esferas cognitiva y valorativa

Sobre la base de las estrategias y políticas que el Banco impulsa en un primer momento en los países de ingreso mediano y bajo en lo que se refiere a valores y conocimientos - que tienen como común denominador que aluden a los contenidos de la enseñanza - se puede adelantar una conclusión. Se trata de estrategias y políticas paralelas y hasta complementarias y no de estrategias y políticas contradictorias. Así los conocimientos que el Banco promueve en los países en desarrollo deben servir para afianzar los valores y los valores que el Banco fomenta deben constituir un sustento para utilizar los conocimientos y para adquirir nuevos conocimientos.

De manera concreta el carácter complementario de dichas estrategias se pone de manifiesto en que el Banco propone que se socialice a los educandos infundiéndoles valores como productividad competitividad, eficacia, flexibilidad e inculcándoles otros valores, como ser emprendedor y arriesgado, valores que pueden coadyuvar a desempeñarse mejor en el mercado y que pueden coadyuvar a impulsar el crecimiento económico y el desarrollo. De la misma manera, el Banco (a través de su propuesta discursiva) se propone fomentar que se conceda prioridad en dichos contextos a la difusión, absorción y aplicación de conocimientos que se relacionan con la producción en general, con las finanzas, con la administración, a los conocimientos prácticos y de índole técnico, conocimientos que pueden coadyuvar a conocer con mayor profundidad las reglas del mercado, desarrollarse de manera más eficiente en el mercado e impulsar crecimiento y mercado.

Pero la naturaleza complementaria de dichas estrategias y políticas también se manifiesta en que el Banco propone, en el primer momento, que se relegue a un lugar secundario la enseñanza y difusión de valores políticos, de valores democráticos como la organización y la participación pero también de valores sociales como la solidaridad. En consonancia con dicha propuesta valoral,

en este primer momento el Banco recomienda confinar a un lugar secundario los conocimientos que hagan referencia a lo político y social; los conocimientos propios de las ciencias sociales y de las ciencias humanas que no tienen una vinculación directa con el crecimiento económico. De acuerdo al proyecto educativo que el Banco impulsa hasta hace pocos años (hasta fines de la década de los noventa) el objetivo de la educación debe ser infundir en las nuevas y en las viejas generaciones saberes y valores de índole material, de naturaleza claramente utilitaria; saberes y valores relacionados con el crecimiento económico y con el mercado.

No es casual que en el ideario educativo que el Banco promueve en los países en desarrollo se plantee como necesario una complementariedad entre valores y conocimientos que se deben difundir a través de la educación. Tampoco constituye un rasgo exclusivo de esta coyuntura histórica, en que el mundo avanza más rápidamente hacia la globalización, que una instancia mundial como el Banco a través de su propuesta educativa procure influir en que se difundan valores y conocimientos complementarios mediante la educación. En distintas épocas se ha procurado que la educación sea consistente, que prevalezca una correspondencia entre conocimientos y valores. El destacado sociólogo francés Emilio Durkheim, quien a través de los trabajos que dedica a la educación, tenía como uno de sus propósitos, arrojar luz sobre la relación entre sociedad y educación, entre sociología y educación destacó cómo en tiempos antiguos y en una ciudad griega como “Atenas pretendiese formar espíritus delicados, discretos, sutiles, enamorados de la medida y de la armonía, aptos para saborear lo bello y los goces de la pura especulación; en Roma se pretendía antes que nada que los niños se hicieran hombres de acción, apasionados por la gloria militar, indiferentes en lo que concierne a las letras y las artes” (Durkheim, s.f., 59-60).

¿Cómo explicar que una institución como el Banco promueva pero a la vez que sistemas educativos de otras épocas hayan promovido que se enseñen a través de la educación valores y de conocimientos complementarios? Cada

sociedad a través del proceso de educación procura formar - como Durkheim explicaba un tipo ideal de hombre y para formar dicho prototipo es importante enseñarle conocimientos, destrezas y valores no sólo congruentes sino a la vez complementarios; prepararlo de manera integral. La coyuntura actual influye en que una agencia internacional como el Banco no proyectara como ideal la formación de un tipo de hombre adecuado para una sociedad nacional, que era lo pertinente en el momento de la constitución de las naciones modernas, sino que procure influir en el primer momento para que, a través de la educación y del proceso de socialización (que la educación implica) en los países en desarrollo se forme un tipo de hombre que incorpore los valores económicos, propios de las sociedades capitalistas como la competencia, la productividad y la eficacia y los conocimientos económicos (sobre producción, administración, finanzas, informática que pueden coadyuvar a desarrollar dichas sociedades. Pero el que el Banco promueva dichos valores y conocimientos le permite a la vez granjearse el apoyo de los países occidentales, cuyo interés consiste, como el famoso historiador norteamericano Samuel Huntington destacó, en fortalecer instituciones internacionales que reflejen, legitimen y promuevan los valores e intereses de Occidente (George y Sabelli, 1994, 154),

Ahora bien, en virtud de que una mira fundamental del Banco es influir en la formación de un prototipo de hombre económico, dicha institución promueve en el primer momento que a través de la educación formal y no formal, se enseñen conocimientos, valores y que se conceda prioridad a asignaturas congruentes. Por tanto el Banco promueve en el primer momento que en los países en desarrollo se impartan preferentemente conocimientos sobre la producción, sobre el manejo del dinero, conocimientos que proporcionen criterios pertinentes para consumir lo que se produce, conocimientos técnicos y prácticos. En esta búsqueda de congruencia, también es importante en la perspectiva del Banco del primer momento, hacer énfasis en materias como matemáticas, economía y administración que pueden tener efectos directos en la producción, en el crecimiento, en la expansión del mercado e inculcar valores como competencia,

productividad y eficacia, los cuales pueden constituir parámetros éticos que permitan desenvolverse mejor en la economía y en el mercado. Ahora bien, el que en el primer momento el Banco impulse este conjunto de valores, conocimientos y asignaturas evidencia que su preocupación gira en torno a cómo impulsar la transición económica de los países en desarrollo; es decir que se pongan en la marcha las políticas de ajuste en la parte más rezagada del mundo.

Así, el interés primordial del Banco del primer momento de que por medio de la educación se logre impulsar el crecimiento económico y la expansión del mercado influye en que sus recomendaciones en torno a los valores y conocimientos que se deben fomentar en los países en desarrollo en el primer momento se orienten sobre todo a propiciar la formación de un hombre económico. No obstante, en este primer momento al Banco también le interesa que se forme un hombre pragmático en los países rezagados, un hombre que procure una identidad, que incluso procure relacionarse a partir de lo que es y lo que puede hacer en el mercado; es decir, un hombre moderno similar al que reside en los países industriales. En tanto el Banco a partir de la estrategia valoral y cognitiva que propone a los países en desarrollo procura influir en la formación de un hombre más cercano y familiarizado con la problemática del mercado, un hombre que se guíe por la eficacia y la productividad, dicha institución asume una ideología individualista ampliamente difundida entre los sectores conservadores de los países industriales. Esa cosmovisión postula que si los hombres se esfuerzan en lo individual por tener éxito en el mercado, aunque también en otras esferas, van a construir las bases para una transformación colectiva. Como contrapartida, esa concepción tiende a rechazar la intervención excesiva del Estado, la protección social que éste puede brindar en tanto considera que puede dañar a los individuos, provocar un deterioro de su iniciativa, capacidad y desarrollo individual (Jusidman, 1996, 140s;). Precisamente por el afán del Banco de influir en el primer momento en la formación de un hombre que tenga como aspiración desempeñarse bien en lo individual y el que el Banco no proyecte como ideal la socialización de un hombre con miras colectivas ha influido en que se le identifique

como fuerza conservadora; aunque también se le ha considerado (por otras razones) portavoz de un progresismo conservador.⁷⁸

Pero el hecho de que en el primer momento el Banco procure influir en la formación de un hombre económico en dichos contextos y no de un hombre político con inclinaciones y valores políticos, se puede explicar también por su interés en expandir y movilizar la economía, mientras que por estatutos no debe intervenir en política. Más aún, la fuerza y la credibilidad del Banco se fincó, desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial, en que fomentó el crecimiento económico de los países occidentales a través de la reconstrucción de las naciones europeas devastadas por la segunda guerra, aunque al ayudar económicamente a los países europeos también procuraba distanciarlos del mundo comunista que constituía, en ese momento, el enemigo a vencer. Desde la década de los ochenta, como expliqué anteriormente, por la evolución del sistema mundial, por la nueva división internacional del trabajo, el Banco se convierte en agencia de desarrollo; encargada de promover un modelo de desarrollo o un conjunto de políticas de ajuste en los países en desarrollo, con lo que influye en la evolución económica de estos contextos, pero a la vez en la marcha económica de los países desarrollados y en la economía global. Es más, en esta fase el Banco comienza a encargarse de regular las relaciones entre el mundo occidental y el

⁷⁸ Hugo Assman caracteriza al Banco por su progresismo conservador. Según su interpretación, el Banco constituye una fuerza conservadora con una apariencia progresista en tanto recurre a un lenguaje de denuncia (por ejemplo de la desigualdad y pobreza) que llega a adquirir tonos dramáticos; pero de fondo su discurso es conservador en tanto nunca afronta el espinoso tema de las causas de la pobreza; deja intocables las estructuras de dominación y concibe el apoyo a los pobres y la ayuda a las naciones del tercer mundo como un asunto de asistencia y no como una cuestión de estricta justicia (Assman, 1980, 24-25, 31, 34-37). Ahora bien, el carácter “progresista” del discurso del Banco se manifiesta de diversas maneras. Por ejemplo en la preocupación que el Banco manifiesta, desde la época en que McNamara fue Presidente del Banco por la pobreza. En el tema de los conocimientos, en que dicha institución sugiere que el Estado, los grupos privados, los organismos internacionales deben promover que los sectores pobres y los marginales adquieran conocimientos. Esto les permitiría garantizar su acceso a créditos y seguros, obtener beneficios en salud, les permitiría comprender las alternativas, hacerse escuchar; permitiría al Estado trazar una política social tomando en cuenta las necesidades de los pobres (Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo... 1998/1999, 117-118). Véase conclusión del estudio en que se aborda dicha problemática.

mundo no occidental; entre la civilización y el atraso. Tal es el centro y sentido de la política global (George y Sabelli, 1994, 145. 146, 153- 154).

Asimismo, la concepción fundamental que el Banco ha asumido del desarrollo, explica que sus miras básicas en el primer momento hayan sido formar un hombre económico y no un hombre político, precisamente por medio de la educación, y sobre la base de la transmisión de determinados valores y de la enseñanza de ciertos conocimientos. Cuando el Banco se fundó asumió como propósito a mediano y a largo plazo, alentar el libre juego de las fuerzas del mercado, el intercambio creciente de bienes y servicios, de tal modo que las reglas de la oferta y de la demanda tuvieran un peso significativo en la evolución de la economía mundial. El hecho de que, desde su fundación, el Banco haya vislumbrado que su misión constituiría a mediano y largo plazo apoyar el comercio, el intercambio y fomentar la competencia entre países, entre empresas; condicionó su concepción económica del primer momento sobre la educación: su idea de que ésta debe servir sobre todo para permitir que los individuos incrementen sus ingresos y para que los países avancen en el crecimiento económico. El que el Banco para la década de los ochenta, asumiera que era importante fomentar la apertura comercial de diversos países, que promoviera dejar actuar a las fuerzas libres del mercado, no canceló que dicha institución adoptara distintas concepciones del desarrollo en diversas décadas. El Banco consideraba desde la década de los cincuenta a la década de los sesenta, que para impulsar el desarrollo económico era fundamental la inversión en capital físico, la inversión en infraestructura (Lichtensztein y Baer, 1987, 157-158) mientras que en la década de los setenta comenzó a manifestar una preocupación por apoyar la inversión en salud y educación (World Bank. Informe 2000-2001, Attacking, 6).

El que para el Banco haya sido lo prioritario en un primer momento alentar una estrategia de desarrollo económico en las diversas fases – aunque con modalidades distintas - más que una estrategia de desarrollo social, explica a la

vez, que su mira haya sido en el primer momento - y siga siendo en cierta medida - contribuir sobre todo a la formación de un hombre económico, de un hombre pragmático en los países en desarrollo. O que el prototipo de hombre que el Banco idea para los países subdesarrollados, desde el momento en que se ponen en marcha los ajustes (desde la década de los ochentas) hasta fines de los noventas; constituya un hombre más bien económico y no un hombre político o un hombre con inclinaciones sociales.⁷⁹ En síntesis, dicho prototipo que la educación formal y no formal de los países en desarrollo, que la misma vida de dichos contextos debe conformar se puede explicar, en función de lo que ha sido el Banco, de que su mira sea expandir sobre todo el mercado mundial a través del modelo de desarrollo que impulsa en los países de ingreso mediano y bajo. No es, consecuentemente, una cuestión casual o accidental.

⁸³ Véase capítulo cuarto en que se explica como desde fines de los noventa el Banco procura influir para que en que en los países en desarrollo se vaya formando y socializando a través de la educación un hombre con crecientes valores y conocimientos político sociales.

CAPÍTULO 3

ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS QUE EL BANCO PROMUEVE EN LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El plano de lo intrínseco a la educación y de lo extrínseco en la propuesta educativa del Banco

Hasta ahora se han abordado dos aspectos de la propuesta educativa que el Banco impulsa, desde la década de los ochenta: los valores y los conocimientos que promueve en los países en desarrollo, ya sea que se impartan a través de la educación formal y de la no formal. Precisamente, las estrategias y políticas que traza el Banco que se refieren a estos temas, por hacer alusión a los contenidos que se imparten en el proceso educativo, constituyen un primer plano de la propuesta educativa del Banco; que alude a lo intrínseco de la educación.¹

Pero en la propuesta educativa del Banco hay estrategias y políticas que se sitúan en un segundo plano, en un plano externo a la educación. Que hacen alusión a cómo el servicio educativo debe gestionarse, administrarse, financiarse y distribuirse en los países de ingreso mediano y bajo. De ahí que el proyecto educativo que el Banco impulsa para la parcela menos desarrollada del mundo se integra por dos planos distintos y complementarios (uno intrínseco a la educación, otro externo o extrínseco).

El que el Banco aborde estos dos planos en su propuesta educativa muestra que se propone influir en la transformación integral de los sistemas educativos de países en desarrollo. Ya que la evolución de la educación en cualquier contexto depende de los avances en estos dos planos. Del tipo de

¹ El que los valores y los conocimientos constituyan un plano intrínseco a la educación no implica que dichas cuestiones sólo provoquen repercusiones en la educación. Como el Banco señala el conocimiento y el progreso técnico explican y condicionan la parte del crecimiento económico que no se puede atribuir a factores tangibles e identificables como el trabajo y el capital (Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial 1998/1999, El conocimiento..., 19). También los valores, que tampoco son un factor tangible, originan consecuencias en el crecimiento económico.

contenidos (conocimientos, valores y destrezas) que se imparten mediante el proceso educativo y de la modalidad como se gestiona, administra, financia y distribuye la educación. No es usual que se aborden, de manera simultánea, estos dos planos en los proyectos educativos que se han elaborado en diversos momentos históricos y en los proyectos educativos actuales. Esto depende de que los actores sociales que elaboran los análisis tengan por propósito impulsar una propuesta educativa integral o se inclinan por abordar temas particulares como la gestión, la administración de la educación o la formación valoral que se debe impartir mediante la educación. Temas que aunque aluden a problemas particulares, revisten amplia complejidad. También el plano del análisis que se selecciona tiende a variar en función del tipo de especialista que elabore la propuesta educativa.

Los pedagogos, sociólogos, politólogos y filósofos que han abordado o abordan el tema de la educación tienden a incursionar en los valores, conocimientos y destrezas que se deben impartir mediante el proceso educativo, en lo intrínseco de la educación. Cuando incursionan en dichos temas, sea que proyecten los valores y conocimientos; que (de acuerdo a su perspectiva) son adecuados, para cualquier sociedad, para cualquier época y/o que bosquejen los valores y conocimientos pertinentes para una determinada sociedad y una época específica.² En contrapartida, es común que los economistas, los administradores,

² Así, por ejemplo. en los proyectos educativos de importantes pensadores sociales como John Locke, Jean Jacques Rousseau, Emile Durkheim y Antonio Gramsci se hace alusión a valores universales que se deben impartir en el proceso educativo de diversas épocas y diferentes sociedades; pero también dichos autores presentan propuestas valorativas que tienen una temporalidad específica, que se comprenden en función del contexto social e ideológico en que dichos pensadores elaboraron su ideario, pero que han perdido vigencia, ya sea por la evolución de la educación, por los cambios registrados en las condiciones económicas, políticas y sociales. Por ejemplo, John Locke concedía mucha importancia a que la educación enseñara a los niños a ser razonables y equilibrados para lo cual era indispensable razonar con los educandos; valor que sigue vigente. Sin embargo, Locke recomendaba así mismo (en una época en que la educación se destinaba a elites que los tutores educaban) que para fortalecer a los niños física y espiritualmente, para hacer de ellos unos caballeros, virtuosos, fuertes y prudentes (que era el tipo ideal de hombre que, según Locke, había que formar mediante la educación), era necesario que los niños tuvieran experiencias difíciles; por ejemplo, enseñarles a dormir en condiciones no placenteras (en camas duras) y acostumbrarlos a comer lo mínimo (Locke, Pensamientos, 1986, 59) Ahora bien si fortalecer a los niños sigue siendo una mira

los cuadros políticos responsables de la educación y los especialistas en educación incursionen, de manera creciente, en cómo debe gestionarse, administrarse, financiarse y distribuirse la educación.³ El que el Banco se integre por una amplia y variada gama de especialistas influye en que aborde la educación, desde estos dos planos.

Otra diferencia prevalece entre las estrategias y políticas educativas que se sitúan en estos planos. Las estrategias y políticas que aluden a un cambio en los valores, como cualquier transformación en la cultura política (como señalé previamente) como los cambios en los conocimientos provocan repercusiones mediatas.⁴ Dichas iniciativas sólo gradualmente van transformando el tipo de hombre que se pretende formar en un contexto determinado. En este caso el tipo de hombre que el Banco pretende impulsar en las zonas rezagadas del mundo. En cambio, las estrategias y políticas que se refieren a cómo gestionar, administrar, financiar y distribuir la educación suscitan cambios más bien inmediatos.

Pese a la diferencia en el impacto de estas diversas estrategias y políticas, ambas son relevantes por las cuestiones que determinan o por las cuestiones que se proponen transformar. Por una parte las estrategias que aluden a los valores, conocimientos y destrezas (como expliqué anteriormente) van modulando un tipo de hombre, cuestión importante en un momento de transición, en que un nuevo modelo de desarrollo que se ha acompañado de ajustes dolorosos, se ha puesto en marcha en los países en desarrollo. Pero también promover que se socialice un

legítima de la educación, lo cierto es que en países periféricos, dependientes y pobres, las mismas condiciones de vida precarias con escasos satisfactores fortalecen a los niños, no es necesario que la educación se proponga fortalecerlos que propicie que tengan experiencias difíciles adicionales.

³ ¿Cómo explicar este interés? La crisis de los Estados de bienestar más desarrollados que florecieron en Europa y el deterioro, aunque no ha llegado a ser desmantelamiento de los Estados de bienestar incipientes que tuvo lugar, por ejemplo, en varios países de América Latina (como México, Costa Rica y Uruguay) ha propiciado, por ejemplo, que los especialistas en educación tiendan a abordar, de manera creciente, temas como la administración y el financiamiento de la educación.

⁴ Si bien esta es una singularidad tanto de los valores como de los conocimientos, los valores en tanto aluden en cada hombre a una dimensión más profunda que los conocimientos, provocan repercusiones más a largo plazo.

tipo de hombre es importante en una coyuntura en que ha surgido la utopía de la construcción de una sociedad del conocimiento. Paradigma de sociedad que exige formar un tipo de hombre en un conjunto de valores, conocimientos y destrezas.

Pero también las estrategias y políticas que el Banco impulsa, que se refieren, a cómo debe gestionarse, administrarse, financiarse y distribuirse el proceso educativo son relevantes en tanto determinan cuestiones fundamentales. El financiamiento condiciona la cobertura educativa, la universalidad del servicio educativo o la modalidad restringida como se imparte la educación. La distribución del servicio educativo que incluye o excluye a determinados grupos sociales tiene amplias repercusiones económicas y sociales. La administración de la educación condiciona en gran medida la eficiencia de la educación; los logros educativos. La gestión de la educación alude a los criterios mediante los cuales se definen los rumbos de la educación.

Pero también algunas estrategias y políticas que hacen referencia al plano externo de la educación, las que aluden al financiamiento, administración, gestión (o gobierno) de la educación tienen que ver con una cuestión fundamental; quien o quienes tienen el control de la educación. Esto es importante en tanto instituciones y grupos sociales rivalizan por dicho control. No sólo el Estado, la política, la economía; también los espacios de lo social, de la educación, de la salud, de la vivienda constituyen arenas de conflicto, donde emergen conflictos de naturaleza objetiva, en que distintos grupos rivalizan por posiciones.⁵ Lo que no impide que en muchas sociedades el control de la educación se reparta entre diversos grupos con lo que se garantiza mayor pluralidad social.

Por otra parte, las estrategias y políticas que aluden a lo externo de la educación tienen una influencia en los conocimientos y valores que se imparten a través del proceso educativo. En tanto los valores y conocimientos también dependen de quien o quienes se encargan de la gestión, administración y

⁵ George Simmel hace una caracterización de los conflictos. Los divide en conflictos de naturaleza objetiva y conflictos de naturaleza subjetiva. Los primeros surgen precisamente por intereses antagónicos (por ejemplo, el control de la tierra) y en virtud de dicho carácter, se pueden resolver mediante la negociación.(Cfr., Simmel, 1955, 27-28).

financiamiento de la educación. Esto significa que los valores y los conocimientos no constituyen una esfera independiente. Tanto el lugar de los conocimientos, de los valores como la prioridad que se concede a algunos conocimientos y a algunos valores frente a otros dependen de quienes se encargan de la gestión, administración y financiamiento del proceso educativo. Es más, en virtud de que los valores y los conocimientos que se transmiten a través de la educación, son influidos tanto por las instituciones como por los grupos que dirigen, organizan, administran y financian el proceso educativo, existen tantos tipos de educación en cualquier sociedad (como Emile Durkheim señalaba) como grupos sociales logran intervenir en la modalidad como se imparte dicho servicio (Durkheim, s.f.).

En este capítulo se explicarán algunas de las estrategias y políticas que el Banco ha impulsado, desde 1980, que hacen referencia al plano externo de la educación. Concretamente se abordarán con profundidad y precisión estrategias y políticas que el Banco recomienda a los países en desarrollo que aluden a la gestión y la administración de la educación.⁶ En cambio se abordarán de manera sucinta y hasta colateral las políticas que el Banco ha impulsado en torno al financiamiento y la distribución de la educación.⁷

¿Con base a qué criterios se hizo dicha selección? Las estrategias y políticas respecto a la gestión y la administración de la educación han tenido y probablemente tendrán mayor impacto que las estrategias y políticas que tienen que ver con la distribución y financiamiento de la educación. El tema de la gestión alude a cómo la educación en los países en desarrollo tiende a evolucionar y tenderá a cambiar, de manera progresiva, siguiendo una serie de tendencias internacionales. Las estrategias de cómo administrar la educación, de cómo

⁶ También esta selección se debió a la decisión de era mejor abordar con profundidad y precisión algunas estrategias que el Banco impulsó y no limitarse a proporcionar un panorama un tanto superficial de todas las estrategias educativas que el Banco ha recomendado a países de ingreso mediano y bajo.

⁷ Sólo se abordarán las estrategias que el Banco propone respecto al financiamiento y la distribución de la educación, cuando se procure proporcionar un retrato integral de la propuesta educativa del Banco y cuando las estrategias sobre la gestión y de administración de la educación tengan repercusiones en el financiamiento y distribución de la educación.

propiciar los mayores ahorros y los máximos rendimientos en el servicio educativo repercuten en los logros y en la equidad de la educación; tienen y tendrán relevancia en virtud de la escasez de recursos en los países en desarrollo. En cambio, las estrategias y las políticas que el Banco propone en torno a la distribución de la educación tienen un alcance menor ya que tienen un carácter compensatorio, procuran aliviar fallas de mercado, dirigir la educación a grupos focalizados; pero en realidad su potencial para aliviar la desigualdad es menor, en un momento en que los mecanismos de selección en la educación se han tornado más exigentes y en que la apertura económica ha dado lugar en muchos contextos - por lo menos hasta ahora - a mayor exclusión social.⁸ Las estrategias de financiamiento de la educación que el Banco recomienda y que procuran, por ejemplo, ampliar el financiamiento de la educación superior haciendo partícipes a estudiantes y sus padres, independientemente de las razones por las que el Banco las promueve, de su legitimidad o ilegitimidad, no tienen un amplio porvenir en los contextos donde existe una tradición de educación pública vg. en el contexto de habla hispana - que constituye el espacio geográfico hacia donde este estudio sobre todo se dirige, se enfrentan a importantes obstáculos políticos e impedimentos sociales.⁹

⁸ Es más, algunos estudiosos de las políticas sociales puestas en práctica en el neoliberalismo han señalado que estas estrategias de índole compensatorio no sólo tienen efectos menores en la equidad, sino que funcionan como ambulancia y bombero de las políticas económicas neoliberales. en tanto procuran amortiguar las repercusiones excluyentes del neoliberalismo y prevenir estallidos sociales (Cfr., Vilas, 1996,111-135).

⁹ Es interesante, que después de que el Banco promovió estrategias y cambios en el financiamiento de la educación para todos los países en desarrollo el Banco advirtiera para 1999 que en América Latina y el Caribe es prioritario transformar la administración, el management de la educación, mientras que en Oriente Medio y Norte de África es prioritario mantener la base financiera en que se ha sostenido la educación (The World Bank, Education 1999, XI). Pese a que este estudio no aborda las reformas financieras que el Banco u otros organismos internacionales han promovido, existen estudios que han incursionado en el impacto de dichas estrategias. Por ejemplo, José Rivero elaboró un estudio de las consecuencias en América Latina de las reformas financieras y de las reformas generales que el Banco y otros organismos han promovido y llega a dos conclusiones generales para la región, pese a que reconoce importantes diferencias por país: 1)“existe el riesgo de que con las reformas educativas se estén reforzando las diferencias e incentivando en la práctica, la coexistencia (de) sistemas educativos diferenciados en cuanto a recursos y logros, (y 2) El problema más agudo de los procesos de reforma educacional se expresa en el grave deterioro

Hasta ahora se ha abordado en la introducción del capítulo la amplia gama de estrategias y políticas educativas que el Banco impulsa en su propuesta educativa; algunas aluden al plano intrínseco de la educación; otras hacen alusión al plano externo; a la vez se ha planteado la relevancia de los dos tipos de estrategias, algunas de sus diferencias; a lo largo de este capítulo interesa describir, en primer lugar, que índole de gestión y de administración de la educación propone el Banco a los países en desarrollo: también se procurara hacer luz en virtud de que razones el Banco propone un tipo de gestión y un tipo de administración de la educación para finalmente esclarecer como la gestión y administración de la educación que el Banco promueve en países en desarrollo se vincula al modelo de desarrollo que el Banco ha impulsado en dichos contextos.

Una nueva gestión de la educación, un naciente mercadeo internacional para la educación

Desde la década de los ochenta, momento en que el Banco diseña un nuevo modelo de desarrollo para los países en desarrollo, modelo que se compone por las estrategias y las políticas de ajuste y que el Banco diseña un conjunto de políticas educativas para dichos contextos; políticas que deben servir como marco de referencia para los préstamos del Banco en el rubro educativo¹⁰ y como guía sobre la base de la cual la educación de los países en desarrollo debe

en las condiciones de trabajo del sector docente y en la calidad y en los resultados de su desempeño (Rivero, 2000, 193-197, 393-394). Margarita Noriega, elabora un estudio de las consecuencias que han tenido en el sistema educativo mexicano las reformas financieras que se promovieron desde el ajuste, concluye que dichas reformas afectaron negativamente las condiciones del magisterio y hasta contribuyeron, en el caso del Banco, aunque no es el caso de la OCDE, a difundir una concepción de la educación que la homologa a una mercancía (Cfr., Noriega, 1994, 34-35, 46, 54).

¹⁰ Precisamente en la introducción del documento sobre educación de 1980 el Banco señala: “ El presente documento... delinea un marco de referencia para la política de préstamos del Banco Mundial en el rubro educativo” (Banco Mundial, Education Sector, 1980, 7). Este tiende a ser uno de los sentidos de las estrategias y políticas que el Banco diseña. Pero entre las estrategias y las políticas que el Banco bosqueja y los préstamos que dicha institución desembolsa se presenta una relación recíproca, ya que las estrategias que dicha institución traza influyen en sus préstamos y los préstamos, a su vez, influyen en el diseño de las estrategias y políticas. Dicha dinámica se presenta tanto en las políticas económicas como en las políticas educativas.

y puede avanzar,¹¹ el Banco promueve un cambio en la gestión, gobierno y conducción de la educación de los países en desarrollo.¹² Precisamente, como expresión de este cambio, se comienza a manifestar una mayor influencia de organismos internacionales como el propio Banco en la gestión o conducción de la educación de dichos países.

El hecho de que el Banco impulse una serie de estrategias y políticas educativas para los países en desarrollo y trabaje con otros organismos internacionales trazando e impulsando estrategias y políticas para la parte subdesarrollada del mundo,¹³ no sólo constituye un indicador de que como fenómeno novedoso se está presentando una mayor influencia externa de agencias internacionales en la gestión de la educación sino que constituye un

¹¹ En las estrategias y políticas educativas que el Banco recomienda a los países en desarrollo se combinan dos tipos de recomendaciones. Hay estrategias y políticas que el Banco sugiere como un imperativo, como un deber ser. Pero también se presenta otra modalidad de recomendación, cuando el Banco señala que los gobiernos pueden asumir una estrategia particular (lo que presupone una alternativa y no una exigencia). Así, como un ejemplo de la primera connotación, el Banco señala en 1996: "la educación básica debería ser una prioridad para el gasto público en educación en los países que todavía no han logrado una matrícula universal de nivel primario y secundario de ciclo básico (Banco Mundial, Prioridades ..., 1996, 4). Como ejemplo del segundo tipo de recomendación el Banco destaca también en 1996: "los gobiernos pueden ayudar a mejorar el desempeño académico mediante el establecimiento de normas de rendimiento claras y estrictas para las asignaturas principales" (Banco Mundial, Prioridades, 1996, 7).

¹² El término gestión se puede emplear con tres significados. En un primer sentido general, gestión equivale a "toda diligencia realizada para la consecución de un fin". En un segundo sentido, el más común, gestión se emplea como sinónimo de la acción de administrar, sobre todo de administrar un negocio. En este caso ha de cumplir con cuatro operaciones: organización, mandato, coordinación y comprobación. Pero el término de gestión equivale en un tercer sentido "al gobierno, por ejemplo, al gobierno de una empresa durante el período de actividad" lo que engloba "las órdenes de ejecución que dan movimiento y vida a la empresa". (Cfr. Acotaciones del término gestión y funciones que implica una gestión . Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo- Americana, 1924, Tomo XXV, 1508- 1509). En este estudio el término de gestión se emplea como sinónimo de gobierno, dirección y conducción y no en el sentido general. Tampoco se emplea como equivalente a administración. En otra parte de este capítulo haré referencia a las estrategias y políticas de índole administrativo que el Banco recomienda para ahorrar costos y aumentar los rendimientos de la educación, que es una cuestión diferente a cómo cambia la gestión, el gobierno o la dirección de la educación.

¹³ El hecho de que el Banco en ocasiones trabaje mancomunadamente con otros organismos internacionales en el diseño de estrategias y políticas educativas o impulse que otros organismos internacionales diseñen estrategias y políticas educativas no excluye que el Banco, al delinear estrategias educativas, ha llegado a sustituir a organizaciones internacionales, que previamente tenían un rol más relevante en el diseño e impulso de políticas educativas.

indicio de un proceso más profundo: de cómo desde la década de los ochenta, comienza a operar un nuevo proceso de marketing, mercadeo y planeación internacional de la educación.¹⁴ Este nuevo proceso implica que el área de la educación comienza a evolucionar en los países de ingreso mediano y bajo procurando adaptarse a tendencias internacionales que distintos organismos mundiales trazan con el propósito de fomentar transformaciones educativas e impulsar cambios en la esfera de la educación que pueden ser útiles para impulsar el crecimiento económico y que pueden favorecer en última instancia, la expansión del mercado mundial.

Enunciar de manera sintética las diversas políticas educativas que el Banco impulsa es necesario para brindar un panorama del alcance de dicha nueva gestión. Mediante su propuesta educativa, el Banco procura influir para que la educación básica adquiera prioridad y se extienda hacia toda la población adulta y la que está en edad escolar en los países en desarrollo, influir en que la educación llegue a grupos focalizados (vg. los que padecen pobreza extrema, las niñas, los incapacitados y los indígenas), promover una mayor equidad entre hombres y

¹⁴ El término marketing se traduce al español como mercadeo (Simon and Schuster, Diccionario Internacional, 1994, 458). Dicho concepto se puede emplear, como se explica en el Diccionario Merriam Websters College, para hacer referencia a un proceso de promoción, distribución o venta de un bien o de un servicio (la educación constituye un servicio más que un bien) Cfr. <http://www.mw.com/egi-bien/dictionary>. El término de marketing se emplea en el texto en el sentido de que los países en desarrollo ponen en marcha un conjunto de estrategias para que la educación se ajuste a tendencias internacionales, así como para conseguir financiamiento externo para la educación poniendo en marcha proyectos educativos que los condicionan a seguir los lineamientos que las agencias internacionales establecen para conceder préstamos educativos. Xavier Bonal emplea el concepto de marketing con esta connotación es decir, como estrategias para acceder al financiamiento internacional de la educación que obligan a los países a adoptar tendencias y políticas que recomiendan organismos internacionales. (Bonal, 2002, 11). He adoptado esta connotación que Bonal emplea, en tanto este concepto si se emplea con dicho significado abre una nueva perspectiva para comprender las transformaciones que se están produciendo en la educación de los países en desarrollo, a raíz del avance de la globalización. Considero que la intervención de organismos internacionales en educación es mayor a partir de la década de los ochenta: 1) en tanto un conjunto de instituciones internacionales comienzan a bosquejar estrategias y políticas educativas, 2) En tanto algunas de dichas instituciones como el Banco tienen un poder sorprendente para que las estrategias y políticas que recomiendan se conviertan en realidad. Pero el tema de la educación, desde hace varias décadas, ha sido tema de reflexión y objeto de propuestas por parte de organismos internacionales. Una manifestación de dicho fenómeno es el relevante papel de la UNESCO en la evolución de la educación.

mujeres en el acceso a la educación, impulsar que en los países en desarrollo se repartan los costos de la educación entre los beneficiarios directos e indirectos de dicho servicio (vg. los padres de familia, los estudiantes y la comunidad) cuando la educación era, previamente, responsabilidad primordial del Estado. El Banco procura así mismo influir para que se eleve la calidad de la educación, mediante la realización de cambios constantes en los programas que permitan estar al día en los hallazgos educativos y mediante la supervisión del desempeño de estudiantes y maestros. Respaldar que la educación sea objeto de un proceso de descentralización y que los grupos privados ganen terreno en la dirección, administración y financiamiento de la educación superior, influir en que la educación se administre con criterios de mercado (que puedan ayudar a obtener los máximos rendimientos con los mayores ahorros) son también recomendaciones del Banco. En otro plano, el Banco ha procurado influir para que en la educación de los países en desarrollo se impulsen un conjunto de valores y conocimientos y un conjunto de habilidades básicas. Estas son las principales transformaciones educativas que el Banco impulsa en los países en desarrollo.

Ahora bien, para los países de ingreso mediano y bajo, seguir dichas estrategias y políticas educativas es importante; adaptarse a este marketing para obtener financiamiento externo para la educación y a la vez para no sentirse excluidos de las tendencias internacionales que ganan peso en el ámbito mundial. Es más, asumir estas nuevas tendencias educativas es importante en tanto así los países de ingreso mediano y bajo se colocan en una situación de mayor competencia educativa que los coloca en una situación de poder competir en mejores condiciones en el mercado mundial. El nuevo marketing tiene propósitos económicos y prácticos, (como conseguir financiamiento externo para poner en marcha reformas educativas e impulsar mayor eficiencia educativa) pero también tiene propósitos políticos como estrechar relaciones con los países desarrollados y sentirse parte de la comunidad internacional. Las finalidades políticas son compatibles con las intenciones prácticas (como conseguir más financiamiento para la educación).

Es más dichas tendencias educativas que el Banco impulsa (y que también promueven en ocasiones otros organismos internacionales), como otras creaciones humanas; van estableciendo una distancia gradual de los organismos internacionales como el propio Banco que las impulsaron y llegan a aparecer como iniciativas con poder propio,¹⁵ que se proponen regular la educación en las zonas más rezagadas del mundo. De tal manera que aparecen como principios naturales en el renglón de la educación y no como lo que son, tendencias ideadas por instituciones internacionales que se integran por personal calificado, mismo que con base en el diseño e impulso de determinadas estrategias y políticas procura adecuar la educación a lo que juzga pertinente para un mundo en creciente integración.

En virtud de la influencia que el Banco y otros organismos internacionales han logrado, desde la década de los ochenta, en la gestión de la educación de los países en desarrollo, el nexo mercado - educación (que tiene importante gravitación en el discurso del Banco), adquiere una nueva dimensión, distinta a la esbozada hasta ahora, en este estudio. No sólo el Banco diseña e impulsa estrategias y políticas educativas que se orientan a apoyar el crecimiento económico, que pueden ser útiles para facilitar la inserción de algunos de dichos países en el mercado mundial, como la difusión de determinados valores y conocimientos más bien de índole económica y pragmática, sino que el Banco propicia un cambio político fundamental en el rubro educativo actuando en concertación con otros organismos internacionales. Antes, es decir para la década de los sesenta y de los setenta del siglo XX, la educación de los países en desarrollo se transformaba predominantemente según parámetros nacionales;¹⁶ es

¹⁵ Esta independencia que adquieren ciertas creaciones humanas no es algo exclusivo de las tendencias educativas. El marxismo explica precisamente como el Estado, las leyes, la religión, incluso el trabajo son creaciones del hombre pero como estas creaciones llega un momento en que se independizan del hombre, pasan por un proceso de extrañamiento y adquieren vida propia (Sobre como se produce este proceso en el rubro del trabajo, Cfr. Marx, Manuscrito, 1968, 106ss.).

¹⁶ Una aclaración es pertinente. La tendencia de que la educación siguiera criterios nacionales que estaba presente (como se indica en el texto para la década de los sesenta y la década de los setenta del siglo XX) irrumpió desde que en los países en desarrollo surgió la meta de

decir, las autoridades educativas de cada país decidían que hacer de acuerdo a lo que consideraban más racional, lo que parecía más pertinente para adecuarse a las necesidades del mercado nacional, pero desde la década de los ochenta la educación comienza a cambiar siguiendo tendencias internacionales.¹⁷ Pero este novedoso marketing de la educación surge por la intervención de organismos internacionales y no por la movilización y la acción autónoma del mercado, que

promover una educación que coadyuvara a formar una identidad nacional. Es decir, desde que los países en desarrollo se abocaron a construir sus respectivas naciones y se propusieron como parte de dicho propósito integrar a los ciudadanos de cada nación a través de la educación, a través de la enseñanza de una misma lengua, de las tradiciones, de la enseñanza de la historia nacional. El Banco explica en 1980 que a partir de la década de los 60 cobra fuerza dicho nacionalismo en los países en desarrollo. Es decir, se despierta una inquietud nueva de que la educación debe identificarse y sostener las tradiciones históricas, culturales y religiosas de cada país, que la educación debe satisfacer las necesidades de cada país como instancias modernas y cambiantes. Se trataba, en opinión del Banco, de repensar la “sustancia de la educación para afirmar su carácter nacional”. Por otra parte, se trataba (en opinión del Banco) de impedir que patrones importados llegaran a definir los contenidos de la educación o que se aplicarán fórmulas prefabricadas en dicho terreno. Es más el Banco precisa que para fortalecer dicha inquietud nacionalista se establecieron, para la década de los sesenta, en los sistemas educativos de los países en desarrollo unidades de planeación e investigación con la ayuda de instancias internacionales, aunque desafortunadamente a dichas unidades, con frecuencia, les faltaba personal suficientemente capacitado, planes y datos básicos, además de instancias dotadas de compromiso que pudieran poner en marcha los programas. Dichas unidades (de acuerdo al diagnóstico del Banco) se enfrentaban, además a una ausencia de consensos y a la dificultad de construir acuerdos sobre qué hacer en los diversos niveles educativos (Banco Mundial, Education Sector..., 1980, 19-21). Lo cierto es que no sólo en el ámbito educativo, desde la década de los ochenta, se produjo una mayor influencia de organismos externos. Como expliqué en el primer capítulo también a partir de 1980, organizaciones internacionales como el Banco diseñan e impulsan un nuevo modelo de desarrollo para la parte rezagada del mundo. Sergio Bitar, exsenador chileno nombrado en 2003, Secretario de Educación, explica que dicho modelo de desarrollo tomó por sorpresa a los latinoamericanos y no les permitió percibir, por mucho tiempo, sus implicaciones (Bitar, 1986,).

¹⁷ Xavier Bonal destaca que el primero y más general de los efectos de las políticas neoliberales en educación es que: “ generan un tipo de planificación educativa más centrada en el marketing (estrategias para acceder al financiamiento internacional) que, con ello, pasa a un plano secundario la racionalidad del public choice”. Bonal agrega como uno de los efectos del nuevo marketing que se presenta en la educación y en otros terrenos, es que “los programas de ajuste estructural no sólo reducen la autonomía nacional sino que imponen directa e indirectamente una orientación política a las reformas” (Bonal, 2002, 11) El que antes de dicho marketing internacional las autoridades de cada país pretendieran adoptar las decisiones que parecían más racionales, tomando en cuenta lo que el mercado requería, no significa que, ya para la década de los sesenta y de los setenta existiera una correspondencia entre lo que el mercado nacional necesitaba y lo que la educación podía brindar. Un problema tradicional en los países en desarrollo, que se explica por la mayor incertidumbre en torno a la evolución económica y política y por la dependencia económica hacia los países desarrollados, reside en la dificultad de alcanzar mayor correspondencia entre educación y mercado laboral.

(como expliqué en el segundo capítulo) no tiene en sí mismo una gran naturaleza expansiva (Polanyi, 1992, 67).

Pero pese a esta distinta dimensión como la relación mercado - educación se va transformando como resultado de dicha nueva gestión, lo cierto es que con este cambio también se puede expandir el mercado mundial, que constituye una de las preocupaciones primordiales del Banco al diseñar estrategias y políticas en los países en desarrollo. Así en la medida en que la educación de los países en desarrollo tiende a seguir este nuevo marketing y adaptarse a tendencias internacionales, se torna posible que la futura fuerza de trabajo de cada país se prepare en ciertos contenidos que le pueden permitir elevar su productividad y competir en mejores condiciones en el mercado mundial. Pero también a partir de esta nueva gestión, los estudiantes adquieren en el plano individual más oportunidades para competir en el mercado mundial, en tanto su preparación se adecua en mayor medida a estándares internacionales, con lo que ya como profesionistas tienen más posibilidades de desplazarse hacia los países desarrollados. Lo que fortalecería al mercado mundial, aunque en detrimento de los mercados nacionales de los países en desarrollo donde se formaron dichos cuadros. Es más, con este nuevo marketing dichos países tenderían a experimentar una mayor “fuga de talentos”, lo que lesiona las posibilidades de progresar para los países en desarrollo. Así, la oposición relativa entre el auge del mercado mundial y el desarrollo de los mercados nacionales,¹⁸ que se presentó desde hace siglos y que dio lugar (como se explicó en el segundo capítulo) a que se pospusiera, por algún tiempo, el desarrollo de los mercados nacionales para beneficiar al mercado mundial también tiene manifestaciones en la esfera educativa.

¹⁸ Esta oposición entre el mercado internacional y el mercado nacional es relativa en tanto algunos países en la medida que lograron liberalizar sus economías, abrirse a la inversión y fomentar la exportación de productos con los que podían competir en el mercado mundial pudieron lograr un mayor desarrollo interno. Tal es el caso, como explique anteriormente, de China de otros países de Asia como Tailandia y Corea del Sur.

Por otra parte, esta nueva gestión o conducción de la educación da lugar a que en países en desarrollo, comiencen a cobrar fuerza una serie de estrategias y políticas educativas homogéneas, que se pusieron en marcha durante la década de los noventa en países desarrollados, pertenecientes a la OCDE. Estrategias y políticas que pretendían acercar la educación al mercado, a la competencia, a la evaluación para mejorar los resultados educativos tanto en términos del mercado laboral como en términos de aprendizaje. El que, en opinión del Banco, tanto los países en desarrollo como los países exsocialistas no hubieran puesto en marcha para mediados de la década de los noventa, dichas reformas en sus respectivos sistemas educativos hacía necesario trasladar a estos contextos las nuevas estrategias y políticas educativas que se emprendieron en países desarrollados y propiciar así cierta uniformidad en parámetros educativos a nivel mundial.¹⁹

La naturaleza de la nueva gestión: diseño, seguimiento y reformulación de políticas

Hasta ahora se explicó en qué consiste esta nueva gestión de la educación que surge desde la década de los ochenta, su relación con un proceso de marketing internacional de la educación, el alcance del fenómeno considerando como ejemplo, las estrategias y políticas que el Banco impulsa en los países en desarrollo, pero además las finalidades de dicha nueva gestión. En las siguientes páginas se profundizará en la naturaleza de esta nueva gestión, en las tareas que

¹⁹ Nicholas Burnett, quien se encargó de supervisar el trabajo del Banco sobre educación, publicado en 1995 en inglés y en 1996 en español, que se titula Prioridades y estrategias para la educación explica que entre las razones que dieron lugar a la elaboración de dicho documento cabe destacar: ...“que los países de OCDE estaban ocupados reformando sus sistemas educativos para enfrentar los nuevos desafíos, especialmente con la mira de reformar la educación para mejorar sus resultados tanto en términos de aprendizaje como teniendo por parámetro el mercado laboral, mientras muchos países en desarrollo no habían emprendido dicha tarea”. Es más Burnett agrega que para la década de los 90s “era motivo de gran preocupación la ausencia de reformas tanto en los países en desarrollo como en los antiguos países socialistas” (Burnett, Priorities..., 1996, 216).

dicho proceso implica y en las etapas cómo tiende a desarrollarse haciendo un seguimiento de la manera de proceder del Banco.²⁰

El proceso de la nueva gestión comienza cuando el Banco diseña una serie de estrategias y políticas, que en la medida que se extienden hacia múltiples países (y cuentan con el apoyo de otros organismos internacionales o regionales) se convierten en tendencias educativas potenciales. Pero las estrategias y políticas que el Banco diseña y que pueden constituirse en nuevas tendencias internacionales en educación van cambiando con el tiempo. Si para comienzos de la década de los noventa, el Banco a la par que otros organismos internacionales impulsaban, por ejemplo, la educación primaria universal, lo que implicaba como objetivo paralelo alfabetizar a la población adulta,²¹ para fines de la década de los

²⁰ El hecho de que el proceso de nueva gestión, de naciente marketing constituya un tema poco explorado me condujo a incursionar en la naturaleza del proceso, tomando por base un estudio que realiza el Banco sobre el avance del proceso de descentralización en seis países de Europa Central y Oriental. (Cfr. The World Bank, *Descentralizing....*, 2001, 1-10). La metodología que el Banco siguió en este estudio ilustra varias cuestiones importantes, lo que legitima adoptarlo, en mi opinión, como un estudio de caso a partir del cual se pueden desprender una serie de reflexiones preliminares sobre lo que implica dicha gestión. Reflexiones que sería necesario comprobar a través de otros estudios. Concretamente: 1) Dicho estudio ilustra como el Banco, como parte de esta nueva gestión o gobierno de la educación, hace un seguimiento de las políticas que recomienda en el rubro de la educación ya sea por regiones y/o por países, lo que se evidencia en los trabajos del Banco sobre algunas de las reformas que ha sugerido, 2) Este trabajo pone de relieve algunas razones que movilizan al Banco, para hacer un seguimiento de las estrategias que ha recomendado. 3) Incluso dicho trabajo evidencia como el Banco como parte de esta nueva gestión al evaluar las reformas define nuevos conceptos como el que la calidad de la descentralización educativa en los países de Europa Central y Oriental seleccionados, se debía valorar, en la medida en que las instituciones educativas (de nivel superior) preparan a los individuos para ingresar en el mercado mundial y les permiten competir en la Unión Europea; pero también como parte de dicha tarea conceptual este análisis sugirió estimar la calidad de la educación, que se había alcanzado a partir de la descentralización, en base al papel que las escuelas desempeñan en el proceso de democratización política que tiene lugar en estos países. 4) Pero además, el estudio ilustra como dicha nueva gestión puede llevar a formular una metodología importante para estimar los logros y los problemas de las reformas educativas cuando suponen cambios institucionales. 5) A la vez el análisis muestra cómo dicha nueva gestión es un proceso dinámico en tanto puede dar lugar a que se reformulen ciertas políticas. Así el estudio concluye que la descentralización de dichos países de Europa Central y Oriental debía ser moderada, en virtud de la transición compleja por la que atraviesan; que, además, es conveniente auspiciar en dichos contextos una semiautonomía y no una autonomía total de las escuelas locales.

²¹ Las tendencias educativas que el Banco y otras agencias internacionales impulsan en los inicios de la década de los noventa se ponen de manifiesto- por ejemplo - en la reunión internacional que tiene lugar en Jomtien Tailandia en 1990. Es más los diversos organismos que participan en dicha reunión se proponen promover la universalización de la educación

noventa, varios organismos mundiales deciden, a la vez que seguir promoviendo la educación básica, promover el desarrollo educativo del niño desde los primeros años (desde la primera infancia) y a la vez poner más atención y dedicar más recursos a la educación terciaria. (The World Bank, Education, 1999, 8, 71-72; El Banco Mundial, Estrategia....2000, 8-9, 77-78).

Sin embargo, la nueva gestión de la educación no se circunscribe al diseño de estrategias y políticas educativas. Así el Banco suele realizar un seguimiento de las estrategias y políticas educativas que impulsó, por razones de índole política, de tipo académico y hasta cognoscitivo. Así, al Banco le interesa rastrear la puesta en práctica de dichas reformas, propiciar que se realicen transformaciones educativas en los países en desarrollo así como en los países exsocialistas, que en la medida que evolucionaron de economías planificadas a sociedades que se rigen por las leyes de la oferta y la demanda, han originado una extensión sin precedente de la economía de mercado.²² El que al Banco le interese propiciar que se pongan en marcha dichas reformas educativas y que dichos países se acerquen al modelo occidental de educación, explica que este proceso de gestión constituya un proceso con un seguimiento, que no constituya un proceso que se produce una sola vez, cuando el Banco, apoyado con frecuencia por otras agencias internacionales diseña y promueve estrategias y políticas.

Ahora bien ¿cómo el Banco tiende a hacer dicho seguimiento de estrategias y políticas que ha impulsado, qué finalidades persigue y qué etapas presupone este proceso? Dicha labor de seguimiento el Banco tiende a hacerla con la colaboración de académicos, educadores, asesores políticos de los países

primaria y poner en marcha políticas para que mejore el rendimiento de dicha educación. (Cfr., los tres volúmenes publicados a raíz de dicha Conferencia).

²² El Banco precisa en relación a este tema: “La segunda tendencia (a nivel mundial) es que ahora el 80% de la población mundial vive en países con economías de mercado, mientras que hace un decenio ese porcentaje era inferior al 30%”. El Banco aclara que el término de economía de mercado se emplea para definir un conjunto de economías; desde las pocas economías de mercado propiamente dichas hasta el buen número de economías que se regulan mediante una combinación de mecanismos de mercado y (de) planificación central”. (The World Bank, Education, 1999, 1,4, El Banco Mundial, Estrategias...., 2000, 1, 4).

en desarrollo, con un conjunto de cuadros, conocedores de las reformas y que se sienten comprometidos con su realización. Este seguimiento significa que al Banco le interesa rastrear también por razones políticas cómo se va produciendo una reforma - por lo menos en una serie de contextos estratégicos²³- descubrir las contradicciones principales que las reformas suscitan, identificar cómo se pueden moderar y resolver dichas contradicciones; si es necesario reformular las políticas para enfrentar nuevos desafíos y garantizar que se llegue con las transformaciones educativas a resultados exitosos, por lo menos de acuerdo a los criterios del Banco. Hacer política implica promover transformaciones que arrojen buenos resultados; convertir “un mal asunto” como decía Max Weber en “un buen asunto”.

Pero también por razones de índole cognoscitiva al Banco le interesa hacer un seguimiento de las estrategias y políticas educativas que impulsa en los países en desarrollo. Así al Banco, en calidad de actor intelectual, le interesa generar conocimientos a partir de las reformas, en algunos casos desprender a partir de las experiencias una metodología de la reforma, incluso generar nuevos conceptos que permitan comprender la importancia de las reformas que puedan servir posteriormente para evaluar los resultados. Es más, dicha estimación puede permitir comprender si con las estrategias y políticas que se impulsaron se llegó a las miras deseadas, si por el contrario, es necesario reformular los propósitos iniciales y trazar miras más realistas que se desprendan de las experiencias reales.²⁴

²³ Así, al Banco le interesó rastrear como había avanzado el proceso de descentralización y de una administración local de la educación en seis países de Europa Oriental y Central: tres que se habían integrado recientemente a la OCDE: República Checa, Hungría y Polonia y otros tres países de la región: Albania, Bulgaria y Rumania. Estos países resultaban estratégicos, en tanto allí se produjo una transición hacia una economía de mercado, una transición hacia la democracia política, que requirió promover cambios en sistemas que eran muy centralizados (Cfr., The World Bank, *Descentralizing....*, 2001, 1-10).

²⁴ Por ejemplo en el estudio de descentralización que se tomó como ejemplo de esta gestión, tanto los funcionarios del Banco como el personal local que realizaron dicha labor de seguimiento, se preguntaron que tanto con dicha reforma se había alcanzado mayor eficiencia, que el sistema educativo funcionara con menores recursos sin provocar una disminución de los niveles de aprendizaje por parte de los estudiantes, que tanto se había alcanzado una mayor

El hecho de que las estrategias y las políticas que el Banco ha impulsado en educación no hayan implicado anteproyectos precisos en que dicha institución delineara los diferentes pasos sobre cómo se deben poner en marcha las reformas; en tanto el Banco generalmente se ha limitado a trazar caminos generales por los cuales una nueva política podía o debía llevarse a cabo; ha propiciado que a partir de las reformas educativas se produzca una experimentación continua y, en muchos casos, valiosa. Pero al Banco, en calidad de agencia de desarrollo y de actor intelectual, le interesa brindar información sobre dichas experiencias de reforma, (sobre todo cuando han sido exitosas) difundirlas, fomentar incluso una comprensión profunda de cómo las estrategias pueden desencadenar resultados distintos; en tanto los países antes de emprender las reformas parten de realidades distintas y asumen actitudes diversas ante las reformas, lo que influye en que lleguen a transformaciones distintas. Finalmente fomentar una comprensión de la dinámica de las reformas implica sentar bases para que dichas estrategias y políticas puedan generar mayor consenso y se extiendan a diversos contextos. Esto es importante en tanto las estrategias y políticas que el Banco ha impulsado en los países de ingreso mediano y bajo, tanto en lo que refiere al crecimiento económico como al rubro educativo, se han puesto en práctica por una combinación de consenso y no sólo mediante la imposición.

En síntesis, la nueva gestión de la educación, que surge por la mayor influencia de organismos internacionales constituye un proceso dinámico; en que una agencia internacional como el Banco impulsa reformas, las rastrea, cambia de sugerencias cuando surgen cuestionamientos profundos y constantes a sus recomendaciones;²⁵ pero también cuando las iniciativas que se pusieron en

calidad educativa y que tanto la descentralización puesta en marcha estaba ayudando a una mayor igualdad entre regiones y entre grupos sociales, particularmente, entre los grupos étnicos de dichas regiones. (Cfr., The World Bank, Decentralizing, 2001, V, 7).

²⁵ Véase capítulo cuarto en que se aborda el tema de cómo algunos cambios de estrategia del Banco se pueden explicar por las críticas que han surgido a las políticas previas y a las posiciones originales del Banco. Pero también los cambios en las propuestas del Banco se

práctica no conducen a resultados medianamente exitosos. El hecho de que el nuevo proceso de gestión de la educación constituya un proceso dinámico, complejo, sujeto a diferentes intervenciones por parte del Banco no sólo garantiza que las reformas se logren sino que permite al Banco garantizar su presencia como agencia de desarrollo que impulsa transformaciones en un rubro importante como la educación.

La nueva gestión de la educación y el problema de la autonomía nacional

Sin embargo, este cambio en la gestión o conducción de la educación de los países en desarrollo no significa que la educación deje de ser, desde hace dos décadas un asunto nacional en dichos contextos y que tan sólo se pongan en marcha, estrategias y políticas educativas que impulsa un organismo internacional como el Banco. Agencia que tiende a mostrar, desde el periodo de los ajustes, una singularidad relevante: logra en virtud de su poder sorprendente que las estrategias y políticas que impulsa – no sólo en educación sino en diversos terrenos - se conviertan en realidad (George y Sabelli, 1994).²⁶

Lo cierto es que a pesar de la mayor influencia que comienzan a ganar desde hace aproximadamente dos décadas, tanto el Banco como otros organismos internacionales en la gestión de la educación, cada Estado sigue teniendo un margen importante aunque variable de autonomía para adoptar decisiones educativas importantes. Pero cada Estado además adopta las estrategias y políticas educativas que han sido sugeridas por el Banco, por otras instancias internacionales o regionales con modalidades particulares, siguiendo sus propios criterios, las adecua a circunstancias nacionales, les imprime singularidades propias y transformaciones; con lo que las mismas estrategias y

explican por avances pedagógicos, por nuevas posiciones que surgen en la esfera de la educación.

²⁶ Antes de que se comenzarán a poner en marcha los ajustes, (de la década de los ochenta), el Banco no ejercía tal grado de influencia en tanto su papel no era diseñar e impulsar estrategias y políticas generales, más bien prestaba dinero para proyectos particulares que debían adecuarse a las líneas que el Banco consideraba prioritarias y a los requerimientos delineados por dicha institución.

políticas en un rubro como la educación arrojan resultados singulares en los contextos en que se ponen en marcha.²⁷

Para hacer luz de cómo esta gestión no cancela el margen de autonomía que los países subdesarrollados tienen en el rubro de la educación, es importante destacar que el margen de autonomía de dichos países en este rubro tiende a ser mayor que el que tienen para poner en marcha las estrategias y las políticas de ajuste de índole económica, sugeridas por el Banco y el FMI. Y es que es mucho más riesgoso para los países en desarrollo no abrir sus economías, poner obstáculos a los flujos de capital provenientes del exterior, no poner en marcha nuevas políticas de productividad que les puedan permitir competir en mejores condiciones en el mercado mundial, lo que puede exigir echar marcha atrás en ciertas leyes laborales. En tanto múltiples países en desarrollo han puesto en marcha dichas políticas de ajuste, negarse a ponerlas en práctica puede colocar a un país o a varios países en situación de desventaja, cerrarles el paso para competir en el mercado mundial.

Y es que el nuevo modelo de crecimiento económico que el Banco ha impulsado en las regiones subdesarrolladas del mundo, concede amplias posibilidades a las empresas y al capital para desplazarse a aquellos países que han puesto en marcha las estrategias y políticas de ajuste de manera más exitosa. Precisamente a aquellos países que ofrecen mayores garantías para la inversión; a aquellos contextos que también tienen otras ventajas como regulaciones más flexibles, por ejemplo, en lo que se refiere al medio ambiente. Donde prevalecen - además - leyes laborales que aseguran altos niveles de productividad y disciplina

²⁷ Es más a raíz de que el Banco impulsó un conjunto de estrategias y políticas educativas para los países en desarrollo y que estos las pusieron en marcha, se han multiplicado los estudios de cuáles son las repercusiones que han tenido en distintos contextos diversas estrategias y políticas promovidas por el Banco. Por ejemplo, se han realizado estudios (como expliqué en el inciso anterior) sobre los resultados de las políticas de descentralización educativa, sobre los efectos de implementar las políticas para evaluar el desempeño de diversos sectores vinculados a la educación; análisis de las repercusiones de las estrategias que promueve el Banco tendientes a vincular la investigación y el aparato productivo. Es importante tener en cuenta (como expliqué en la introducción) que este estudio no pretende abordar el impacto de las reformas en un país o en un conjunto de países.

laboral, a países más dispuestos a importar mercancías procedentes del exterior, ya sea para emplearlas para el consumo o en calidad de insumos para los bienes de exportación. A países que tienen ventajas comparativas como mano de obra cuantiosa, barata y flexible dotada de un conjunto de habilidades importantes, dispuesta a aprender habilidades necesarias para el desempeño en diversas ramas industriales.

Pero independientemente del grado de autonomía que los países en desarrollo puedan tener tanto en economía como en educación y como ya señalaba Harold D. Lasswell, fundador de la ciencia de las políticas en Estados Unidos,²⁸ el reto para los países - y esta es una pauta legítima tanto en economía como en educación - es “capturar el patrón de la revolución mundial de una época”;²⁹ adecuar las tendencias internacionales a los propios valores (y agregaría) a las circunstancias singulares de cada país. También constituye un reto fundamental para los países en desarrollo salvaguardar márgenes de maniobra; posibilidades de acción gubernamental en economía, en política, en educación; actuar en defensa del interés nacional lo que tiende a dificultarse en un mundo interdependiente,³⁰ pero de lo que también depende las posibilidades de desarrollo nacional.

²⁸ Harold D. Lasswell expone con mayor nivel de sistematización y mayor claridad su propuesta de la ciencia de las políticas en su libro *A Preview of Political Sciences*. Luis Aguilar define “las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y de ejecución de políticas, la recopilación de datos y la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado” (Aguilar, *El Estudio...*, 1992, 47, 39, 51) .

²⁹ Luis Aguilar explica la relevancia que Lasswell atribuía a capturar las tendencias mundiales y como dichas tendencias deben adecuarse a los propios valores cuando señala: “En el entusiasmo, Lasswell habla de la necesidad de capturar la tendencia del tiempo mundial, el patrón de la revolución mundial de una época, para poder acercarse a una elección razonable de política. La tarea es vincular los valores y las tendencias” (Luis Aguilar, *El estudio...*, 1992, 50).

³⁰ A propósito de la dificultad de cada Estado de defender el interés nacional en un mundo interdependiente, Robert Keohane y Joseph Nye señalan: “en un mundo interdependiente, por la existencia de redes políticas transgubernamentales se debe adoptar una interpretación diferente de una de las propuestas corrientes de política internacional; que los Estados actúan en interés propio”. Entre las razones más importantes que esgrimen dichos autores para replantear esta cuestión: 1) La ambigüedad del concepto de interés nacional para los más altos líderes políticos de los gobiernos 2) Ante una interdependencia compleja los problemas

Las razones de la nueva gestión en educación: mayor poder e influencia del Banco y de otros organismos internacionales

No es casual, que a partir de la década de los ochenta, se haya desplegado este cambio en la gestión o conducción de la educación en los países en desarrollo y que dichos países como efecto de este proceso pusieran en marcha tendencias internacionales en la esfera educativa que responden a estrategias y políticas educativas que una instancia como el Banco y que frecuentemente diversos organismos internacionales comenzaron a promover con el propósito de adecuar la educación a una época de transición profunda, de cambios rápidos. Singular de la época contemporánea es la velocidad como los cambios se suceden.

El que el Banco haya ganado presencia, poder y hegemonía en la parte subdesarrollada del mundo, precisamente a partir de la década de los ochenta, en tanto logra que se implemente el nuevo modelo de desarrollo, ha tendido a facilitar que el Banco influya en la gestión de la educación de los países en desarrollo. Así el que el Banco haya conseguido que múltiples países en desarrollo hayan cambiado su estrategia económica, hayan orientado sus actividades productivas hacia la exportación, hayan abierto sus economías a las importaciones de productos procedentes del exterior, a los capitales externos que fluyen de un país a otro para obtener mayores beneficios y el que a raíz de la aplicación de las estrategias y políticas de ajuste se hayan puesto en práctica procesos de racionalización económica tendientes a fomentar productividad y provocar ahorros, ha facilitado que se modificara la gestión o conducción de la educación y se

nacionales habrán de ser definidos en forma diferente ante problemas diferentes, en ocasiones diferentes y por diferentes unidades gubernamentales. Esto puede implicar que el Estado debe probar su capacidad para ser multifacético y hasta esquizofrénico, 3) Pero también por la interdependencia creciente se hace más difícil llegar a una concepción unitaria de lo que es el interés nacional y actuar de manera coordinada” (Keohane y Nye, Poder e interdependencia, 1988. 53). Pero pese a dichas dificultades; (mientras existan Estados nacionales, cuya longevidad parece larga, en tanto la integración de países en bloques regionales como la Unión Europea ha reafirmado la importancia de salvaguardar los Estados nacionales) los políticos deben abocarse a defender el interés nacional.

incrementara el ascendiente del Banco. Así una mayor influencia tanto económica y política de una institución como el Banco facilita su mayor ascendencia en otros terrenos como la educación.

El que el Banco apareciera para distintos protagonistas sociales de los países en desarrollo, para las elites de dichos países pero también para otros grupos sociales, como una instancia capaz de conducir a los países en desarrollo - por su posición en el mundo y por su saber –desde la pobreza y marginalidad hacia el desarrollo, como una instancia que puede orientarlos para que instituyan bases sólidas para el desarrollo explica la influencia del Banco en la gestión de la educación. Así un importante grado de fe depositada en el Banco y no sólo los préstamos que dicha institución ha otorgado a los países en desarrollo ha facilitado esta nueva gestión de la educación (George y Sabelli, 1994).

Por otra parte, los consensos que el Banco logró construir con otras instancias internacionales y regionales, en torno al papel que la educación puede y debe desempeñar como instrumento de desarrollo, como un capital distinto al dinero; pero finalmente como un capital que debe aprovecharse para obtener beneficios. Pero además el apoyo que el Banco ha logrado de parte de instituciones mundiales y regionales, no sólo en torno a la importancia de impulsar la educación para lograr crecimiento económico, sino en relación con las estrategias y las políticas que ha impulsado para los países en desarrollo, ha propiciado que se transforme la gestión de la educación en dichos contextos.

Pero además el que el Banco, desde la década de los ochenta, se haya constituido en una agencia internacional que concede un importante volumen de financiamiento directo e indirecto a la educación de los países en desarrollo,³¹ (volumen que incluso se duplicó de principios a fines de la década de los

³¹ ¿En qué consisten estas modalidades de financiamiento directo e indirecto a la educación? El Banco concede financiamiento directo cuando desembolsa recursos para la educación y la capacitación. El Banco concede financiamiento indirecto cuando hace préstamos para rubros como transporte y electricidad, que implican educar y preparar gente para que participe en dichos proyectos. (World Bank, Education , 1980, 94).

setenta³²) y el que para la década de los noventa haya aumentado dicho volumen de financiamiento, convirtiendo al Banco en la principal institución de financiamiento para la educación,³³ precisamente en un momento en que disminuyó la ayuda internacional al desarrollo, coadyuvó a dicho cambio en la gestión de la educación, a este nuevo marketing de la educación. (World Bank, 1980, 94-95; Bonal, 2002, 11-12).

Sin embargo, si se considera que pese a que el Banco ha llegado a ser la principal agencia que presta para educación, el financiamiento del Banco a la educación de países en desarrollo constituye un porcentaje bajo respecto al total de préstamos que el Banco desembolsa a dichos países; pero además que dicho financiamiento significa una proporción reducida en relación con lo que los países en desarrollo destinan al rubro educativo,³⁴ se concluye que la gestión de la educación se ha ido transformando más bien en virtud de razones políticas e ideológicas y no por razones económicas. Así la influencia del Banco en el devenir educativo de los países de ingreso mediano y bajo, se explica más bien por el poder que ha adquirido dicha institución, por los consensos que logra construir; por la importancia creciente de tendencias internacionales en educación y sólo de manera secundaria por la magnitud de los préstamos que dicha agencia proporciona para la educación.

³² De 1975 a 1978 el volumen de préstamos del Banco para educación llegó a duplicarse respecto al período de 1970 -1974. En el primer período tal volumen llegó a 3,076 millones de dólares, en el segundo alcanzó los 6,846 millones de dólares (World Bank, Education, 1980, 95).

³³ Bonal explica que para 1990, el Banco llegó ser la principal institución de financiamiento de los programas de desarrollo educativo y precisa, basándose en un estudio de Bennell que para " mediados de la década de los noventa, los créditos de Banco Mundial suponían 25% del total de ayudas al desarrollo educativo en los países en vías de desarrollo" (Bonal, 2002, 12).

³⁴ Por ejemplo para el período de 1970 a 1974 los préstamos que el Banco destinó a la educación llegaron a constituir el 5.3% del total de préstamos del Banco, aunque de 1975 a 1978 tal porcentaje bajó al 4.0%. (World Bank, Education, 1980, 95) Respecto a lo que significan los préstamos del Banco en los presupuestos nacionales de los países a los que asiste, Elena Zogaib basándose en un análisis de Pablo Latapí, afirma: "las aportaciones financieras (del Banco) en el gasto educativo nacional de los países a los que asiste son relativamente pequeñas (de un poco menos del 5%)" (Zogaib, 1996, 30) En relación al tema, José Rivero proporciona el siguiente dato: "En América Latina, se estima que a partir de 1991, en promedio, los préstamos del BM vienen representando entre 1% y 2% del gasto anual de los países en educación" (Rivero, 2000, 195).

Anhelos y perspectivas de los países en desarrollo que influyen en la nueva gestión de la educación

El que el factor económico constituya de importancia secundaria frente a los factores políticos e ideológicos pone de manifiesto que, en un mundo global en proceso de rápida integración, el elemento pertenencia, adoptar estrategias y políticas comunes que otros países han adoptado para sentirse parte de una comunidad internacional y no permanecer aislado desempeña un papel nuevo, al lado de otros factores no materiales como el prestigio. El peso del prestigio se manifiesta en que los países en desarrollo se preocupan por que sus políticas sean aprobadas, por obtener una buena calificación de instancias internacionales, por ejemplo, en productividad, transparencia gubernamental, nivel de aprendizaje de una serie de materias y habilidades básicas por parte de los educandos, con el propósito de integrarse con mejor status (con mayor prestigio) a la comunidad internacional. Obviamente como trasfondo de dicho anhelo de pertenencia ya sea a un bloque económico o a la economía mundial los países tienen el propósito de obtener beneficios económicos de la integración.³⁵

Esto revela que el hecho que los países en desarrollo tengan el anhelo de integrarse a un mundo globalizado, acercarse al camino de la modernidad, también constituyen factores que contribuyen a explicar esta nueva gestión de la educación. El hecho de que respaldar tendencias internacionales en educación pueda significar que los países de ingreso mediano y bajo cuenten con un mejor capital humano a mediano y largo plazo facilita compartir la gestión de la educación en el mundo globalizado; mundo que propicia que los países compartan responsabilidades y hasta una conducción en común en diversos asuntos políticos (como el combate al terrorismo, la lucha contra el narcotráfico).

³⁵. Sin embargo, son las condiciones de negociación en cada bloque regional los que determinan en qué medida y en qué plazo la inserción de un país puede permitirle obtener beneficios económicos.

Ahora bien, el que para la década de los ochenta (en tanto posteriormente la situación cambió radicalmente) existiera en los países en desarrollo una carencia de estrategias que hicieran alusión a cómo transformar la gestión, la administración, el financiamiento y la distribución de la educación dio lugar a que estos países aceptasen las estrategias y políticas procedentes de una instancia internacional como el Banco. Siguiendo y aplicando la tesis de Ernesto Laclau, quien ha desarrollado una innovadora teoría del discurso, el que hubiera “significados vacíos”,³⁶ (Laclau, 1996, 69-70, 80, 84) ausencia en algunas estrategias y políticas o el que los países en desarrollo sintieran problemas similares en el rubro educativo, que las nuevas estrategias y políticas externas se proponían contrarrestar, influyó en que pusieran en marcha dichas estrategias y políticas, que provenían de instituciones externas (García, 1997, 200).³⁷

³⁶ Ernesto Laclau, en el libro titulado Emancipación y diferencia, explica el concepto de significado vacío contrastando dicho concepto con el de significado ambiguo y con el de significado equívoco. Laclau aclara: “ Un significante vacío es, en el sentido estricto del término, un significante sin significado. En cambio un significado equívoco “es cuando el mismo significante puede ser vinculado a distintos significados en diferentes contextos (como consecuencia de la arbitrariedad del signo)” Un significado ambiguo constituye “una sobredeterminación o bien una subdeterminación de significados lo que impide fijarlo plenamente”. En otra parte de su obra, Laclau explica que el vaciamiento de significados da lugar a que surjan nuevos significados y cómo la política es posible en tanto se orienta a producir significados que anteriormente estaban vacíos cuando señala: “Este vaciamiento de un significante de aquello que lo liga a un significado diferencial y particular es, ... lo que hace posible la emergencia de significantes vacíos, como significantes de una falta, de una totalidad ausente”. Luego explica el papel de los significados vacíos en política en los siguientes términos: “La política es posible porque la imposibilidad constitutiva de la sociedad sólo puede representarse a sí misma a través de la producción de significantes vacíos” (Laclau, 1996, 69-70, 80, 84).

³⁷ Carmen García Guadilla explica la paradoja en que se encuentran las instituciones de educación superior de América Latina (pero su reflexión puede ser legítima para otros contextos y para otros niveles) que rechazan reformas procedentes de medios externos pero que experimentan problemas similares a los que les plantean instancias externas en los siguientes términos: “Las dificultades que tienen muchas instituciones (de educación superior de América Latina) para superar el deterioro dejado por el proceso de masificación con escasez de financiamiento, constituye otra importante conclusión de este trabajo. Calidad, financiamiento, flexibilidad curricular, equidad y eficiencia interna, son las principales carencias frecuentemente señaladas por agentes internos y externos a las instituciones. Para enfrentar estas deficiencias se ha ido construyendo en la región una agenda de transformación que en algunos casos ha sido rechazada por venir de instancias externas a las instituciones. Sin embargo, la paradoja está en que el tipo de demandas externas también son sentidas desde dentro de las propias instituciones; el desafío es cómo incorporar los aspectos que no están contemplados en la agenda modernizadora tomando en cuenta la complejidad que los caracteriza”. Es más, la autora concluye: “esto es preciso hacerlo cuanto antes, pues, de lo contrario las instituciones

Lo cierto es que en los países en desarrollo han existido pensadores que han incursionado profundamente, aunque asumiendo posiciones distintas, en cómo la educación podría ayudar a integrar a la nación, que han ideado códigos de valores tendientes a fomentar una identidad nacional, intelectuales y pedagogos que han denunciado las desigualdades que se han reproducido en el terreno de la educación; pensadores que han realizado exámenes lucidos de la situación de la educación en un período, que han elaborado balances certeros acerca de la evolución de la educación y que advirtieron problemas severos en los sistemas educativos, como los de exclusión, deserción y repetición.³⁸ Sin embargo, los países en desarrollo han experimentado una carencia de profesionales que se abocaran a diseñar e impulsar estrategias y políticas prácticas que propicien una reorganización, una mejor administración, distribución y financiamiento de los sistemas educativos. La novedad que reviste en los países más rezagados pensar los problemas sociales y de manera particular los problemas educativos en términos gerenciales, administrativos y hasta prácticos, por la vinculación reciente entre ciencias administrativas y ciencias sociales, también coadyuvó a que existieran dichas carencias e incrementó la disponibilidad de buscar soluciones externas como las sugeridas por el Banco y/o por otras organizaciones internacionales, en lo que se refiere a la administración, distribución y financiamiento de la educación.³⁹

perderán liderazgo en los procesos de reformas que de todas formas deberán de producirse ". (García Guadilla, 1997, 200).

³⁸ América Latina fue, por ejemplo, desde el siglo XIX, el subcontinente donde surgieron importantes pensadores y estudiosos de los problemas educativos como Ignacio Manuel Altamirano, Justo Sierra, Domingo Sarmiento y Paulo Freire entre otros.

³⁹ En este capítulo se explican varias razones por las que cambia la gestión de la educación y porque el Banco se propone impulsar una administración gerencial de la educación. Ahora bien, también diversas razones orillaron al Banco a incursionar en el financiamiento de la educación. Una de ellas es que el Banco, en tanto banco e institución financiera, pareció guiarse por la idea que con más fondos proporcionados por diversas agencias internacionales, que con más préstamos procedentes de fuentes oficiales o privadas procedentes de los países desarrollados y que con una mejor administración de los fondos se podría resolver la problemática general de falta de recursos de los países en desarrollo.

Last but not least, el que los dirigentes de los países en desarrollo hayan aceptado, después de la década de los ochenta, poner en marcha estrategias educativas procedentes del exterior, también se debió a que la educación había resultado, como otros renglones sociales, uno de los rubros más castigados a raíz de que se pusieron en marcha las políticas de ajuste. Es decir una vez que se aplicó el modelo de desarrollo que el Banco impulsó en concertación con otros organismos internacionales, que ponía énfasis en cómo crecer económicamente, cómo participar en la economía mundial y que se relegaba, a segundo plano, el desarrollo social y el impulso a rubros como educación.⁴⁰ El respaldo a estrategias externas parecía importante en tanto los países de ingreso mediano y bajo se enfrentaban a mayores demandas educativas, a expectativas más amplias en este rubro, precisamente en una coyuntura histórica en que contaban con menores recursos. Esto se produce a raíz de la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo pero también en virtud de la contracción de la economía mundial a fines de la década de los sesenta y principios de los setenta y que en virtud de ambos factores no era viable, rescatar los Estados de bienestar incipientes que se habían logrado construir en algunos países en desarrollo.

En síntesis, una combinación de expectativas de las elites pero también de otros grupos de los países en desarrollo y necesidades que se habían acumulado en dichos contextos y un mayor poder y presencia de instituciones como el Banco ha propiciado este nuevo proceso de gestión de la educación y que

⁴⁰ El papel prioritario que el Banco ha concedido al cambio de estrategia económica frente a las transformaciones educativas se ha puesto de manifiesto: 1) En las presiones que el Banco ha ejercido junto con el Fondo Monetario Internacional para que se pudieran en marcha las políticas de ajuste (de índole económica) grado de presión que no se observa en las diversas políticas educativas que el Banco impulsa en países en desarrollo, 2) A que el Banco concede un mayor volumen de préstamos para que se implementen las políticas de ajustes y se pongan en marcha una serie de cambios en la marcha de las economías de los países en desarrollo si se compara con el volumen de préstamos que el Banco destina para poner en marcha proyectos en el terreno de la educación, lo que se puede relacionar a que el Banco ha sostenido que los países en desarrollo requieren más bien administrar mejor los recursos para la educación que destinar más recursos para dicho rubro. Pese a que en este tema se observan planteamientos contradictorios por parte del Banco, en tanto este organismo también reconoce la necesidad que los países en desarrollo dispongan de mayores recursos para la educación.

los países en desarrollo, se incorporen progresivamente a nuevas tendencias internacionales en el rubro educativo.

La administración gerencial de los recursos educativos: otra propuesta del Banco.

El Banco impulsa también desde la década de los ochenta, que los países en desarrollo recurran a una administración gerencial de los recursos educativos, a una racionalización de dichos recursos siguiendo criterios de mercado;⁴¹ de tal modo que la gestión pública de la educación opere siguiendo criterios, que se suelen poner en práctica en la gestión privada. Este tipo de iniciativas ponen de relieve que la reforma educativa que el Banco impulsa procura penetrar en las estructuras administrativas de los sistemas de educación que prevalecen en los países en desarrollo (Coraggio, 1998, 51).⁴²

Ahora bien, a través de dichas estrategias y políticas que aluden a la administración de la educación, el Banco promueve que los países en desarrollo procuren ahorrar costos e incrementar el rendimiento de la educación e indirectamente fomenta el modelo de desarrollo que ha impulsado, desde la década de los ochenta, en los países de ingreso mediano y bajo. Precisamente, dichas estrategias administrativas al dar lugar a ahorros en diversos rubros sociales pueden contribuir a que los recursos económicos de los países de ingreso

⁴¹ Precisamente en el libro que el Banco publica sobre educación en 1980, cobra gran importancia el tema de la administración gerencial de la educación (Véase capítulo 6). Pese a que en este libro el Banco también expresa profundas preocupaciones didácticas, un afán por recomendar políticas que garanticen un aprendizaje de mayor calidad (Véase capítulo 4) (The World Bank , 1980, 30-41, 53-58). En cambio, en el texto que el Banco publica a mediados de la década de los noventa sobre la educación en general (y no sobre un nivel específico de educación, como educación primaria o la educación terciaria), las preocupaciones económicas, como por ejemplo, acercar mercado - educación es lo esencial y lo didáctico pasa a un plano secundario (Banco Mundial, Prioridades..., 1996).

⁴² José Luis Coraggio señala que el Banco también se propone transformar los sistemas de gestión en otras áreas, Vg. en salud. Coraggio señala en relación al tema: “ El BM no tiene ningún problema en proponer – desde el mismo Estado, cuyo peso en la sociedad y la economía se quiere reducir – recortar, descentralizar, transformar los sistemas de gestión y organización en materia de educación, salud y otras áreas. Es más según Coraggio, dicha transformación puede implicar “la redefinición de la Carta de Derechos Ciudadanos” (Coraggio, 1998, 51).

mediano y bajo se dirijan sobre todo a fomentar la nueva estrategia económica, impulsar la exportación; al avance en la racionalización de los procesos productivos, que los países rezagados canalicen más recursos y atención a las reformas económicas que pueden garantizar - en la perspectiva del Banco - una inserción más exitosa de dichos países en el mercado mundial.

Pero dichas estrategias y políticas que procuran fomentar que se apliquen criterios de mercado en el rubro educativo pueden contribuir a acercar el mercado y la educación en otro nivel, el intelectual. En la medida en que coadyuvan a que una lógica de mercado se vaya extendiendo en las esferas sociales. Esta lógica reviste importancia en tanto antes de la década de los ochenta, previo a los ajustes, tendía a prevalecer en los países en desarrollo una lógica sino de bienestar, por lo menos de asistencia social en el funcionamiento de los servicios sociales. Es decir, antes que el Banco impulsara su nuevo modelo de crecimiento, la educación y la salud se impartían para proporcionar cierta dosis de asistencia social y brindar servicios sociales (como educar, curar) sin que una lógica de rendimiento y de ahorro estuviera presente en las funciones sociales que los Estados tendían a desempeñar. El que los Estados nacionales con base en la educación y la salud pública de índole gratuita que impartían buscaran compensar las disparidades sociales, poner en marcha cierta redistribución de la riqueza explica la lógica de asistencia que prevalecía en la administración de dichos servicios. La lógica del rendimiento, del ahorro que se introduce en estas esferas sociales corresponde más bien a un orden mundial en el que el mercado ha ganado terreno, en que el papel de protección social que los Estados nacionales deben desempeñar se relega a un plano secundario.

¿Por qué el Banco promueve, desde la década de los ochenta, como una de las columnas vertebrales de su propuesta educativa, poner en marcha en los países en desarrollo cambios gerenciales en la administración de la educación?⁴³

⁴³ Desde 1980, aparecen como columnas vertebrales de la propuesta educativa del Banco, el tema de la administración gerencial de la educación, la cuestión de un financiamiento compartido de la educación, el afán del Banco de mejorar la calidad de la educación y las estrategias que se dirigen a distribuir los servicios educativos entre grupos focalizados (los que

Pese a que lo cierto es que el Banco ya advertía, desde la década de los setenta, a los países en desarrollo que era importante crear conciencia sobre los costos administrativos de los sistemas formales y no formales de educación; valorar de acuerdo a los costos el empleo de la televisión y radio educativos;⁴⁴ que era importante, promover una iniciación tardía de la enseñanza primaria en países en desarrollo que permitiera economizar recursos;⁴⁵ que era pertinente propiciar la formación de maestros de primaria a través de cursos breves, lo que podría permitir ahorros considerables; que esta formación se podía complementar con cursos de perfeccionamiento para dichos maestros y con cursos más numerosos para los niveles medios;⁴⁶ que era necesario buscar modalidades docentes menos costosas para la educación rural;⁴⁷ que era viable emplear unidades móviles de capacitación y emplear las instalaciones existentes en clases nocturnas para ahorrar costos indirectos en la formación de maestros, que para ahorrar recursos se podía recurrir a los servicios de personal proveniente de otras instituciones

padecen pobreza extrema, los incapacitados, los indígenas y las mujeres) (Cfr., Capítulos 3, 4, 6 y 7. The World Bank , 1980, 23-29, 30-41, 53-58, 67- 72).

⁴⁴ En el documento sobre educación de 1975 el Banco advierte: “El Banco continuará alentando los esfuerzos por lograr que se adquiriera mayor conciencia de los costos en la administración de los sistemas educativos y seguirá apoyando el desarrollo de programas y proyectos de educación eficaces en función de sus costos así como métodos de aprendizaje que permitan economizar recursos”. En el mismo documento, el Banco señalaba respecto a la educación no formal que los programas que suponen “el uso de los medios de difusión como la televisión y la radio educativas deben elaborarse sobre la base de un análisis cuidadoso de los costos y de la capacidad de producción de materiales educativos” (Banco Mundial, Educación...1975, 64 - 65; 43 - 47).

⁴⁵ El Banco planteaba en el documento sobre educación de 1975 en referencia a los estudios primarios que: “La iniciación tardía para cursar estudios más breves pueden ser un método de reducir los costos y de ampliar la participación de la población en educación (Banco Mundial, Educación..., 1975, 34-35).

⁴⁶ En el documento sobre educación de 1975 el Banco ya señalaba respecto a la preparación de los maestros de primaria “ Unos períodos más cortos de preparación de los maestros complementados por cursos de perfeccionamiento de servicio así como cursos más numerosos en los niveles medios resultarán en ahorros considerables” (Banco Mundial, Educación..., 1975, 43-47).

⁴⁷ El Banco en el documento sobre educación de 1971 señalaba que era necesario “La búsqueda de modalidades docentes que permitan hacer una contribución más directa y menos costosa al desarrollo rural “ (Banco Mundial, Educación..., 1971, 13). Para 1975, el Banco esbozaba: “reviste gran prioridad la formación de personal de administración de la educación para los programas rurales” (Banco Mundial, Educación..., 1975 4-5)

docentes que pudieran dedicar parte de su jornada no utilizada a la tarea de formar maestros.⁴⁸ Dichas recomendaciones evidencian que el Banco comienza a mostrar, desde la década de los setenta, una preocupación por ahorrar costos, por aumentar rendimientos, por impulsar políticas para fomentar una administración gerencial de la educación.⁴⁹

La historia del Banco y sus preocupaciones administrativas

Es necesario remontarse a la creación del Banco para comprender la génesis de sus preocupaciones administrativas. El que el Banco constituyera, desde su génesis, una institución financiera preocupada por aumentar rendimientos y evitar costos innecesarios,⁵⁰ explica el afán de dicha institución, (desde la década de los setenta; desde que comienza a publicar sus trabajos sectoriales sobre educación) por impulsar una administración gerencial de la educación; que procure ahorrar costos e incrementar beneficios.

⁴⁸ El Banco explica en 1975 a partir de diversas iniciativas que se adoptan en varios países cómo se pueden ahorrar costos en la capacitación y en la formación profesional. Señala: “Por ejemplo los planes nacionales de formación profesional de Colombia y Tailandia han reducido costos mediante el empleo de unidades móviles de capacitación y para los centros de formación profesional industrial de Niger Septentrional se han utilizado las instalaciones existentes en clases nocturnas y se han empleado, en jornada parcial, los servicios de personal de otras instituciones docentes” (Banco Mundial , Educación... , 1975, 28-29).

⁴⁹ Es más, el Banco explica como sus préstamos hacia el renglón de la educación se dirigieron desde 1963, momento en que el Banco implementa el primer préstamo en el renglón educativo a mejorar la capacidad administrativa local, financiar la construcción de la infraestructura escolar, contribuir a la dotación de equipo y modificar los métodos tradicionales de enseñanza (Banco Mundial, Prioridades...., 1996, 16, The World Bank, 1980, 7).

⁵⁰ Es más el Banco siempre ha funcionado como institución financiera; mientras que el Banco no siempre ha desempeñado los otros papeles (de agencia de desarrollo, actor intelectual, institución hegemónica, institución humanitaria). El Banco llega a convertirse, (como expliqué en el primer capítulo) en agencia de desarrollo desde la década de los 80, cuando impulsa un modelo de desarrollo. También desde entonces, funge como un actor intelectual, que es importante tomar en cuenta, en tanto comienza a diseñar las estrategias de ajuste. También el Banco ejerce desde 1980 el rol de institución hegemónica que logra mediante una combinación sui generis de convencimiento y coacción (sobre todo económica y moral) que las estrategias y sugerencias que diseña se conviertan en realidad en muchos países. La faceta más contradictoria y polémica del Banco, de institución humanitaria, preocupada por disminuir la pobreza de los países en desarrollo, el Banco la asume, por lo menos a nivel del discurso desde 1968, cuando McNamara funge como Presidente del Banco, reaparece en 1990 cuando el Banco comienza a profundizar en el problema de la pobreza de los países en desarrollo (Véase Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco de 1990 que se dedica al tema de la pobreza).

Pero además el que el Banco se haya fundado también con la mira de administrar el desarrollo, evitar el desperdicio de recursos, no malgastar la riqueza, después de que severos desórdenes monetarios irrumpieron entre las dos guerras mundiales, provocaron la depresión de los treinta, destruyeron las bases del comercio y de la inversión internacional dando lugar al surgimiento de dictadores (como Hitler en Alemania y Mussolini en Italia) y el que el Banco, también desde su fundación, se haya propuesto administrar préstamos a través de vías pertinentes, para propósitos convincentes procurando evitar la extravagancia, el desperdicio, el malgasto que prevalecieron en múltiples préstamos internacionales que se proporcionaron entre las dos guerras (George y Sabelli, 1994, 27, 31), (pese a que el Informe que realizó Willi Wapenhans para el Banco en 1992 reveló que seguía prestando, para proyectos erráticos (poco rentables) y que incluso dichos proyectos se incrementaron, de la década de los ochenta a la de los noventa,⁵¹) contribuye a hacer luz de por qué el Banco concede tanta importancia – precisamente en calidad de institución financiera - a la administración gerencial de los recursos educativos, a la administración precisa de dichos recursos, manifestando una obsesión por la medición, herencia de la era de McNamara.⁵² Es más, por el énfasis del Banco hace en torno a la necesidad de una administración gerencial y precisa de la educación su proyecto en este ámbito aparece, para el que se acerca por primera vez a dicho ideario, como el discurso típico de un gerente, de un administrador preocupado por la rentabilidad, por aquello que se puede medir y no como el ideario de un pedagogo que reflexiona,

⁵¹ En el Informe que Willi Wapenhans realizó para el Banco, por encargo del entonces Presidente de Banco, Lewis Preston, se señalaba por ejemplo, que los proyectos que había financiado mediante préstamos que resultaban problemáticos, desde el punto de vista de su rentabilidad económica, habían aumentado de 11% para principios del año de 1980 a un alarmante 37.5% para 1991. El reporte Wapenhans se conoce bajo el título “Effective Implementation: Key to Development Impact” (George y Sabelli , 1994, 223-224).

⁵² Para McNamara “no cuantificar lo que podía ser cuantificado equivalía a conformarse con algo menos que lo razonable... (y) argumentar que hay algunos fenómenos que trascienden la medición precisa - lo que es bastante cierto - no legitima renunciar a la tarea ardua de analizar cuidadosamente lo que puede ser medido” (George y Sabelli, 1994, 48).

por ejemplo, sobre el sentido de la educación, motivado sustancialmente por preocupaciones didácticas.⁵³

El modelo de desarrollo del Banco y sus preocupaciones por la racionalización de recursos

El hecho que el Banco, desde la década de los ochenta, se convirtiera en agencia de desarrollo que asumió el papel de impulsar un modelo de desarrollo para los países de ingreso mediano y bajo ha influido así mismo en que el Banco aborde, con mayor profundidad, desde ese momento, la cuestión de la administración de la educación y que impulsara, desde entonces y hasta ahora,⁵⁴ estrategias generales (como la descentralización de la educación) y estrategias particulares que pueden coadyuvar a una mejor administración de la educación. Es más, el hecho de que la problemática de los países en desarrollo se tendiera a concebir, desde la época en que McNamara fue Presidente del Banco (1968-1981) como una cuestión que más bien se originaba en virtud de la "mala administración" o "subadministración" (*undermanagement*) que existía en los países en desarrollo; es decir, en virtud de las deficiencias administrativas y

⁵³ El que en el ideario educativo del Banco se conceda tanta importancia a la rentabilidad de la educación, al rendimiento de los insumos que participan en el proyecto educativo, frente a otras cuestiones, como los valores que se deben impartir a través de la educación, tema que en la propuesta educativa del Banco se aborda de manera implícita e indirecta influye en que dicho discurso aparezca como el típico de un gerente; pese a que si uno profundiza en dicho ideario se torna evidente (como expliqué anteriormente) que hay variaciones en el énfasis económico - administrativo de los textos del Banco frente al didáctico. Lo que, sin embargo, no impide que el Banco asuma otras preocupaciones. Que el Banco sugiera algunas estrategias para incrementar la calidad de la educación, que el Banco recomiende que los recursos educativos se dirijan a ciertos grupos focalizados, como los que padecen pobreza extrema, las niñas, los incapacitados, los indígenas para compensar las fallas del mercado. Es más, la naturaleza económica, gerencial o administrativa del discurso educativo de Banco se manifiesta de manera más clara si se compara con el discurso educativo de otras instituciones. Si se equipara, por ejemplo con el discurso educativo de los círculos oficiales de la Iglesia Católica, que muestra una naturaleza moral, en tanto concede gran relevancia a que la educación se oriente a la formación valoral de un buen católico, de un buen ciudadano, de un buen hombre (Cfr., Oficina Internacional de la Enseñanza Católica, 1994)

⁵⁴ La mayor profundidad cómo el Banco comienza a desarrollar la cuestión de la administración se pone de manifiesto, en que si bien para la década de los 70 el Banco sugiere (como expliqué en el texto) diversas iniciativas para provocar ahorros y aumentar los rendimientos, es hasta 1980 que el Banco analiza el problema en una dimensión integral (Cfr., World Bank, 1980).

gerenciales que prevalecían en dichos contextos. Es más, el que el mismo McNamara concibiera la administración como la variable fundamental que podía promover la transformación de cualquier sociedad,⁵⁵ dio lugar a que una vez que se comenzarán a poner en marcha las estrategias de ajuste, el propio Banco concediera gran importancia a impulsar una administración gerencial, una racionalización óptima de los recursos en el terreno educativo.

Pero además el hecho de que el Banco considerara - como elemento singular de su propuesta educativa - que para mejorar los resultados educativos en muchos países en desarrollo, más que aumentar el gasto público en educación se podía administrar dicho gasto de manera eficiente, aunque el Banco se inclina en ciertas ocasiones por aumentar el gasto educativo en dichos países (Banco Mundial, 1996, 5), explica que el Banco abordara la cuestión de la gestión, la administración y la racionalización de la educación como cuestión fundamental⁵⁶. En contrapartida, el que ignorar cuestiones que se relacionan con la administración pueda dar lugar a consecuencias negativas, en tanto es posible que algunas políticas no se realicen o se cumplan tan sólo parcialmente, en tanto es posible que por deficiencias administrativas, se señalen metas legítimas sin que

⁵⁵ Robert S. McNamara señalaba en 1968 cuando todavía estaba al frente del Pentágono en un texto que George y Sabelli califican como cuasifilosófico titulado en inglés *On Gaps and Bridge in the Essence of Security. Reflections in Office* (London, Hodder and Stoughton, 1968): "La administración gerencial es la puerta a través de la cual el cambio social, político económico y técnico de la sociedad... se puede difundir racionalmente... Evadir la administración gerencial de la realidad no implica dotar de libertad a tal realidad. Simplemente presupone permitir que una fuerza distinta a la razón pueda moldear la realidad"; (que en la perspectiva de McNamara), "fuerzas irracionales como la emoción desenfrenada, la avaricia, la agresividad, el odio, la ignorancia y la inercia tomen la delantera y dirijan la gestión y la administración" (George y Sabelli, 1994, 47- 48, 256).

⁵⁶ El Banco asevera respecto a este tema: "... en muchos países, podría mejorarse la educación con el mismo nivel de gasto público, e incluso con un nivel menor, si aumentará la eficiencia interna como se ha hecho en Asia Oriental". Pero también el Banco reconoce: "Aunque las medidas encaminadas a aumentar la eficiencia del gasto público en educación pueden hacer que los fondos existentes sean más productivos, es posible que esas medidas no sean suficientes" (Banco Mundial, Prioridades, 1996, 5, 6). Por otra parte, es necesario deslindar lo que es el financiamiento de la educación de lo que es su administración y darse cuenta de la autonomía entre estas dos esferas, en tanto una gestión inadecuada de la educación, desde un punto de vista administrativo no se resuelve con el aumento de recursos (Lahera, 1994 , 34).

se sepa cómo instrumentarlas,⁵⁷ tendió a influir en que el Banco, desde la década de los ochenta, aborde a profundidad la cuestión de la administración de la educación (Lahera, 1994, 34).

También el hecho que el sector público en los países en desarrollo haya comenzado a manifestar amplias restricciones económicas y de índole financiero - desde la década de los ochenta - desde el momento en que los ajustes se pusieron en marcha - restricciones que se manifestaron primeramente, en los recortes de personal del sector público⁵⁸ y posteriormente en la menor atención y menor calidad de los servicios públicos que los consumidores reciben, pese al valor indudable de dichos servicios. Restricciones económicas que, hasta ahora, no ha sido posible contrarrestar en tanto muchos de los Estados en desarrollo han experimentado dificultades para poner en marcha nuevas políticas, como las reformas de tipo fiscal, que les permitan allegarse mayores volúmenes de recursos económicos,⁵⁹ contribuye a explicar que el Banco conceda, desde la década de los ochenta hasta la época actual, importancia fundamental al tema de la administración y racionalización de la educación; que dicho asunto se convierta en una especie de complemento en el rubro de la educación de algunas políticas de

⁵⁷ El Banco aseveraba para 1980 que precisamente un mal de los países en desarrollo es que: (pese a que la planeación de la educación) “se ha convertido en una característica estándar de la administración educativa de los países en desarrollo no ha llegado a ser el instrumento gerencial que se esperaba...” Es más, el Banco profundiza en el origen de esta deficiencia cuando destaca: “La planeación educativa se ha limitado a fijar metas. Se ha prestado atención insuficiente a los caminos a través de los cuales se pueden instrumentar estas metas” (The World Bank, 1980, 53-54).

⁵⁸ Por ejemplo, en América Latina, a raíz de los ajustes no sólo sobrevino un descenso en el crecimiento económico sino que se comenzaron a extender fenómenos como los recortes de personal público, los aumentos en el desempleo lo que dio lugar a que una organización regional, como la CEPAL, calificara la década de 1980 la 1990 como “ la década perdida” frente a la década de 1990 al 2000 que fue calificada por la misma CEPAL, como “la década de la esperanza”. (Cfr., CEPAL, Transformación Productiva..., 1990,).

⁵⁹ La dificultad de poner en marcha estrategias y políticas como la reforma fiscal en los países en desarrollo, política que el Banco impulsa, con el objeto de que el Estado pueda contar con mayores fondos se puede explicar en virtud de varios factores: las condiciones macroeconómicas adversas, la mayor polarización social, la oposición política que ha surgido entre diversos sectores sociales hacia dichas iniciativas y la resistencia a aprobarlas, precisamente por la mayor polarización y descontento social que pueden causar, en los órganos de representación política como las cámaras del poder legislativo.

índole económica que, desde el momento de los ajustes, el Banco impulsa para los países en desarrollo.

Es pertinente recordar (como expliqué en el primer capítulo) que para que los países rezagados pudieran tener una mejor inserción en el mercado mundial, el mismo Banco impulsa (como parte de las estrategias de ajuste) que se pusieran en práctica en dichos contextos procesos de racionalización de los procesos productivos que se orienten a ahorrar costos y aumentar rendimientos, procesos tendientes a coadyuvar a que las empresas trasnacionales se desplazaran hacia los países en desarrollo, aprovecharan las ventajas comparativas de dichos contextos; procesos que podían coadyuvar a que las empresas nacionales con potencial exportador pudieran competir en mejores condiciones en el mercado mundial. La preocupación que surge en torno a la racionalización tanto en el modelo del desenvolvimiento económico del Banco como en su propuesta educativa evidencia la conexión entre el modelo de desarrollo y la propuesta educativa de dicha agencia internacional.

Por otra parte, es comprensible que en virtud del proceso de ajustes dolorosos y permanentes que ha tenido lugar en los países en desarrollo, hayan cobrado importancia los procesos de administración y de racionalización de la economía, de la política, de lo social (y como corolario el proceso de administración gerencial de la educación) y que también a raíz de que se puso en práctica el nuevo modelo de desarrollo se hayan deteriorado, los márgenes de maniobra política y administrativa de los Estados nacionales de los países en desarrollo e incluso su dosis real (y no espuria) de soberanía.⁶⁰ Precisamente por el avance en la globalización, la dependencia creciente de los países en desarrollo de los rumbos de la economía mundial, de la evolución económica de las grandes potencias y de los volúmenes de la inversión extranjera ha propiciado que el margen de maniobra política y administrativa de los Estados de los países en

⁶⁰ Lo que sucede es que dichos márgenes de maniobra se tienden a concentrar en procurar aliviar los equilibrios macroeconómicos pero se reducen, cuando se trata de efectuar transferencias entre diversos sectores económicos o movilizar recursos de los rubros económicos a las esferas sociales (Lerner, 1996, 52).

desarrollo haya tendido a disminuir afectando su margen de soberanía, cuestión en la que prevalece un amplio debate.⁶¹ Precisamente por la reducción en los márgenes de maniobra política y administrativa de dichos Estados también cobra importancia la administración gerencial de los recursos, que tiene por objetivo propiciar máximos ahorros y mayores rendimientos.

La crisis de los Estados y nuevas contradicciones de los sistemas educativos de los países en desarrollo, otros orígenes de las inclinaciones administrativas del Banco

Por otra parte, el que el Banco incida en la administración de la educación procurando encontrar mecanismos que permitan ahorrar costos y elevar el rendimiento, debe comprenderse en función de una tendencia mundial y no sólo en función de la naturaleza del Banco, de su historia, de sus concepciones y de la implantación de un modelo de desarrollo que concede gran énfasis a la racionalización de recursos. Es pertinente recordar que a partir de la década de los ochenta se produce (como expliqué anteriormente) el deterioro, aunque no el desmantelamiento tanto de los Estados de bienestar más desarrollados (como los europeos) y de algunos Estados de bienestar incipientes que se desarrollan en algunos países de América Latina (como México, Costa Rica y Uruguay). Es más;

⁶¹ El debate que se ha desarrollado, en los últimos años, de cómo los fenómenos de la globalización han afectado la soberanía nacional se manifiesta en las posiciones múltiples que han aparecido sobre este tema. Hay pensadores que han cuestionado si realmente existió una soberanía profunda y real o si la soberanía tendió a ser más aparente que real, pensadores que vislumbran en una posición extrema que es posible la desaparición del Estado nacional, en virtud de la pérdida de soberanía (Ohmae, 1990, Fukuyama 1992); pensadores que asumen una posición relativa, que analizan, por ejemplo, como en ciertas regiones a raíz de la globalización se producen ciertos fenómenos particulares como un rápido proceso de decisiones que no permite que las iniciativas importantes se consulten con instituciones representativas como las cámaras del legislativo, lo que afecta la soberanía y la posibilidad de que se consolide una democracia (O Donnell, 1991) y pensadores que si bien reconocen que la soberanía ha perdido fuerza en el contexto de la globalización, en tanto los Estados se ven en la necesidad de compartir la tarea de gobernar con organismos internacionales públicos, con instituciones nacionales no gubernamentales, privadas y cívicas; al mismo tiempo, destacan que los Estados son una de las fuerzas más comprometidas con el proceso de globalización. en tanto tienen que asumir nuevas y desafiantes funciones (Bokser y Salas Porras, 1997, 29; Lerner, 1996, 17 ss).

las dificultades que muestra el sistema capitalista para crecer, desde fines de la década de los sesenta, es la razón fundamental de dicha crisis en los Estados de bienestar.

Dicho deterioro de los Estados de bienestar da lugar (como también expliqué) a que instancias como el Banco impulsen la parte capitalista del capitalismo, enfatizen la importancia de la competencia, de la productividad y que el Banco conceda prioridad a estrategias y políticas que pueden traducirse en una administración más severa, estricta, precisa (pero no necesariamente más pertinente y conveniente) de los recursos de los países en desarrollo, en general, y en lo particular de los recursos educativos de dichos países, relegando en la práctica la deuda social que los Estados habían contraído con los núcleos amplios de población que viven en situación de marginalidad y extrema pobreza (Mishra, "El Estado..." 1989, 56s, Mishra, 1984). El deterioro tanto de los Estados de bienestar más desarrollados como de aquellos incipientes da lugar a que la restricción en la disponibilidad de recursos públicos se tienda a agravar, como el Banco asevera, con la ineficacia y (agregaría) con el manejo poco transparente, deshonesto y corrupto de dichos recursos (Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 19).

El hecho de que los sistemas educativos de los países en desarrollo se hayan constituido en escenario donde desde la década de los ochenta, se acumularon problemas contribuye a explicar, así mismo, que una instancia como el Banco incursione en la administración de la educación. Es más el que en los países en desarrollo se hayan expandido rápidamente los niveles de acceso a la educación, desde mediados de los sesenta hasta los noventa, el que no existieran sistemas para evaluar el desempeño educativo, el que fuera necesario adoptar medidas para ampliar las oportunidades educativas, enmarcar la planeación educativa en el hacer político general, llegar a un consenso en objetivos y estándares educativos, exigía avanzar en la administración de la educación,

renglón rezagado respecto al desarrollo educativo (The World Bank, 1980, 53-54).⁶²

Por otra parte, el que en los países de ingreso mediano y bajo se hayan diversificado las instituciones educativas (sobre todo de nivel superior) también explica que el tema de la administración gerencial y de la racionalización de las inversiones educativas adquiriera prioridad para el Banco.⁶³ Lo que el Banco procura es que en virtud de la multiplicación y la diversidad de instituciones de nivel superior, los criterios para distribuir recursos constituyan la eficiencia, la productividad y la competencia de las instituciones; que la distribución de recursos no se realice siguiendo una cierta inercia o siguiendo determinadas tendencias históricas; de tal modo que lo relevante sea garantizar que cada institución consiga su participación tradicional en el total de recursos.⁶⁴ El que los valores (de competencia y de productividad) sean para el Banco los óptimos para evaluar las instituciones educativas demuestra que existe una correspondencia entre los valores que el Banco sugiere como los fundamentales a partir de los cuales los hombres de los países en desarrollo se deben socializar y los parámetros a partir de los que las instituciones deben funcionar.

⁶² Si bien para el Banco mejorar la administración de la educación constituye una exigencia para todos los niveles, dicha mejora puede servir para diversas finalidades en cada nivel. Por ejemplo, el Banco advierte que la crisis de la enseñanza superior en los países en desarrollo, sobre todo en el sector público obligaba “a asegurar el uso más eficiente de los recursos... y .emplear el efecto multiplicador de los recursos públicos para alentar (a las instituciones públicas) a satisfacer las necesidades nacionales de enseñanza e investigación” (Banco Mundial, La enseñanza superior..., 1995 , 10, 62).

⁶³ El Banco advierte que el tema de la administración de la educación superior se torna relevante por dos razones. Primero: “A falta de criterios convenidos o de información relacionada con el desempeño de diversas instituciones (de educación superior), los organismos gubernamentales no tienen una base políticamente defendible para reorientar las asignaciones presupuestarias”. Y segundo: “Muchos países han presenciado la proliferación de instituciones de enseñanza postsecundaria que funcionen dentro de varios ministerios, sin que haya muchos esfuerzos para racionalizar el uso de los recursos públicos (Banco Mundial, La enseñanza superior..., 1995, 56, 62).

⁶⁴ El Banco explica refiriéndose a la educación superior; “ Si se reducen los fondos globales, la tendencia de la mayoría de los gobiernos es efectuar reducciones generalizadas antes de evaluar en cuáles instituciones y programas se justifica reducir más el presupuesto” (Banco Mundial, La enseñanza superior..., 1995, 56).

Last but not least, el que la administración pública haya tendido a evolucionar tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, en tanto previamente y por mucho tiempo se trabajó con base en la agregación de la experiencia y se haya tornado necesario introducir una buena administración para alcanzar los objetivos también influye en que el Banco impulse una administración gerencial de la educación. Pese a que la administración de la educación no se puede reducir a algo puramente administrativo, gerencial, a un instrumento racional y neutral, en tanto la administración de los asuntos públicos al igual que la de las cuestiones privadas presupone política y administración (Guerrero, La administración..., 1979, 364, 367- 369; Guerrero, De la administración..., s.a., 43-44; Bonilla, s.a., 32-33).

El que la ciencia política haya tendido a incorporar preocupaciones económicas y hasta una visión económica de los problemas, y que la práctica política progresivamente haya requerido recurrir a más complejas prácticas administrativas también repercute en que la administración de la educación que el Banco impulsa rescate preocupaciones económicas, cuestiones gerenciales, criterios de costo – beneficio. Pese a que la administración de lo público, por ejemplo, de la educación pública requiere a la vez de una dimensión social, de una gerencia social en que lo relevante sea pugnar por políticas que lleven a un mayor beneficio social, a un mayor bienestar que auspicien la participación ciudadana en la supervisión de los servicios públicos (como el Banco recomienda en un segundo momento); y que alienten, por otra parte, el respeto a los derechos humanos (Guerrero, De la administración..., s.a., 49s).

Una vez que expliqué las razones por las cuales el Banco comienza a incidir, desde 1980, en el tema de la administración de la educación, es necesario abordar el tema de cuáles son las estrategias y políticas que el Banco traza - desde la década de los ochenta - a través de las cuales pretende impulsar una administración gerencial de la educación y de qué manera el Banco mediante dichas estrategias se propone contrarrestar males que se habían agravado (en su opinión) en la educación que se imparte en los países de ingreso mediano y bajo.

La descentralización, estrategia clave para acercarse a una administración eficaz de la educación: a) la transferencia de funciones a los diversos niveles de gobierno.

La descentralización educativa es una de las estrategias más importantes que el Banco impulsa, desde la década de los ochenta,⁶⁵ con el objetivo de fomentar una administración gerencial de los recursos educativos en los países en desarrollo. El Banco concibe la descentralización como algo distinto del concepto tradicional. El Banco no sólo aboga porque se comience a transferir el control, la administración y el manejo de la educación de los gobiernos centrales a los gobiernos estatales y a los gobiernos municipales, redistribución que suele ser una parte medular de un proceso tradicional de descentralización. El Banco también promueve un proceso de descentralización educativa más novedoso, que permita que las escuelas locales adquieran atribuciones educativas que estaban antes en manos de los gobiernos, lo que debe propiciar una creciente autonomía de las escuelas locales en el manejo, administración y dirección de la educación y una creciente participación de las comunidades locales en el proceso educativo. A través de la descentralización, como un proceso que implica esta doble dimensión,⁶⁶ se podría lograr, en opinión del Banco, una administración eficaz del servicio educativo.

⁶⁵ Pese a que el Banco impulsa la tendencia a la descentralización con insistencia, desde la década de los ochenta, en el documento que el Banco elabora en 1975 sobre educación, dicha institución ya señala que: “Para poder hacer hincapié en la educación de las masas especialmente en las zonas rurales, será preciso lograr primero una mejor distribución de las oportunidades educacionales entre las diversas regiones geográficas, entre las zonas urbanas y rurales, entre los grupos sociales...” Es más en este documento ya el Banco esboza que será necesario introducir cambios en la regionalización del contenido de los programas y en la contratación del personal (Banco Mundial, Educación, 1975, 17, 34- 35). La modalidad como el Banco se propone seguir impulsando la descentralización para fines de la década de los noventa, actuando en concertación con otras instituciones como la OCDE, puede verse en el texto del Banco sobre educación, publicado en inglés en 1999, traducido al español en el año 2000 (The World Bank, Education..., 1999, XI; Banco Mundial, Estrategia...,).

⁶⁶ El Banco define el proceso de descentralización, haciendo alusión a los dos procesos cuando señala: “La descentralización administrativa significa un traspaso de funciones a unidades jurisdiccionales más pequeñas, de la nación a la provincia, de la provincia al municipio, del

¿Cómo se puede lograr - de acuerdo a la perspectiva del Banco - una administración gerencial, eficaz de los recursos educativos, mediante la transferencia de funciones de los gobiernos centrales a los gobiernos estatales y a los gobiernos locales? El Banco recomienda como una de las estrategias primordiales de la descentralización que los gobiernos municipales se encarguen de contratar, remunerar y despedir a los maestros, cuestión fundamental para regular los costos del servicio educativo y administrar de manera eficaz la educación.⁶⁷ Sobre todo si se considera que la remuneración de los maestros tiende a ser como el Banco explica, basándose en un estudio de la UNESCO, una partida sustancial de los gastos de educación.⁶⁸ Pero no sólo la mira administrativa del Banco de incrementar la eficacia de la educación, ahorrar recursos y la necesidad de descargar de trabajo a los gobiernos centrales y estatales que despliegan un esfuerzo considerable, en opinión del Banco, en las negociaciones colectivas de los salarios, explica que el Banco recomiende transferir dichas funciones a los poderes municipales (Banco Mundial, 1996, 7).⁶⁹

municipio a las propias escuelas y a sus clientes” (Banco Mundial, Informe, El conocimiento....1998, 49).

⁶⁷ El Banco recurre al ejemplo de Nicaragua para explicar dicha transferencia de funciones. Explica textualmente: “Como parte de la descentralización el gobierno de Nicaragua transfiere fondos a las municipalidades, las que luego contratan, despiden y remuneran a los maestros.”. Dicha transferencia de funciones puede coadyuvar , según el Banco; a regular el servicio educativo y a negociar los salarios en las localidades, siempre y cuando el beneficio de esta medida no se anule (como sucedió en Nicaragua) por una ley que establece una escala clara de remuneraciones para los maestros o si tal iniciativa se acompaña de insuficiencia de fondos transferidos desde la Secretaria o Ministerio de Educación (Banco Mundial, Prioridades...., 1996, 142, 144).

⁶⁸ El Banco destaca basándose en un estudio de la UNESCO de 1993: “los gastos en personal docente normalmente representan alrededor de las dos terceras partes del gasto en educación (Banco Mundial, Prioridades...., 1996, 65).

⁶⁹ El Banco explica haciendo referencia a los países en desarrollo: “La mayoría de los sistemas de educación son administrados directamente por los gobiernos central y estatal, que dedican un esfuerzo considerable a ocuparse de cuestiones como la negociación de los salarios de los maestros, los programas de construcción de escuelas y la reforma a los planes de estudio (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 7). Es más el Banco explica una consecuencia grave de que las autoridades educativas del gobierno central tengan una sobre carga administrativa cotidiana cuando explica “ La tendencia a la centralización se ve actualmente desafiada, en tanto los Ministerios de Educación se ven en la práctica desbordados por la administración cotidiana de la logística educativa, a expensas con frecuencia de su función de diseñar políticas” (The World Bank, 1980, 55).

Reducir el poder de los sindicatos magisteriales que se han llegado a oponer a un proceso de descentralización ⁷⁰ y se han constituido - en opinión del Banco- en un verdadero cacicazgo en algunos países en desarrollo pues se mueven en una dimensión nacional, controlan a un sindicato muy combativo, promoviendo que negocien los salarios de los maestros de manera fragmentaria (es decir, en cada municipio) constituye también la intención del Banco (como expliqué en el segundo capítulo) al sugerir a países en desarrollo que transfieran a los gobiernos municipales las funciones de contratar, remunerar y despedir a los maestros. Más de fondo, la mira de dicha estrategia política - administrativa (como expliqué anteriormente) es detener la progresiva politización de gremios combativos, que han llegado a constituir (en la perspectiva del Banco) en buscadores de renta y privilegios, que encarecen los servicios públicos y frenar, con ello, a los cacicazgos sindicales y a las organizaciones que promueven una politización de sectores amplios. Incluso para Eduardo Wiesner, quien elabora para el Banco un trabajo sobre el tema es necesario dismantelar dichas organizaciones sindicales, antes de crear instituciones pertinentes, antes de cooptar, por ejemplo, a actores locales.⁷¹ Ahora bien, la intención del Banco de

⁷⁰ El Banco explica las resistencias que surgen al proceso de descentralización provenientes del gobierno central, de los padres de familia y de los maestros cuando reseña: "Grupos de interés se han resistido ocasionalmente al proceso de descentralización en materia de decisiones educativas. Los maestros y sus sindicatos prefieren ser empleados por las autoridades nacionales que por las autoridades locales para evitar las presiones políticas y sociales provenientes de las comunidades locales. También la seguridad en el empleo y la recompensa económica suelen ser mayores bajo una administración nacional...(Con una administración central) su poder de negociación con el gobierno mejora.(Por otra parte) los padres de familia reconocen los exámenes a nivel nacional como el único mecanismo de selección y acceso a la educación secundaria. Los gobiernos nacionales no desean delegar en las autoridades locales y en las escuelas individuales (decisiones en torno a) los currícula, los planes de estudio y los libros de textos" (The World Bank, 1980, 55).

⁷¹ Eduardo Wiesner, explica la posición adversa del Banco hacia los sindicatos, cuando se refiere a ellos como buscadores de rentas, que encarecen los costos de transacción de los bienes públicos, de los servicios y de los contratos. Es más partiendo de este diagnóstico, Wiesner plantea que la estrategia de descentralización debe seguir tres caminos interdependientes: "El primero implica conseguir financiamiento local para complementar las transferencias de recursos de nivel nacional...". El segundo: "descentralizar o desnacionalizar a los sindicatos nacionales para reducir el impacto destructor de las huelgas nacionales y mitigar las presiones que existen sobre los gobiernos nacionales para que lleguen a compromisos". El tercer paso (según Wiesner) es "descentralizar el poder político de la legislatura. Los senadores deben ser

procurar influir en los países en desarrollo para que a través de la política de descentralización disminuyan el poder de los sindicatos magisteriales (y la capacidad de presión de otros grupos demasiado politizados como los estudiantes de nivel superior⁷²) se legitima - en opinión del Banco - en tanto los maestros constituyen un grupo muy amplio de empleados públicos, que tienden a ser actores políticos fundamentales en los países en desarrollo ya que fundan partidos políticos o construyen alianzas con partidos que representan a movimientos sindicales y llegan a paralizar las instituciones educativas cuando los gobiernos no llegan a negociaciones satisfactorias en torno a sus demandas salariales (Banco Mundial, 1996, 153; Wiesner, 1998, 115).⁷³ Propio de un discurso gerencial, administrativo y tecnocrático como el que el Banco construye (sobre todo en la primera etapa) es la pretensión de liquidar o restringir, por lo menos, los espacios políticos y reducir el poder de las organizaciones gremiales (Pereira, 1975, 128-129; Meynaud, 1968) con la finalidad de preservar la paz que constituye un valor fundamental para el desarrollo del mercado. Pero a costa de prescindir de organizaciones que protejan los derechos laborales de los maestros.

elegidos no por regiones sino para el país como totalidad". En síntesis, según Wiesner, "la estrategia debe comenzar, no por instaurar a las instituciones pertinentes sino por expulsar a las instituciones erráticas". "Este aparente juego de palabras tiene (según Wiesner) inmensa significación. No ver las cuestiones de este modo implica asumir equivocadamente que hay espacios vacíos en la realidad social que deben ser llenados con la panacea de una política correcta." (Wiesner, "Transaction cost" en Piccioto y Wiesner, Evaluation, 1998, 109, 115 - 116).

⁷² Véase capítulo dos en donde se precisa como el Banco a partir de la política de descentralización propone disminuir la oposición entre estudiantes de nivel superior y el gobierno que suele producirse, en opinión del Banco, a causa del carácter centralizado de la administración y del financiamiento de la educación.

⁷³ El Banco expresa la amenaza que pueden significar los maestros, por el carácter central de la administración y el financiamiento de la educación en los siguientes términos: "Los maestros son por lo general el grupo más grande de empleados públicos civiles en los países en desarrollo. (Y agrega) . Debido a que el financiamiento y la administración de la educación están a cargo del gobierno central, los sindicatos de maestros son importantes protagonistas del ámbito político nacional. Por ejemplo, en América Latina, Europa Oriental y algunos países de Asia han llegado a establecer sus propios partidos políticos o han formado alianza con partidos que representan a movimientos sindicales. Cuando los gobiernos no llegan a un acuerdo con los sindicatos centrales con respecto a las condiciones de empleo de los maestros, la acción colectiva puede perturbar la educación y a veces culminar en una parálisis política como ha ocurrido en Bolivia, el Perú y otros países en los últimos años" (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 153).

Pero para impulsar el proceso de descentralización y fomentar una administración gerencial, más eficaz de los recursos educativos, el Banco también recomienda dos transformaciones relevantes a los países en desarrollo. Primero, reorganizar la parte del sistema educativo que se descentraliza por funciones - la planeación de programas, el trazo de currícula, el entrenamiento de maestros, la realización de evaluaciones, la planeación del financiamiento y no sólo por nivel de educación, que es lo que prevalece cuando la administración educativa esta organizada a nivel central. El elemento clave debe ser un vínculo adecuado entre funciones y niveles de educación.⁷⁴

Segundo, el Banco sugiere que los gobiernos estatales y locales cobren impuestos (estatales y locales) para destinarlos al rubro educativo, lo que exige poner en marcha una serie de reformas legislativas.⁷⁵ Es más, dicha iniciativa impositiva puede complementarse - en opinión del Banco - con otra iniciativa: que los gobiernos centrales también creen nuevos impuestos o aumenten los que existen,⁷⁶ para el financiamiento de las instituciones educativas (específicamente para las escuelas locales) y para el subsidio de las comunidades locales de tal modo de coadyuvar a que un número creciente de individuos originarios de las comunidades puedan participar en el sistema educativo (Banco Mundial, 1996, 14-15). Dichas iniciativas sentarían las bases para una administración más fluida con

⁷⁴ En realidad, el Banco plantea una solución intermedia frente a la organización central de la educación que se suele organizar por nivel de enseñanza y que causa una fragmentación innecesaria cuando recomienda, en la medida en que el sistema de escuelas se descentralice "organizar las responsabilidades que queden por función:". El Banco concluye "en cualquiera de las estructuras organizativas que se empleen, el elemento clave es el vínculo entre funciones y niveles de educación" (World Bank, 1980, 56) Pero si se considera que la educación presupone un continuo de conocimientos, habilidades y valores que se imparten y resolver problemas comunes en los diversos niveles, como entrenar maestros, hacer evaluaciones, el factor fundamental para organizar y administrar la educación debe ser la función. Sin embargo, resultaría difícil emprender un cambio tan drástico en las Secretarías o Ministerios de educación, que tienen permanentemente una carga excesiva de trabajo administrativo.

⁷⁵ El Banco plantea en relación a este tema una distinción que debe tenerse en cuenta: "El control local de los recursos (educativos) no significa necesariamente la recaudación local de los ingresos" (Banco Mundial, Prioridades, 1996, 15).

⁷⁶ En general, el Banco ha sido defensor de poner en marcha reformas impositivas en los países en desarrollo, que permitan conseguir más recursos y propone como complemento de esta reforma que los gobiernos estatales y locales cobren impuestos.

mayores recursos del rubro educativo, que padece de escasez de recursos en los países en desarrollo, así como en los países exsocialistas como Rusia y otros países de Europa Central y Europa Oriental que, en virtud de su transición económica hacia una economía de mercado, atraviesan por enormes dificultades para seguir financiando la educación primaria y secundaria que tenía en dichos países, desde hace tiempo, un carácter obligatorio (Banco Mundial, 1996, 159).

Así, a través del proceso de descentralización se produciría - de acuerdo a la perspectiva del Banco - una transformación inicial no sólo en la administración de la educación, sino a la vez un cambio en el financiamiento tradicional de la educación. Lo tradicional era que los gobiernos centrales obtuvieran ingresos a través de los impuestos generales y distribuyeran los gastos para la educación, desde el centro destinando una partida a los sueldos de los maestros, otra al pago de libros de texto y materiales de enseñanza y así sucesivamente.⁷⁷ Con el nuevo esquema de financiamiento que el Banco propone, se trataría de promover que los gobiernos centrales compartan con los gobiernos estatales y locales la tarea de recaudar fondos para la educación, que los tres niveles de gobierno asuman los costos de la educación e incluso se intentaría que las comunidades locales coadyuven a costear la educación (Banco Mundial, 1996, 14-15, 146, 150, 159).⁷⁸ No deja de ser contradictorio que el Banco recomiende proporcionar subsidios a las comunidades locales para que satisfagan sus requerimientos educativos, lo que implica un reconocimiento de las condiciones precarias que prevalecen en

⁷⁷ El Banco asevera: "El sistema corriente de financiamiento de la educación pública consiste en obtener ingresos a través de los impuestos generales y distribuir los gastos en forma central a través de pagos directos por los insumos, tales como sueldos de los maestros y los libros de texto" (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 146).

⁷⁸ El Banco destaca: "Entre las medidas financieras para (fomentar la descentralización y la consecuente) autonomía y responsabilidad de las escuelas y las instituciones cabe citar las siguientes: el uso de impuestos locales y centrales, la participación en los costos de las comunidades locales, la asignación de subsidios globales a las comunidades y a las escuelas sin restricciones en cuanto a la asignación de fondos, el cobro de derechos de matrícula en los niveles de educación superior, el fomento de la diversificación de los ingresos, el uso de mecanismos de financiamiento en que los fondos siguen a los estudiantes, como los subsidios de capitación, los certificados y los préstamos, el financiamiento basado en el producto y en la calidad" (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 14-15).

muchas de estas comunidades, y que proponga, al mismo tiempo, que las comunidades locales compartan los costos y ayuden a financiar los costos de la educación;⁷⁹ pese a que la educación pública de índole gratuita constituye una fuente importante de legitimidad para el Estado.

El Banco tiende a mostrar la naturaleza gerencial de su propuesta educativa en tanto una de sus preocupaciones fundamentales es impulsar iniciativas que hagan factible contar con recursos adicionales para la educación. A través de dicha recomendación el Banco asume una posición semejante a la del gerente de una empresa que se guía, por lo general, por propósitos financieros como conseguir recursos económicos (Drucker, 1980, 107s).

Pero los gobiernos centrales de los países en desarrollo deben conservar (de acuerdo a la perspectiva del Banco) funciones administrativas fundamentales, a pesar de que por el proceso de descentralización se deben transferir funciones de los gobiernos centrales a los gobiernos estatales, a los gobiernos municipales e incluso a las escuelas locales, lo que presupone un cambio en la distribución del poder o en la gobernación.⁸⁰ En lo administrativo los gobiernos centrales (de acuerdo a la perspectiva del Banco) deben, por ejemplo, supervisar a los gobiernos estatales y locales en la manera cómo distribuyen los recursos para la

⁷⁹ Pero esta contradicción se torna más tenue en tanto el Banco precisa en el libro que publica sobre educación primaria que comunidades con recursos deben participar en el financiamiento de dicha educación (Banco Mundial, Educación primaria, 1992, 52).

⁸⁰ Resulta paradójico que pese a que la descentralización puede y debe tener (para el Banco) un propósito despolitizador, reducir el poder de los sindicatos magisteriales, presupone también cambios en la política y en la conducción. Precisamente a raíz de la descentralización el poder se transfiere del gobierno central a los gobiernos estatales y a los gobiernos municipales y se concede mayor poder a la sociedad civil, a las comunidades locales y a las escuelas locales. De allí que el Banco se refiera como procesos paralelos a la descentralización y a la gobernación, (en inglés *governance*) que se puede traducir en español como gobierno, gobernación, o ejercicio de poder. Es más, el Banco explica que a través de la descentralización y la gobernación se debe esperar “lograr sistemas educativos más eficientes (que es la meta de una administración gerencial de la educación; pero a la vez aproximarse a sistemas educativos) más equitativos”, donde las oportunidades educativas se distribuyan entre diversas regiones del país siguiendo criterios de equidad (World Bank, Education Sector Strategy, 1999, X; Banco Mundial, Estrategia... , 2000,).

educación,⁸¹ elaborar planes de transferencia de subsidios tomando en cuenta la distinta capacidad de los gobiernos estatales y locales para generar recursos,⁸² establecer mecanismos abiertos y transparentes para asignar los fondos públicos que se destinen a la educación, elaborar un marco normativo común que facilite la extensión de la educación privada a lo largo del territorio,⁸³ establecer normas mínimas para la distribución de los recursos didácticos, por ejemplo, de los textos (Banco Mundial, 1996, 159-160, 161).

Incluso el Banco hace hincapié en que los gobiernos centrales de los países en desarrollo deben seguir desempeñando tareas pedagógicas, pese al avance en el proceso de descentralización, como establecer los objetivos de los planes de estudio sobre todo en las materias básicas, definir los contenidos de la enseñanza y el mínimo de conocimientos que los educandos de diversos niveles

⁸¹ Pero el Banco también concede gran importancia en que a través de la política de descentralización se prepare y se fomente la capacidad de decisión de las escuelas locales. El Banco explica: "... una de las enseñanzas que pueden extraerse de las iniciativas de descentralización del pasado es que la adopción de medidas parciales de transferencias del gobierno central a los gobiernos provinciales o incluso municipales, por ejemplo, quizá no produzca todos los beneficios esperados. El camino más prometedor es promover la capacidad de decisión de las escuelas mismas, normalmente abriendo su gestión a los padres y a la comunidad en general" (Banco Mundial, Informe 1998/1999, El conocimiento..., 50). Es más, el Banco agrega..." la descentralización puede fomentar las responsabilidades locales y, por ende, elevar la calidad y la eficacia en función de los costos" (Banco Mundial, Informe 1998/ 1999, 49) Pero para el Banco es fundamental tener en cuenta " la capacidad o incapacidad de las instituciones locales para aumentar la calidad de los servicios y prestarlos en forma más eficiente en tanto puede ocurrir que las comunidades y los gobiernos locales carezcan de la capacidad necesaria para producir y administrar servicios de educación de alta calidad." (Banco Mundial, Informe 1998/1999, El conocimiento....50).

⁸² El Banco explica el papel de los gobiernos centrales ante las diferencias regionales y locales en los siguientes términos: " La utilización del financiamiento local debe estar acompañada de ajustes a cargo de los niveles superiores de gobierno a fin de compensar los diferentes niveles de recursos entre las distintas localidades ". Es más, el Banco agrega " se podrían adoptar formas de participación en los ingresos como en Australia, para compensar las diferencias de capacidad fiscal de los distintos gobiernos estatales" (Banco Mundial Prioridades..., 1996, 15, 147). De lo que se deduce que para el Banco es necesario "el uso de mecanismos nacionales para compensar las desigualdades regionales de recursos cuando las escuelas reciben financiamiento local" (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 150).

⁸³ En tanto el Banco favorece, en términos generales, la expansión de las fuerzas privadas en diversos rubros económicos (infraestructura, control energético, agricultura, industria) (Payer, 1982,), es natural que dicha instancia advierta que en el marco de la descentralización es función esencial de los gobiernos centrales " la elaboración de un marco normativo que facilite el desarrollo de la educación privada" (Banco Mundial Prioridades..., 1996, 142).

deben adquirir para garantizar que se imparta una educación homogénea en el territorio nacional lo que no debe ser (en opinión del Banco) impedimento para que al mismo tiempo los gobiernos centrales fomenten la protección a los derechos de las minorías lingüísticas y étnicas.⁸⁴ También a la par que avanza el proceso de descentralización, en opinión del Banco - los gobiernos centrales deben supervisar que los gobiernos estatales y locales sigan las normas nacionales y los planes nacionales de educación;⁸⁵ deben reestructurar de manera periódica los planes y los programas de estudio, diseñar y supervisar las evaluaciones de la enseñanza de tal modo que los mismos parámetros sirvan para evaluar los resultados de la educación a lo largo de todo el territorio nacional, con lo que se garantizaría una calidad homogénea de la educación. De acuerdo a la propuesta educativa del Banco, ni el diseño del plan de estudios ni el financiamiento para la educación deben quedar en manos de gobiernos locales, de los municipios y en manos de las escuelas locales (Banco Mundial, 1996, 15, 150, 159-160).

En consecuencia, de acuerdo a la propuesta educativa del Banco en la transferencia de funciones de los gobiernos centrales a los gobiernos estatales y a los gobiernos municipales, es necesario actuar con cautela. Evitar la anarquía entre los diversos niveles de gobierno, pero se debe impedir, además, la fragmentación, las visiones parroquiales y la duplicación de funciones que implica un desperdicio.⁸⁶ Sobre todo la cautela es importante en tanto a raíz de que se puso en marcha la descentralización educativa y de otros servicios sociales en

⁸⁴ Es más, el Banco asevera: "Entre las funciones esenciales de los gobiernos nacionales se cuenta la protección de los derechos de las minorías lingüísticas y étnicas" (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 159-160).

⁸⁵ El Banco advierte que entre los principales peligros de la autonomía de las escuelas está "la falta de adhesión a las normas y al plan de estudios nacionales". De allí que el Banco abogue por la formulación de normas mínimas para los servicios de enseñanza" (Banco Mundial, Prioridades... , 1996, 15, 159-160).

⁸⁶ El Banco explica "El grado de descentralización (en el sentido tradicional de transferencia de poderes del gobierno central a los gobiernos estatales y locales) esta constreñido a las objetivos nacionales de unidad y de equidad". Y agrega: " En la mayor parte de los países en desarrollo, la centralización administrativa está destinada a mantenerse en todos los sectores de la sociedad para establecer un cierto consenso frente a los intereses regionales y locales que crean desacuerdos " (The World Bank, 1980, 55-56).

algunos contextos se han desencadenado procesos de desintegración y anarquía, como se puso de manifiesto para la década de los noventa, en algunos países latinoamericanos como Argentina y Uruguay (Issuani y Tenti, 1991, 202).

b) La autonomía de las escuelas, otra faceta fundamental del proceso de descentralización

Pero para promover una administración gerencial de los recursos educativos, el Banco también promueve (como expliqué anteriormente) que las escuelas locales ganen atribuciones en la gestión, distribución y supervisión de los recursos educativos. El propósito del Banco es dotar de autonomía a las escuelas locales, así como promover la participación de las comunidades locales en ciertas funciones de supervisión del proceso educativo (como el control de la asistencia de los maestros), pero también la intención del Banco al conferir atribuciones a las escuelas locales es lograr que las comunidades locales contribuyan a financiar la educación. Esto parece más factible - en opinión del Banco - si se promueve el interés de las comunidades por participar en diversas funciones educativas que se relacionan con la vida cotidiana de las escuelas.

Al asignar el Banco una serie de papeles administrativos y financieros a las comunidades locales de los países en desarrollo, al sugerir que participen en tareas que se relacionan indirectamente a lo pedagógico (como el control de la asistencia de los maestros) el Banco pone de manifiesto un interés por impulsar un proceso de descentralización educativa sui generis con mayor participación de la sociedad civil en países en desarrollo. Esta propuesta no solía ser usual hace décadas. Ya que aún en sociedades desarrolladas como la norteamericana, donde se desarrolló un vigoroso federalismo y el grado de autonomía de los Estados agrupados en la unión ha tendido a ser muy importante y donde adquirió grados poco usuales la descentralización de las funciones sociales, se garantizó que la educación, así como otros renglones sociales, Vg., la salud, permanecieran más bien en el ámbito del Estado, de lo político y no como una esfera en que puede y debe intervenir la sociedad civil (Jusidman, 1996, 17). Sin embargo, la crisis que

irrumpió para la década de los ochenta tanto en los Estados de bienestar desarrollados (como los europeos) como en los Estados de bienestar incipientes que surgieron en algunos países en desarrollo (como México, Costa Rica y Uruguay) ha dado lugar a que las sociedades en el plano nacional y las comunidades en el plano local tiendan a ocuparse de manera progresiva de funciones que antes les correspondían a los Estados nacionales; que la descentralización implique una participación creciente de la sociedad civil en la supervisión de los servicios sociales como la educación (Schmitter, 1986).

Regresando a la autonomía de las escuelas, ¿qué razones legitiman, de acuerdo a la perspectiva del Banco, conceder poder a las escuelas locales y qué garantiza, que a través de este poder van a impulsar una administración eficaz, de índole gerencial de la educación en los países en desarrollo y qué atribuciones deben desempeñar las escuelas locales, sus instancias directivas y administrativas en la reforma educativa que el Banco impulsa en los países en desarrollo?

El que las autoridades de las escuelas locales - los órganos rectores, los directores y el personal docente - (de acuerdo a la perspectiva del Banco) tengan mayor conocimiento tanto de las condiciones locales como de los problemas locales legitima que dichas instancias se encarguen de adoptar decisiones administrativas importantes, que tienen amplias repercusiones en lo pedagógico. Que las escuelas locales se encarguen - de acuerdo a la propuesta del Banco - de seleccionar el personal docente, los materiales de enseñanza; de tal modo de propiciar una mayor armonía entre personal docente y materiales de enseñanza, que las escuelas locales puedan definir la importancia relativa de los insumos a emplear y su composición,⁸⁷ que deban así mismo definir los tiempos de enseñanza y adecuar los calendarios escolares, tomando en cuenta las temporadas en que los niños no pueden asistir a la escuela, en tanto tienen que

⁸⁷ El Banco explica: "Los órganos directores, los profesores y el personal docente de las escuelas que conocen íntimamente las condiciones locales, son los que están en mejores condiciones de seleccionar el conjunto de insumos más apropiados" (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 9).

desempeñar otras tareas, como las de índole agrícola. Pero el que diversas instancias administrativas de las escuelas conozcan así mismo los usos y costumbres que prevalecen en cada comunidad las faculta también - en opinión del Banco - para intervenir en cuestiones pedagógicas como exigir distintos conocimientos al profesor en función de las condiciones locales, decidir de acuerdo a la localidad tanto los materiales de enseñanza como las prácticas pedagógicas más convenientes, seleccionar el método idóneo de enseñanza, en tanto un método puede ser idóneo en un contexto y no otro, con lo que se alteraría la tradición centralista que existía en muchos países en desarrollo, que legitimaba que las autoridades centrales pudieran definir desde los materiales de enseñanza hasta una metodología general para educar que no tomaba en cuenta las características singulares de las comunidades, sus avances educativos y los problemas que enfrentan en el terreno educativo.⁸⁸

Además, el hecho de que no exista - para el Banco - un conjunto de insumos (materiales de enseñanza, medidas didácticas, tipo de personal docente) que pueda brindar los mejores resultados para todas las escuelas legitima dejar dichas decisiones en manos de las escuelas locales.⁸⁹ Pero el que las diferencias de rendimiento escolar se expliquen en un 40% por las características de las escuelas, por ejemplo por las prácticas pedagógicas que emplean, mientras que el otro 60% del rendimiento escolar tienda a depender de las características del educando, del tipo de familia de la cual proviene, (Banco Mundial, 1996, 89) legitima también depositar un conjunto de atribuciones en las escuelas locales; que les permitan ejercer la gestión, la distribución, la administración de los recursos educativos procurando incrementar la eficacia, restringir el despilfarro, que son preocupaciones administrativas y gerenciales. Pero para que funcione la

⁸⁸ El Banco explica cómo la centralización educativa da lugar a "que una autoridad central suela seleccionar y comprar los libros de texto y prescribir una metodología de enseñanza" (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 9).

⁸⁹ El Banco señala :“No existe un conjunto único de insumos que pueda considerarse el más eficaz o el mejor en función de los costos para todas escuelas o para todas las condiciones preexistentes y es difícil especificar qué dará resultado para una situación determinada” (Banco Mundial..., Prioridades... 1996, 95).

mayor autonomía de las escuelas locales se requiere - en opinión del Banco - de manera simultánea de mayores recursos y ahorrar recursos en áreas en donde es necesario emprender una racionalización.

Ahora bien, para que la descentralización funcione el Banco considera que no sólo es necesario conceder autonomía a las instancias administrativas e instancias pedagógicas como las juntas escolares de las escuelas locales; también es fundamental (en opinión del Banco) conceder autoridad y autonomía a los maestros locales para que puedan recurrir a prácticas distintas en el aula; prácticas que puedan ser más pertinentes en función del medio, sin salirse de los límites del plan nacional de educación (Banco Mundial, 1996, 14). Es más, en opinión del Banco, cuando los profesores sienten que son capaces de influir en el funcionamiento de las instituciones escolares, el rendimiento de los estudiantes es superior (Banco Mundial, Informe.....1998/1999, 50).⁹⁰

Tiende a ser revelador de la flexibilidad que el Banco asume en cuestiones educativas que recomiende a los países en desarrollo conceder autonomía a los maestros en lo que se refiere a cuestiones pedagógicas, pese a que el mismo Banco se inclina (como expliqué anteriormente) por disminuir el poder político de los maestros, aunque no manifieste un interés por alterar sus márgenes de decisión frente a otros sectores como los administradores.⁹¹ Pero es necesario hacer una distinción en esta cuestión: el Banco vislumbra a los maestros en lo individual como un sector que puede apoyar la reforma educativa; no en cambio a

⁹⁰ El Banco explica: "las evaluaciones realizadas indican que cuando las decisiones que afectan a la escuela son competencia de las partes directamente interesadas y no del gobierno central y cuando los profesores sienten que son más capaces de influir en su funcionamiento, el rendimiento de los estudiantes es superior " (Banco Mundial, Informe 1998/1999, El conocimiento..., 50).

⁹¹ Según la Asociación Canadiense de Profesores de la Educación Superior que publica el Bulletin of Canadian Association al Banco le interesa que los maestros de educación superior pierdan margen de decisión frente a los administradores (Bulletin, 1998, 3). En mi opinión, el Banco sin idealizar el papel de los administradores en tanto (en la perspectiva del Banco) tienden a defender el status quo, como los maestros y los padres de familia y que las cosas cambien sólo gradualmente (World Bank, Education Sector Strategy, 2000, 4); pero también sin contraponer administradores y maestros, promueve que " los administradores educativos de varios niveles lleguen a ser participantes importantes y no meramente instrumentadores de las decisiones educativas" (World Bank 1980, 56).

las asociaciones gremiales de maestros que tienden a ser - en opinión del Banco- (como expliqué anteriormente) grupos buscadores de ganancia y de prestigio e instancias que apoyan el status quo, aun cuando pueden subvertir la vida normal de las instituciones educativas.⁹²

Pese a que la descentralización que el Banco promueve presupone dotar de mayor autonomía a las escuelas locales, independientemente del nivel educativo que atiendan, el Banco advierte en lo que se refiere a la autonomía de las escuelas primarias, es necesario proceder con cautela; mientras que los beneficios de la autonomía de las escuelas de nivel superior son evidentes (Banco Mundial, 1996, 14, 150). La diferencia de autonomía que el Banco recomienda conceder a las escuelas de diversos niveles se explica en función de los distintos objetivos de los diversos niveles de enseñanza. El propósito de la educación primaria debe ser homogeneizar a los educandos, a los futuros ciudadanos, inculcarles un código ético, un conjunto de valores, despertar en ellos elementos comunes de identidad (aunque reconociendo las diferencias) y proporcionarles un acervo de conocimientos y habilidades básicas que puedan influir en su vida futura. Precisamente por la función homogeneizadora de las escuelas primarias, su autonomía debe ser menor. En cambio, en la medida en que la instrucción superior tiene por propósito proporcionar a los educandos conocimientos especializados para prepararlos para el ejercicio de una profesión es necesario conceder mayor autonomía a las instituciones de educación superior.

No es accidental que el Banco profundice en el análisis de la autonomía que se debe conceder a las escuelas de distintos niveles educativos, en tanto dicha autonomía puede poner en peligro la homogeneización de un país en la esfera educativa, cultural, social y hasta la integración de una nación; pese a que la autonomía de las escuelas, tiende a depender como el Banco advierte –

⁹² Así el Banco hace la siguiente distinción en el libro publicado en 1999 “... Los grupos representativos - desde las juntas escolares, los sindicatos de maestros, los consejos locales – tienden a ser más cautos que sus miembros en lo individual. Items como los salarios de los maestros y las condiciones de trabajo pueden estropearse” (World Bank, Education Sector Strategy, 1999, 4).

basándose en un estudio de la OCDE - de las singularidades de los sistemas políticos, de sus tradiciones culturales así como de la intervención de otros factores.

Ahora bien, a través de la sugerencia que el Banco formula a los países en desarrollo de conceder mayor autonomía a las escuelas locales, dicha institución procura acercar dichos países a los patrones de educación que prevalecen en los países desarrollados, en tanto en dichos contextos la autonomía de las escuelas locales, si se mide por el número de decisiones que las autoridades locales adoptan, tiende a ser mucho mayor.⁹³

⁹³ El Banco señala: “...las escuelas de los países de ingreso mediano y bajo tienen mucho menor autonomía que las de los países de ingreso alto. La cantidad de decisiones que toman los directores y profesores es relativamente menor y las decisiones se toman muy a menudo sin que las autoridades locales hayan suministrado información apropiada” (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 143). De los datos que el Banco proporciona sobre este tema dos cuestiones llaman la atención. Primero la aseveración del Banco en el sentido de que “Entre los países que más han experimentado con el aumento de la autonomía de las escuelas en los últimos años (aunque el libro del Banco sobre este tema fue publicado en inglés en 1995) se cuentan Chile, Nueva Zelandia y el Reino Unido” y es que Chile es un país en desarrollo, contextos en que la autonomía de las escuelas locales es poco usual. Es más, el Banco agrega: “En todos ellos aun se dispone (esto es válido para 1995) de poca información sobre el efecto producido en la calidad, en general, por el aumento de la flexibilidad a nivel de las escuelas resultante de la autonomía”. Una segunda cuestión que llama la atención de los datos que el Banco proporciona basándose en el estudio de Lockheed, Vespoor y otros, que en los sistemas de educación primaria de la República de Corea para 1991, las Juntas escolares (o sea una instancia colectiva más vinculada directamente a la escuela) tomaba el 78% de las decisiones respecto a la autorización de gastos importantes mientras los Directores de la escuela tomaban 11% de dichas decisiones, el Órgano central o regional el 9% de estas decisiones y el Personal docente no participaba en estas decisiones. Que en lo que se refiere a la selección de directores, el Órgano central o regional adoptaba el 40% de las decisiones, pero las Juntas escolares todavía adoptaban un margen importante de estas decisiones el 39%, mientras que el Director de la escuela y el Personal docente no participaba en la selección del director de la escuela. Que en la selección del personal docente también las Juntas escolares tenían un amplio poder de decisión, pues adoptaban el 71% de las decisiones frente al órgano central y regional que adoptaba el 6% de dichas decisiones, el Director de la escuela el 3% mientras que el Personal docente no intervenía en la decisión de la selección del personal docente. En cambio, en lo que se refiere a determinar la variedad o el tipo de curso de ciencias que es una cuestión en que se intenta instituir patrones nacionales comunes entre diversas instituciones educativas, el Órgano central y regional adoptara el 61% de las decisiones, el Personal docente el 28%, el Director de la escuela el 5% y la Junta escolar sólo el 3%. Finalmente en lo que se refiere a la elección de los textos de ciencias, cuestión en la que también existe el propósito de instituir patrones nacionales comunes, el Órgano central o regional adoptaba 89% de las decisiones, la Junta escolar sólo el 5%, el Director de la escuela el 1% y el Personal docente el 1%: Este tipo de análisis del Banco permiten plantear una interrogante general: ¿en qué medida es una pauta conveniente que, en diversos contextos, instancias colectivas como las juntas escolares tengan presencia en una serie de decisiones que afectan en particular a

Como conclusión de este tema es pertinente plantear dos interrogantes: primero ¿en qué medida es legítimo aseverar que el Banco, a través del proceso de descentralización, impulsa también una cierta privatización de la educación, que corresponde a la defensa que hace el Banco a favor de una expansión de las fuerzas privadas en todos los terrenos? Segundo ¿en qué medida a partir del proceso de descentralización, el Banco auspicia también una gestión autoritaria de la educación? que corresponde al autoritarismo que ha tendido a prevalecer en el interior del Banco sobre todo en algunas épocas, concretamente cuando McNamara era el Presidente del Banco ⁹⁴ y al autoritarismo externo que el Banco ha desplegado, en la implementación de las estrategias de ajuste; en tanto éstas se pusieron en marcha, a través de un grado importante de imposición y no sólo mediante el consenso. Plantear dichas interrogantes se legitima en tanto el estudio pretende incursionar en la asociación entre los rasgos de un protagonista social y en la forma como actúa, en este caso el Banco y las propuestas educativas que hace, pero sobre todo en tanto los procesos de descentralización educativa han propiciado que la educación sea manejada por los gobiernos locales como un bien

dicha escuela?, como la cuestión de qué manera distribuir los gastos, o la contratación del personal docente; que estas decisiones no deben estar en manos de una sola persona, en manos del Director de la escuela que puede actuar discrecionalmente, guiado por simpatías o antipatías, que en cambio en cuestiones en que hay la preocupación por establecer un estándar nacional como la variedad de los cursos de ciencias y la selección de los textos deben ser adoptadas por órganos centrales y regionales. Otra cuestión que se desprende de este análisis: es que cuando se concede más poder de decisión a las autoridades de las escuelas locales, es importante antes de atribuir responsabilidades, analizar qué tipo de instancia debe intervenir en qué tipo de decisión (Cfr. Banco Mundial, *Prioridades...* 1996, 143, 144, 150. Véase en este libro cuadros 10:1 y 10.2).

⁹⁴ De acuerdo a uno de los más cercanos colaboradores de A.W. Clausen, (Presidente del Banco Mundial que sucedió a McNamara, quien tomó posesión de su cargo el 1 de julio de 1981), cuyo nombre es Frank Vogl, entrevistado en 1993 por George y Sabelli, la gestión de McNamara al frente del Banco no sólo era autoritaria, vertical sino además secreta: "Esto significaba que en este estilo de gestión no se requería explicar qué estaba pasando o qué estrategias se iban a adoptar. No. Según la modalidad típica de dirigir de McNamara era necesario analizar y estudiar cualquier cosa hasta en un noveno grado, planearlo en secreto, hacer que el jefe firmara y luego implementar la iniciativa. La gente se daría cuenta de lo que estaba pasando cuando las órdenes vinieran de arriba hacia abajo". En el estudio de George y Sabelli se plantea también que McNamara también dio lugar a una gestión autoritaria en tanto permitía que un clan de privilegiados que ascendieron rápidamente de nivel administrativo se formara alrededor de su administración, grupo que tendía a legitimar la estructura e ideología autoritaria que prevalecía en el Banco, que les había permitido ascender rápidamente (George y Sabelli, 1994, 54).

privado y que precisamente a partir del proceso de descentralización, el autoritarismo se desplace de los gobiernos centrales a los gobiernos locales; mismos que ejercen un poder autoritario sobre las comunidades y las escuelas de índole local.

Sobre la relación descentralización y privatización, lo cierto es que el Banco ha constituido (como expliqué anteriormente) un defensor y propulsor de la expansión de las fuerzas privadas en los diversos campos económicos, en infraestructura, en energía, en industria, en agricultura, etc. También el Banco ha constituido un motor muy importante para que se produzca un avance en la privatización de diversos terrenos sociales como la educación terciaria o superior.⁹⁵ Lo que tuvo como contrapartida (también como expliqué anteriormente) que el Banco se tardó mucho tiempo en reconocer la relevancia de la intervención del Estado en diversos rubros sociales. Pero el Banco no sólo promueve que sectores ligados al mundo privado se encarguen de manera creciente de la gestión, administración y financiamiento de la educación superior. A partir del proceso de descentralización, el Banco vislumbra como prometedor que asociaciones privadas se encarguen de la gestión de escuelas secundarias, por ejemplo, que antes estaban bajo el control público.⁹⁶

Por otra parte, pese a que el Banco es partidario del avance en la privatización en diversas esferas, advierte que en el proceso de descentralización educativa es importante actuar con cautela; de tal modo de salvaguardar

⁹⁵ ¿Cómo el Banco ha promovido la privatización de la enseñanza superior? Al hacer una valoración como la siguiente: "La educación profesional da mejores resultados cuando el sector privado participa directamente en su suministro, financiamiento y dirección " (Banco Mundial, Prioridades, 1996, 8) Pero la privatización de la educación superior también se produjo previa a la intervención y recomendaciones del Banco. Más bien, en virtud de dinámicas internas. Por ejemplo, en virtud de la evolución de los sectores empresariales en cada país y la transformación de sus concepciones respecto a para qué educar y a quiénes educar.

⁹⁶ El Banco asevera que asociaciones privadas (sin explicar qué tipos de asociaciones privadas) deben ganar espacios en el nivel de la educación secundaria cuando señala " las escuelas y las municipalidades logran autonomía mediante una reforma más prometedor que ya se está realizando en algunos países. Nicaragua está transfiriendo las escuelas secundarias públicas a asociaciones privadas. Hasta la fecha se han transferido, 20 de las 350 secundarias del país" (Banco Mundial, Prioridades...., 1996, 142)

cuestiones pedagógicas fundamentales y conservar el control financiero del proceso educativo bajo el control de los gobiernos centrales. Sin embargo, al Banco en calidad de institución financiera que le preocupa la administración gerencial de la educación, le faltó precisar cómo los gobiernos centrales podían ejercer una supervisión sobre los gobiernos estatales y locales para conservar el control financiero del proceso, de tal modo de tener la garantía que los recursos para la educación sean manejados de manera pertinente y transparente por los gobiernos estatales y locales. Es más, el hecho de que el proceso de descentralización educativa se haya realizado en muchos países en desarrollo, siguiendo un conjunto de normas de cómo los gobiernos nacionales podían conservar la supervisión pedagógica del proceso,⁹⁷ sin que se hayan ideado, de manera simultánea, mecanismos para que los gobiernos centrales pudieran conservar el control administrativo del proceso dio lugar a que con la descentralización se produjera una cierta privatización del servicio educativo en favor de los municipios. De tal modo que los municipios administran la educación como una cuestión privada, sobre la base de criterios discrecionales, lo que ha dado lugar a que los recursos no se destinen a las necesidades públicas prioritarias o se canalicen a rubros que no corresponden a las necesidades y preferencias de las comunidades locales,⁹⁸ y hasta ha auspiciado una expropiación y usufructo privado de los recursos públicos, un manejo corrupto de dichos recursos. Lo que puede constituir, un grave desvío, tendiente a agravar la corrupción que ha prevalecido en muchos países en desarrollo y atentar contra la

⁹⁷ Así el Banco explica cómo se ha procurado conservar un control pedagógico del proceso y alentar la autonomía local cuando señala: “Muchos países han adoptado un enfoque en dos niveles para la reforma de los planes de estudio. Se establecen primero las normas sobre rendimiento del aprendizaje y se miden los resultados mediante exámenes o evaluaciones nacionales. Se fomenta, luego dentro del plan de estudio general, la variación local en el uso de materiales, los métodos de enseñanza y la asignación del tiempo” (Banco Mundial..., Prioridades.,..., 1996, 89).

⁹⁸ En este sentido los gobiernos estatales y locales muestran la dificultad que antes mostraban los gobiernos centrales de muchos países en desarrollo “dificultad de identificar y articular las necesidades de las comunidades locales”, lo que plantea un desafío a la descentralización educativa. (The World Bank, 1980, 55).

meta fundamental de la descentralización; auspiciar un control eficaz; de índole gerencial de los recursos educativos.

Respecto al vínculo entre la estrategia de descentralización que el Banco propone y el afianzamiento de una gestión autoritaria de la educación, es pertinente señalar que del examen del proyecto educativo que el Banco impulsa en los países en desarrollo, se puede desprender que dicha agencia más bien fomenta con base al proceso de descentralización un avance en la democratización política de las unidades locales, el regreso - en cierto sentido - de lo que Weber llamaba democracias directas y genuinas que operaban en pequeñas comunidades en que los miembros de la sociedad participan y deciden cuestiones importantes.⁹⁹ Pese a que el Banco a través de la descentralización alienta concretamente una cuestión más restringida, que las comunidades locales tengan mayor presencia local en tareas educativas y en otras áreas de índole social¹⁰⁰ mientras Weber se refería a una cuestión más general a una forma de

⁹⁹ El que al Banco le interese influir en la democratización política a través de la descentralización educativa se puede comprender por dos razones. Una, como el Banco explica la distribución de responsabilidades en lo que hace referencia a quien adopta las decisiones determina la eficacia en la administración de la educación. Dos, para el Banco se presenta una cierta paradoja en el terreno de la educación en tanto "las iniciativas en lo que hace referencia a la educación y al adiestramiento están dispersas horizontalmente entre un número creciente de agencias nacionales ..., (mientras) las responsabilidades en lo que hace referencia a la toma de decisiones se encuentran dispersas verticalmente entre los Ministerios de Educación, las autoridades locales, los grupos de las comunidades y las escuelas ".(The World Bank, 1980, 53). Es más, al Banco le interesa influir para que aumente la horizontalidad en el proceso de cómo se adoptan las decisiones educativas.

¹⁰⁰ En el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco referente al medio ambiente del año de 1992, por ejemplo, el Banco recomienda " la participación local en la ejecución de programas de repoblación forestal, ordenación de suelos y aguas, protección de parques y saneamiento, drenaje y protección contra inundaciones (en tanto ésta tiene) " una elevada rentabilidad económica". Pero advierte que el éxito (de promover la participación local en estas tareas) es mayor "cuando las tareas se delegan de forma selectiva y de conformidad con el desempeño real", en tanto la " participación popular puede ser costosa, y en algunos casos, paralizar la adopción de decisiones (si prevalece) un activismo improductivo (del tipo si, muy bien pero no en mi barrio" (Banco Mundial, Informe sobre... 1992, , 16 -17) En el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco referente a la salud del año de 1993, el Banco alienta por ejemplo que los integrantes de las comunidades locales participen en el financiamiento de los servicios, que a través de sus pagos haya una contribución al sostenimiento de dichos servicios y que se implementen políticas que permitan que las mujeres en general (incluyendo las mujeres de las localidades) se hagan cada vez más responsables de la salud de su familia, (Banco Mundial, Informe sobre..., 1993, 8, 45)

ejercer el poder en pequeñas comunidades, donde prevalece una rotación de puestos y las asambleas generales adoptan las principales decisiones políticas (Weber, 1969, 232, Lerner, 1993, 67s.).

Pero en tanto la meta del Banco en calidad de banco es auspiciar sobre todo una administración gerencial más fluida de los recursos, lo que le parece inquietar más que la democratización de la vida política a nivel local es que a través de la descentralización también se genere una corresponsabilidad de las comunidades locales, de los gobiernos estatales y de los gobiernos locales en el financiamiento de la educación.¹⁰¹ El deterioro de los Estados de Bienestar y el lugar especial que el Banco atribuye al mercado y la necesidad de que la sociedad civil, que sus grupos, coparticipen en funciones sociales como el financiamiento de la educación y de la salud,¹⁰² que previamente eran responsabilidad del Estado es lo que parece ser el propósito primordial de la política de descentralización que el Banco ha auspiciado que constituye una de las reformas fundamentales que el

¹⁰¹ El hecho de que el Banco desarrolle (en los textos que dedica a la educación en general de 1980 a 1999) las estrategias y políticas que se deben de aplicar con la finalidad de que mediante la descentralización educativa se reparta el financiamiento de la educación entre comunidades locales, los gobiernos estatales y locales, permite afirmar que la preocupación financiera es lo fundamental en el proyecto de descentralización educativa del Banco. Pero también el que en el discurso educativo del Banco de estos años no haya un desarrollo análogo en torno a cómo propiciar la democratización política a través del proceso de descentralización educativa es indicativo de que la democratización de la educación constituye en estos años una preocupación secundaria para el Banco. Esto no excluye que mediante la política de descentralización el Banco procura que se establecieran nuevos vínculos entre sociedad y gobierno, para lo que dicha instancia propone, por ejemplo, que las comunidades locales se conviertan en instancias que supervisen el funcionamiento de las escuelas y la asistencia de los maestros (Banco Mundial, Prioridades..., 1996,). Es más el Banco promueve en 1980 nuevos vínculos entre autoridades educativas y autoridades políticas, para lo que propone que “los inspectores locales y las autoridades principales de las escuelas proporcionen un vínculo entre las autoridades centrales sean nacionales o regionales y los maestros” Tareas de supervisión (en el primer caso) y de enlace (en el segundo caso) que pueden coadyuvar, pero no son suficientes para que tenga lugar un proceso de democratización política de la educación. (The World Bank, 1980, 56).

¹⁰² El Banco señala, por ejemplo, que “las unidades familiares pueden obtener servicios de salud con su propio dinero y, cuando están bien informadas, pueden hacerlo mejor que si el gobierno lo hace por ellos”. Pero a pesar de que al Banco le interesa que más actores sociales participen en el financiamiento de la salud para ampliar recursos y descargar al Estado de asumir con exclusividad dicha responsabilidad, también se inclina por disminuir excesos: “contrarrestar la tendencia de los que prestan servicios de salud con fines de lucro a recetar demasiados medicamentos y aconsejar pruebas de diagnóstico y procedimientos excesivos”.(Banco Mundial, Informe sobre ..., 1993, 6, 7, 13).

Banco impulsa actuando en concertación con otras organizaciones internacionales.

En esta concertación que ha surgido entre varias agencias internacionales, sobre la política de descentralización, por ejemplo el Banco señalaba para 1999 que para avanzar en los siguientes dos años en el proceso y en virtud de que este es muy amplio y es necesario fijar metas y acciones específicas, la OCDE y el Banco se propusieron que los gobiernos compartieran conocimientos acerca de las reformas educativas que se llevaban a cabo en distintas instituciones de educación superior mediante una comunicación constante por medios modernos (como Internet). Se planeó, a la vez, realizar un trabajo en común entre el Instituto del Banco Mundial, Instituto Internacional de Planeamiento en Educación, la OCDE, la UNESCO y el Consorcio para la Investigación Normativa en Educación con el propósito de preparar personal para que realizara la reforma educativa a diversos niveles y en diversas regiones e incrementar así la capacidad institucional para realizar dicha reforma,¹⁰³ lo que en opinión del Banco, permitiría avanzar en la instauración de sistemas educativos eficientes y equitativos en los países en desarrollo (World Bank, Education Sector Strategy, 1999, X; Banco Mundial, Estrategia, 2000, 33). Por la importancia que la estrategia de descentralización ha adquirido en la agenda de diversos organismos internacionales, en comparación incluso con otras estrategias y políticas que el Banco sugiere a los países en desarrollo, en una circunstancia histórica en que se presenta un despertar de regiones y que se institucionalizan acuerdos entre

¹⁰³ El Banco explica las metas concretas que se propone al preparar gente capaz de emprender la reforma educativa en los siguientes términos: “Para apoyar las reformas de los sistemas educativos de los (países) clientes, el Banco va a proporcionar: información tanto a los ministros de educación como a los funcionarios de alto nivel sobre las experiencias que existen en como poner en marcha las reformas educativas, va a difundir conocimientos detallados de los casos exitosos de reformas educativas emprendidos en algunos países, va a brindar información sobre los avances de la investigación global sobre reforma educativa, va a proporcionar instrumentos que permitan evaluar la capacidad institucional para realizar la reforma educativa y va a otorgar asistencia a grupos especiales para que identifiquen los desafíos que se presentan al poner en marcha las reformas educativas, de tal manera que dichos grupos puedan poner en marcha estrategias para enfrentar exitosamente dichos desafíos (World Bank, Education Sector Strategy, 1999, VII- VIII, Banco Mundial, Estrategia...., 2000) .

diversas regiones, áreas metropolitanas, municipios, en un momento en que también se pone de manifiesto un avance aunque asimétrico en la reorganización económica de diversos bloques mundiales (vg. la Unión Europea, las Américas); resulta legítima la apreciación de José Luis Coraggio, en el sentido de que “hay mucho ...(por) hacer en materia de la gestión descentralizada de la educación, anticipando y evaluando los efectos que tienen las reformas mediante las cuales se implementa la autonomía de los establecimientos o la participación de la comunidad” (Coraggio, 1998, 55).

Estrategias particulares para fomentar una administración gerencial de la educación: 1) La formación de administradores.

El Banco impulsa también un conjunto de estrategias y políticas de índole particular para fomentar una administración gerencial de los recursos educativos en los países de ingreso mediano y bajo. Se trata de estrategias y políticas particulares que procuran maximizar los resultados de la educación con relación a los recursos, aumentar la eficiencia del gasto público en educación, hacer más eficaz, menos costosa y más redituable la educación e incrementar los beneficios del trabajo que desempeñan los diversos sectores que participan en el proceso educativo. En fin, se trata de estrategias y políticas particulares que procuran influir para que la administración educativa se despliegue a partir de acciones eficientes, sinónimo en una cosmovisión tecnocrática, como la que el Banco asume, de acciones racionales.¹⁰⁴ ¿Cuáles son dichas estrategias, que a pesar de su naturaleza particular tienen relevancia para mejorar la administración del servicio educativo?

¹⁰⁴ Luis Carlos Pereira explica que para la ideología tecnoburocrática (cuya preocupación central es la eficiencia y que muestra, en este sentido, una analogía con la administración de índole gerencial) lo importante es que un acto sea racional. Es más, para dicha ideología como Pereira explica: “El criterio de racionalidad de un acto está en su eficiencia económica, en su utilidad” (Pereira, 1975, 123). Sin embargo, habría que agregar que frente a esta concepción puede haber otras modalidades para evaluar la racionalidad de un acto. Por ejemplo, un acto puede ser racional en tanto impide el enfrentamiento político o que se desencadene la violencia o un acto también puede ser racional en tanto implique beneficios sociales.

Una primera estrategia de índole particular que el Banco recomienda es la formación de administradores que se encarguen de la dirección, organización y supervisión de la educación. Y es que en la educación como en cualquier otra tarea es necesario contar con un grupo de profesionales conocedores de la cuestión administrativa y (hasta de acuerdo a la perspectiva del Banco que se orienta hacia el mercado), de gerentes que se encarguen de la administración de los recursos.

El hecho de que el Banco conciba la educación como una empresa que puede proporcionar beneficios materiales para los que proporcionan dicho servicio,¹⁰⁵ además, de ingresos futuros para los egresados del sistema educativo, que (de acuerdo a la perspectiva del Banco) deben responder a las necesidades del mercado y obtener sueldos que remuneren su trabajo, producto de su educación y el que el talento administrativo constituya para el Banco, como el distinguido teórico de la gerencia Peter Drucker explica, el recurso humano más efectivo para tener éxito en todo tipo de empresa (Drucker, 1980, 23),¹⁰⁶ contribuye a explicar porqué propone a países en desarrollo que promuevan la capacitación de un cuerpo administrativo especializado en educación, que debe evitar gastos no justificados y aumentar la rentabilidad de las instituciones educativas. Cuerpo que por su preparación debe también contribuir, (en la óptica del Banco) a que la educación sea pertinente y brinde beneficios materiales a los estudiantes.

¹⁰⁵ El Banco no se opone a que la educación pueda ser una fuente de ingreso o de beneficios materiales. Es más, el Banco cuestiona a países que establecen, como requerimiento para autorizar la creación de una escuela privada que los propietarios declaren que no les interesa ninguna utilidad económica. (Banco Mundial, Prioridades, 1996,) Pero el Banco también explica que es importante tener en cuenta que hay escuelas privadas que no se establecen con fines de lucro (Banco Mundial, La educación superior, 1995,).

¹⁰⁶ Peter Drucker explica como el recurso administrativo debe cuidarse precisamente por sus características cuando precisa: “Un desequilibrio importante en el tamaño y en el costo de la administración, constituye un desperdicio de un recurso valioso, caro y escaso.....Algunas veces una empresa mediana o pequeña se sobrecarga con una administración cara e innecesaria. En tal situación se debe reducir el personal administrativo a la escala necesaria de las necesidades de la empresa” (Peter Drucker, 1980, 200).

¿Qué otras razones explican que el Banco se incline por la formación de administradores que se encarguen de la supervisión, funcionamiento y administración de la educación en países de ingreso mediano y bajo? y que a pesar de que el Banco alienta la investigación en educación y hace propuestas para mejorar dicha investigación,¹⁰⁷ no vislumbre que los países en desarrollo más que preparar administradores para la educación debieran formar pedagogos, encargados de reflexionar sobre la naturaleza de la educación, sobre como la educación ha llegado a ser lo que es, que definan también lo que la educación debe ser. Precisamente de pedagogos, que en tanto su tarea es reflexionar sobre

¹⁰⁷ Por ejemplo, el Banco recomienda en 1980 que para impulsar una mejor investigación en educación y tornarla más eficaz se requiere preparar individuos que adquieran los conocimientos, las habilidades y la experiencia para una investigación de alto nivel, contar con una base de información pertinente, construir una base organizacional adecuada para conducir la investigación, vincular los investigadores en educación con los que diseñan políticas y adoptan las decisiones educativas. Que no es suficiente con crear una unidad de planeación en la Secretaria de Educación. Es más, el Banco explicaba que también es necesario fomentar un trabajo en equipo entre investigadores dedicados a la cuestión de la educación de distintos países, que enfrentan problemas similares, como las redes de cooperación en investigación que se han creado en algunas regiones del mundo, que es necesario establecer un programa extenso de investigación y experimentación educativa de nivel internacional que identifique prioridades, que fomente el intercambio y la cooperación como el Centro Internacional para el Desarrollo de la Investigación de Ottawa fundado en 1976 y el Instituto Internacional de Planeación de la UNESCO que se fundó cerca de los ochenta. *Last but not least*, que es importante impulsar “ una investigación en educación dinámica, productiva que simultáneamente se oriente en dos direcciones. Por una parte, que conciba la educación como fuerza social y analice la manera como interactúa con el proceso de desarrollo con la economía y la sociedad, lo que presupone considerar las relaciones entre educación y trabajo, educación y distribución del ingreso, educación y movilidad social, educación y fertilidad . Por otra parte, una investigación que se interese en la educación como proceso de aprendizaje, que incluya todo tipo de problemas asociados con los determinantes del aprendizaje, la adquisición y retención de habilidades” (y agregaría) de valores. Es más, el Banco concluye con una reflexión profunda, poco utilitarista, que no es común en una institución financiera, pero sí es comprensible en una institución como el Banco que ha llegado a constituir simultáneamente un importante actor intelectual: “Al igual que la planeación, la investigación (en educación) se dificulta y se ve impedida por la ausencia de personal calificado y el fracaso en aceptarla como parte integral del proceso del diseño de las políticas, ... (Además) las actividades de investigación están inadecuadamente financiadas porque se consideran costosas. Esto puede ser verdad, a corto plazo, pero no en el largo plazo, en tanto (dichas actividades) pueden contribuir a un mejoramiento substancial de la eficacia de los sistemas educativos” (The World Bank, 1980, 54- 58).

la educación,¹⁰⁸ se distinguen de educadores que se dedican, más bien - como Durkheim explicaba - a la tarea cotidiana de educar.¹⁰⁹

Por otra parte, esta inclinación del Banco a que se formen administradores en educación se entiende en tanto el avance de la globalización ha dado lugar a que instituciones como el Banco a la par que otras organizaciones mundiales como la OCDE, la UNESCO y organizaciones de tipo regional como el CEPAL, por separado o de manera conjunta, (mostrando cómo funciona el proceso de nueva gestión, adopción de decisiones y gobierno de la educación) se aboquen a diseñar estrategias y políticas a partir de las cuales la educación mundial o regional debe

¹⁰⁸ Un interrogante legítima sería en qué medida al alentar el Banco en 1980, la investigación en educación y la formación de investigadores en educación de alto nivel, no está promoviendo formar pedagogos que puedan orientar sobre los rumbos de la educación. Pero (incluso en ese momento) el Banco aboga más bien porque se formen investigadores que relacionen la educación con distintos procesos (Vg. con la distribución del ingreso y la fertilidad) o por investigadores que consideren los procesos de aprendizaje y no se inclina por la formación de pedagogos o filósofos de la educación que se dediquen a reflexionar, en general, sobre el pasado y futuro de la educación. Por otra parte, para mediados de la década de los noventa (Banco Mundial, Prioridades, 1996,) el Banco se inclina a que la investigación se oriente al mercado, que responda a las necesidades del mercado, por lo que no vislumbra la necesidad de formar pedagogos en los países en desarrollo. Es más, si uno compara los textos generales del Banco sobre educación publicados en inglés en 1980, 1995 y 1999, en relación al tipo de tarea que se requiere en el ámbito de la educación pareciera que el Banco se ha ido deslizando de una posición más pedagógica, en que el Banco manifestaba una preocupación central por los resultados educativos, a una posición más economicista, (libro de 1995) y de allí a una posición más pragmática (que se evidencia en el texto de 1999), en tanto el Banco explica en este trabajo, sus planes de acción concretos en el rubro de educación, en base a proyectos que en ese momento comenzó a implementar en diversas regiones, en concertación con otras instituciones. Es importante aclarar que son importantes, legítimas y complementarias tanto la reflexión filosófica e histórica sobre la educación como la reflexión operativa, que parte de la observación y el análisis concreto de necesidades y que con base en dicho diagnóstico delinea estrategias y desprende reflexiones generales. Pero además, aún en los trabajos de índole operativo el punto de partida son reflexiones preliminares y hasta un planteamiento filosófico.

¹⁰⁹ Durkheim establece una diferencia entre la pedagogía y la educación, entre pedagogos y educadores. Los pedagogos deben reflexionar sobre la educación, los educadores dedicarse a educar. Durkheim explicaba “ la pedagogía no es la educación y ... no podría sustituirla. Su función no es sustituir a la práctica sino guiarla, esclarecerla, ayudarla si es preciso, a llenar las lagunas que en ella se produzcan, a remediar las deficiencias que en ella se manifiesten. Al pedagogo (agrega Durkheim)... (le toca) sobre todo conocer y comprender el sistema de su tiempo); sólo con esta condición estará capacitado para servirse de él con discernimiento y juzgar lo que en él puede haber de defectuoso”. Pero Durkheim agrega: “Más para comprender (el sistema de enseñanza) no basta con considerarlo como es hoy en día, porque este sistema de educación es producto de la historia, que sólo la historia puede explicar. Es una verdadera institución social. Ni siquiera existe otra en la que venga toda la historia a repercutir tan integralmente” (Durkheim, s.f., 122 –123)

evolucionar con la mira de adecuar dicha actividad a las exigencias del orden mundial; que dichas instituciones desempeñen las funciones que un pedagogo antes desempeñaba, aunque algunas de ellas, como el Banco sugiera, en un primer momento, políticas desde una perspectiva más bien económica, administrativa y gerencial,¹¹⁰ que corresponde mejor a la naturaleza del Banco como banco, como agencia de desarrollo y a los nuevos tiempos de mayores restricciones económicas.

Pero el que el Banco conceda importancia a la formación de administradores en educación también se comprende por la relevancia que concede a los conocimientos administrativos para impulsar el desarrollo.¹¹¹ Pero además, el que formar gentes con los conocimientos adecuados constituya un requisito para cualquier empresa, para cualquier tarea, en tanto el conocimiento constituye un recurso que tiene el potencial para convertirse en valores económicos,¹¹² explica que el Banco conceda importancia a la formación de administradores en educación. Precisamente la naturaleza del discurso gerencial del Banco sobre educación (de la primera etapa) también se manifiesta en la

¹¹⁰ Hay diferencias importantes en cómo dichas instituciones mundiales abordan el tema de la educación. La UNESCO ha adoptado, en términos generales, una posición, cultural y humanista en torno a la educación. El Banco asume desde la década de los ochenta, como se indica en el texto, una posición económica y gerencial pese a que el texto de 1980 muestra, como expliqué, una mayor preocupación pedagógica que los libros de los 90. Desde 1999, el Banco comienza a asumir una perspectiva socio – política de la educación, aunque en dicho momento (como expliqué) evidencia también una naturaleza pragmática (Véase capítulo 4). Ahora bien, en un trabajo que elabora la UNESCO con la CEPAL, sobre la educación en el continente latinoamericano se manifiesta un enfoque económico, pues una de las preocupaciones centrales es cómo la educación puede coadyuvar al desarrollo económico, a la evolución del mercado; pero también se presenta una perspectiva tercermundista; un afán por definir la educación como un instrumento que puede fomentar la independencia de los países latinoamericanos respecto a los países desarrollados. Incluso en dicho texto se manifiesta una orientación política, se visualiza la educación como un medio que puede contribuir a la formación de ciudadanos. (CEPAL y UNESCO, 1992, 19, 17- 18).

¹¹¹ Véase segundo capítulo.

¹¹² Peter Drucker explica: “Es sólo en relación al conocimiento que una empresa puede distinguirse y producir algo que tiene valor en el mercado”. En su libro incluso precisa “ los negocios pueden definirse como un proceso que convierte un recurso, el conocimiento... en valores económicos”. Pero añade: “El conocimiento por eso es inútil a la empresa; únicamente es efectivo a través de la contribución que realiza fuera de la empresa: a los clientes, mercados y usos finales” (Drucker, 1980, 15,1 6, 116 - 118, 138).

importancia que concede a la formación y capacitación de administradores que se encarguen de la dirección, la administración y la supervisión de la educación.¹¹³ Pese a que desde mediados de la década de los setenta, el Banco denunciaba la carencia de administradores educativos en las áreas rurales (Banco Mundial, 1975, 4-5).¹¹⁴

Es más, para formar dichos cuadros el Banco recomienda a países de ingreso mediano y bajo, crear institutos especializados,¹¹⁵ aprovechar las escuelas de administración que existen para formar administradores en educación, impartir cursos *ad hoc* e implementar un aprendizaje nuevo (World Bank, 1980, 56). El doble problema de la falta de administradores capaces y su falta de motivación debe contrarrestarse, según el Banco, mediante programas sistemáticos de formación de personal, una definición clara para los egresados de las posibilidades que tienen de avanzar en la carrera profesional; la concesión de

¹¹³ El Banco explicaba en 1980: “Las escuelas y los centros de entrenamiento son los organismos básicos desde donde la educación se imparte. El éxito de proporcionar el conocimiento y las destrezas adecuadas depende, en gran medida, de la calidad de su administración. En muchos países, la necesidad de contar con directores bien preparados es urgente. Otra cuestión que no se reconoce usualmente es que la administración (de la educación) tiene que ver con tareas prácticas, como manejar nóminas, llevar a cabo inventarios, distribuir los materiales de enseñanza, conservar en buen estado los edificios e implementar decisiones educativas” (The World Bank, 1980. 53).

¹¹⁴ El Banco señala en el documento sobre educación de 1975: “...reviste gran prioridad la formación de personal de administración de la educación para los programas rurales” (Banco Mundial, Educación..., 1975, 4-5). El Banco reitera en 1980 su preocupación por lo que sucede en las áreas rurales cuando explica “la administración local de las escuelas (en las áreas rurales) es generalmente de más baja calidad que la de nivel nacional. Adicionalmente, la logística de las comunicaciones administrativas y de la colección de datos para la planeación y la investigación crean más problemas (que en las áreas urbanas). Las áreas rurales sufren más de las inadecuadas capacidades administrativas y analíticas que se presentan en el nivel nacional. Las reformas que han beneficiado a los centros urbanos pueden no alcanzar a las áreas rurales, por la debilidad en la distribución de responsabilidades y decisiones. Algunas reformas que se han implementado (en las áreas rurales) pueden ser irrelevantes, si la planeación se ha sustentado en una colección pobre de datos que se hizo en las áreas rurales. Si es resultado de una investigación magra realizada en los centros urbanos o si tiene como punto de partida innovaciones desarrolladas en los países industriales” (The World Bank, 1980, 54-55).

¹¹⁵ El Banco explica que se puede seguir el ejemplo de varios países que han fundado este tipo de instituciones, como Indonesia que creó la Unidad de Administración Educacional, como Malasia que fundó el Instituto Nacional de Administración Educacional y como Tanzania, que instituyó el Organismo de Capacitación en Administración para Personal de Educación (Banco Mundial, Prioridades, 1996,).

incentivos profesionales y el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño. Precisamente mediante los institutos que formen a los administradores y la institucionalización de prácticas como la evaluación constante del desempeño, se debe procurar (en opinión del Banco) fortalecer la capacidad administrativa de los diversos niveles de educación, lo que exige una inversión considerable de recursos ¹¹⁶ y adoptar - además - una perspectiva a largo plazo respecto al servicio educativo que se imparte en los países en desarrollo (Banco Mundial, Educación primaria..., 1992, 36-37).¹¹⁷

Ahora bien, el ideal de administrador que se debe formar en dichos institutos (de acuerdo a la perspectiva del Banco) debiera combinar una serie de valores, conocimientos y habilidades. Por una parte, debiera asumir la flexibilidad (otro valor – además de la competencia, eficacia, productividad - al que el Banco concede importancia (como expliqué anteriormente) en tanto puede tener repercusiones prácticas importantes. Un administrador flexible que se dedique a la educación puede incrementar las posibilidades de elección de los estudiantes, contribuir a mejorar el rendimiento y a la vez ampliar la perspectiva de los estudiantes.¹¹⁸

El Banco señala que los administradores de nivel superior como demostración de su preparación y de su eficacia también debieran ser capaces, de ejercer una gestión enérgica de los recursos a partir de normas presupuestarias

¹¹⁶ El Banco señala: “Algunos distritos y comunidades locales de los países en desarrollo no pueden proveer administradores calificados o asumir parte de la carga financiera de hacer operar dichas escuelas”. Sugiere: “El obstáculo financiero podría ser removido ya sea proporcionando a las autoridades locales una facultad impositiva... o transfiriendo a los gobiernos locales fondos del gobierno central sobre los cuales deben tener una autoridad discrecional” (The World Bank, 1980, 56).

¹¹⁷ En el texto sobre educación primaria el Banco esboza: “El fortalecimiento de la capacidad administrativa a todos los niveles requerirá considerables recursos y una perspectiva a largo plazo”. (Educación primaria..., 1992, 36-37)

¹¹⁸ El Banco hace referencia a los beneficios que puede tener la flexibilidad en la organización y gestión de los sistemas de educación cuando señala: “... es probable que se necesiten también cambios en la organización y la gestión de los sistemas de educación para permitir la flexibilidad y las posibilidades de elección que contribuyen a mejorar el rendimiento y las perspectivas de los estudiantes” (Banco Mundial, Prioridades, 1996, 19).

simples.¹¹⁹ Capacitar a dichos administradores - presupone para el Banco- en atención al valor que la información tiene en el mundo actual; pero también al valor que el Banco le confiere enseñar a dichos cuadros a decidir con base en información pertinente, instruirlos en cómo emplear datos confiables sobre las matriculas, la eficiencia interna y los costos de la educación en tanto una “adecuada información administrativa es esencial para planificar las actividades, asignar los recursos, adoptar decisiones administrativas y dirigir las innovaciones” (Banco Mundial, Prioridades,... 1996, 19, Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 73). Pero también los administradores de nivel superior, (incluso los vinculados a instituciones privadas) requieren, de acuerdo a la perspectiva del Banco, de una visión a largo plazo que les permita conocer como está conformado el sector de educación superior e identificar la función que compete a cada institución dentro de esa totalidad, en tanto la enseñanza de nivel superior está más diversificada que los otros niveles de enseñanza.

El Banco recomienda para el nivel específico de la educación superior a la vez que impulsar la formación gerencial de futuros administradores en educación, la presencia de organismos independientes de fiscalización que puedan orientar las asignaciones presupuestarias, evaluar el desempeño de las instituciones; dar a conocer dicho desempeño a los futuros estudiantes, tareas de índole administrativa; pero a la vez recomienda que dichos organismos independientes puedan formular y supervisar las políticas de educación superior, tarea pedagógica en tanto presupone la revisión y el diseño de políticas. El Banco explica que algunos países en desarrollo han optado por establecer consejos nacionales de educación superior para que desempeñen dichas funciones (Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 10-11, 63, 65).¹²⁰

¹¹⁹ El Banco asevera refiriéndose a la educación superior: “Muchas instituciones de educación superior necesitan una capacidad de gestión más enérgica para administrar sus recursos. Incluso dentro de los límites de los recursos financieros existentes pueden lograrse grandes progresos si se observan estrictos procedimientos administrativos y normas presupuestarias simplificadas” (Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 73).

¹²⁰ El Banco explica que “si bien la organización de entidades asesoras de políticas a las que compete la educación superior es muy variada, cuando son eficaces generalmente comparten

2) Elevar el coeficiente profesor – alumnos a nivel de primaria y secundaria

Una segunda estrategia particular que el Banco recomienda para aumentar el rendimiento educativo es elevar el coeficiente profesor- alumnos en el nivel de primaria y secundaria.¹²¹ Este incremento– en la perspectiva del Banco - permitiría ahorrar costos a muchas instituciones educativas de los países de ingreso mediano y bajo. El Banco recomienda para dichos niveles educativos elevar dicho coeficiente cuando es menor de 40 alumnos por maestro (40:1) y reducirlo en aquellos países que tienen un coeficiente de más de 50:1.¹²²

El Banco asevera que son enormes las posibilidades de mejorar la eficiencia de la educación básica en los países en desarrollo a través de un modesto incremento del coeficiente profesor - alumnos, en tanto así se utilizarían menos maestros y se podría disminuir los gastos de personal docente, que representan un porcentaje importante de los gastos en educación,¹²³ lo que resulta importante ya que muchas de las instituciones educativas de los países en desarrollo se caracterizan por contar con recursos escasos. De acuerdo al Banco,

tres características: En primer lugar son cuasigubernamentales o plenamente autónomas; es decir, en la práctica son independientes del gobierno. En segundo lugar, tienen representantes de diversos componentes del subsector y de fuera del sistema de enseñanza superior. En tercer lugar, sus funciones suponen la evaluación de prioridades tanto respecto del aumento de las matrículas como de las inversiones futuras” (Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 67).

¹²¹ El Banco explica que: “La relación profesor-alumnos es una medida global de la eficiencia del personal, aunque excluye el personal no docente e indica los promedios de todo el sistema y no el tamaño efectivo de las clases” (Banco Mundial, Prioridades, 1996, 64).

¹²² El Banco señalaba para mediados de la década de los noventa. “Algunos países, como Bangladesh, Malawi y Namibia donde en los primeros grados suelen (o solían) haber más de 60 alumnos por maestro, obtendrían grandes beneficios de la reducción considerable, y no del aumento, del tamaño de las clases” (Banco Mundial, Prioridades.... 1996, 64-65).

¹²³ El Banco precisaba para 1980 “...los salarios de los profesores constituyen del 80 al 90% (incluso en algunos casos una proporción más alta) del gasto recurrente en educación”. El Banco en el mismo año hacía otro cálculo: que los salarios de los maestros y de administradores constituyen la porción más amplia de los presupuestos recurrentes en educación (algunas veces llegan al 95% del presupuesto) y tienden a decidirse frecuentemente por cláusulas automáticas, como los años de servicio, estimaciones a las que se les suelen agregar indicadores adicionales. (The World Bank, 1980, 39, 68) Para 1995, el Banco aseveraba basándose en un estudio de la UNESCO que los salarios de los maestros equivalen a dos terceras partes de los gastos en educación.

el que esta estrategia de aumentar el coeficiente profesor - alumnos a nivel de la educación básica sea viable depende de la relación profesor - alumnos - existente y de la dispersión de la población en edad escolar.

El Banco por tanto no está de acuerdo en disminuir el coeficiente profesor-alumnos en la educación primaria de los países en desarrollo al ideal de 15:1 e incluso a menos estudiantes que es el coeficiente que se había sugerido, según algunas evidencias para aumentar la interacción entre profesores y alumnos y elevar la calidad de la educación. Es más, el Banco señalaba en 1980: “La variación en el tamaño de las clases en un rango de 20 a 40 alumnos hace poca diferencia o ninguna diferencia en el desempeño promedio (World Bank, 1980, 39).¹²⁴ Para aumentar la interacción profesor - alumnos y procurar, a la vez, incrementar la calidad de la educación primaria, sin disminuir el tamaño de las clases a un nivel incosteable, el Banco recomienda dos iniciativas: ampliar el tiempo oficial asignado al aprendizaje y aumentar la cantidad de horas que se dedican efectivamente a la instrucción (World Bank, Primary Education, 1990, 19).

No es casual que el Banco se incline porque se procure elevar la eficacia de la educación aumentando el número de alumnos por clase y que discuta coeficientes profesor- alumnos que resultan aceptables y presente una comparación de coeficientes en países en desarrollo como en países desarrollados.¹²⁵ Singular de la época moderna en que los procesos de administración se han extendido a la política, a la economía, a lo social y que las ciencias sociales ya han desarrollado múltiples instrumentos metodológicos para medir los fenómenos, es que agencias internacionales como especialistas

¹²⁴ Es más, el Banco en texto de 1980 explicaba : “Una revisión hecha por el equipo de Banco Mundial sobre literatura pertinente y resultados de investigación desafiaban la noción que una descenso en el tamaño de las clases implica una mejora en la calidad de la educación”. Incluso, en este texto el Banco agregaba: “De hecho, algunos estudios han mostrado una asociación positiva entre clases más grandes y mejor desempeño por parte de los estudiantes. De manera similar, a que una reducción en el tamaño de las clases no garantiza una mejora en el ambiente de aprendizaje “ (The World Bank, 1980, 39).

¹²⁵ El Banco presenta una comparación del coeficiente profesor – alumnos en la educación primaria y secundaria en los años de 1980 y 1990 que incluye a países que integran la OCDE y a las diversas regiones subdesarrolladas (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 65) .

recurran en sus estudios científicos, a estadísticas y a coeficientes para precisar y legitimar sus propuestas; que agencias y especialistas funcionen de manera análoga a como trabaja un gerente que pondera el funcionamiento real de una empresa y bosqueja su funcionamiento potencial a partir de proyecciones, porcentajes y cifras; forma de proceder que legitima decisiones importantes en el mundo de las empresas (como los cambios de un producto, cambios en la manera de producir o cambios en los canales de administración) (Drucker, 1980, 13, 33-34; Pereira, 1975,119).

Si bien, elevar el coeficiente profesor - alumnos en la educación básica o emplear menos maestros en los salones de clase podría redundar, en opinión del Banco, en ganar tiempo para el aprendizaje y podría permitir reasignar los recursos educativos hacia otros insumos necesarios como los libros de texto y la mejor formación pedagógica de los maestros y mejorar el rendimiento educativo el Banco reconoce que esos ahorros rara vez se asignan en la práctica a otros insumos (Banco Mundial, 1996, 64). Las restricciones económicas con la que gran número de las instituciones educativas funcionan en los países en desarrollo (cuestión que el Banco reconoce) dificulta que los ahorros en un rubro puedan significar aumentos importantes en otros. Es más, dichas restricciones económicas también pueden dar lugar a que el grado de autonomía de las escuelas locales tienda a ser muy reducido y que sus márgenes de maniobra para adoptar decisiones importantes, por ejemplo las que se refieren a los materiales de enseñanza y al empleo de otros insumos que inciden en el aprendizaje sean poco significativos. Más aún, por dicha escasez de recursos la autonomía de las escuelas locales puede dificultarse.

3) La enseñanza simultánea de varios grados escolares

Una tercera estrategia particular que el Banco recomienda para incrementar el rendimiento de la educación, de la educación primaria en las zonas rurales de los países en desarrollo, es instituir una enseñanza simultánea de varios grados. El mayor acceso a la educación de los educandos pertenecientes a

comunidades rurales podría ser uno de los beneficios de dicha estrategia, además ésta puede ser una solución para resolver problemas en la enseñanza que se imparte en zonas de baja densidad demográfica, donde no son suficientes los alumnos que viven a una distancia aceptable de la escuela para llenar las clases, emplear los espacios y satisfacer el coeficiente profesor -alumnos aceptable, tanto en función de la calidad de la enseñanza, como con relación a los costos. Dicha enseñanza de varios grados escolares podría servir en opinión del Banco también para contrarrestar la insuficiencia de profesores en áreas rurales de países en desarrollo (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 67).¹²⁶

Pero para que dicha estrategia de los turnos múltiples coadyuve a un mayor rendimiento de los estudiantes es necesario (en opinión del Banco) combinar materiales didácticos especiales; proporcionar una capacitación idónea a los maestros e impedir que disminuya el tiempo de instrucción por estudiante al implementar dicho sistema.¹²⁷

Esta estrategia de proporcionar enseñanza simultánea de varios grados a nivel de primaria en las zonas rurales puede crear (en óptica del Banco) un nuevo ambiente en la escuela; favorecer la enseñanza de los niños más chicos por la intervención de los niños más grandes y puede ser una solución para los problemas de deserción y repetición que son tan comunes en los países en desarrollo. Es más, los costos de la deserción y de la repetición pueden disminuir mediante dicha iniciativa, si los estudiantes tan sólo repiten las partes de los programas de estudio que les parecieron difíciles. Los beneficios de dicha enseñanza a nivel de la primaria en las zonas rurales legitiman - en opinión del

¹²⁶ Para áreas de baja densidad de población, donde los alumnos que viven a una distancia de la escuela no son numerosos, el Banco señala otra estrategia, la enseñanza bianual; es decir, que el ingreso de los estudiantes sea cada dos años. El mismo Banco explica que el ingreso bianual constituye el método más empleado para zonas distantes de baja densidad demográfica, (The World Bank, 1980, 40) lo cual se explica en tanto tal sistema no requiere, a diferencia de la enseñanza simultánea de varios grados escolares, de calificación adicional de los maestros.

¹²⁷ El Banco explica como las escuelas de turnos múltiples para no reducir el tiempo de instrucción por estudiante “suelen aumentar el número de días de asistencia a la escuela por año para compensar la reducción del número de horas diarias” El Banco agrega: “Esas técnicas

Banco - adoptar dicha iniciativa; pese a que el costo total de la enseñanza simultánea de varios grados, es en opinión del Banco más alto que el costo de los sistemas de enseñanza de un sólo grado, en tanto como expliqué previamente, es necesario impartir capacitación especial a los maestros; además, requiere guías de estudio y materiales didácticos especiales (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 67). El Banco impulsa dicha estrategia de los turnos múltiples, que puede coadyuvar a ampliar las oportunidades educativas, sin originar necesariamente una disminución de la calidad de la enseñanza, como sucede cuando la educación se imparte en turnos dobles y triples.¹²⁸

se han utilizado extensamente y con buen resultado en Corea, Malasia y otros países de Asia Oriental” (Banco Mundial, Prioridades, 1996, 67)

¹²⁸ El Banco, en el estudio que dedica a la educación en 1980, señala: “ Pese a que la evidencia sugiere que la enseñanza multigrados puede ser tan eficaz como la enseñanza de un sólo grado” su éxito depende en gran medida de la calidad, dedicación y entrenamiento específico de los maestros” (The World Bank, 1980 40). En el libro que el Banco publica sobre educación en español en 1996 el Banco agrega; “Si (en las escuelas de turnos múltiples) se mantienen las horas anuales de instrucción no se produce una pérdida significativa de calidad en comparación con las escuelas de turno único” (Banco Mundial, Prioridades..., 67). Respecto a la enseñanza en diversos turnos, el Banco señalaba en 1980 “Debe admitirse que puede haber una pérdida de eficacia de la enseñanza cuando se organiza en dobles turnos, pese a que experiencias recientes en El Salvador mostraron que el desempeño de los alumnos en las escuelas rurales con doble turno fue superior que en las escuelas de un sólo turno. (Además de que) la enseñanza en turnos dobles da como resultado menos horas de clase o una extensión de tiempo que se dedica a un grado particular. Además, la enseñanza en turnos dobles puede afectar la vida del niño tanto dentro como fuera de la escuela” (The World Bank, 1980, 39). Sin embargo, la aplicación de la estrategia de multigrados se cuestionó en México por algunos estudiosos de la educación como Eduardo Weiss y Justa Ezpeleta, quienes coordinaron un equipo de investigadores del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV del IPN en la realización de un estudio sobre el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) que se puso en marcha en el contexto de otros programas y políticas compensatorias que buscaban apoyar a las escuelas y comunidades más marginadas con el propósito de reducir la inasistencia de los alumnos, la reprobación, la deserción y elevar la calidad del aprendizaje. Este estudio se llevó a cabo en dos momentos: en el año escolar 1992 - 1993, apenas iniciado el Programa y en el año escolar 1993-1994 cuando los componentes del PARE ya se encontraban presentes en las escuelas. Una de las conclusiones de este estudio que “se dedicó a conocer principalmente a las escuelas multigrado por ser esta forma de enseñanza la que (prevalecía) en la mayoría de escuelas rurales mexicanas”; estudio cualitativo que se sustentó en pocos estudios de caso (nueve escuelas) en tanto “lo que se buscaba... (era la) profundidad en la observación y en el análisis” es que: “En las escuelas multigrado se observan muchas deficiencias que se expresan en tiempos sin actividad para determinados grados. Cuando se trabaja en varios grados en conjunto, los alumnos no son desatendidos pero es evidente que no se desarrollan los contenidos y competencias específicas correspondientes a sus respectivos grados. *El estilo de enseñanza* de los maestros (en dicho sistema) se caracteriza por dar más importancia a los aspectos formales de los contenidos que al contexto de comunicación que facilitaría comprender el sentido de las actividades. La exploración, el cuestionamiento, la

4) Iniciativas para reducir el costo de los salarios de los maestros

Para disminuir los costos unitarios de la educación una cuarta estrategia que el Banco sugiere en algunos países en desarrollo es reducir los salarios de los maestros, ya que en virtud de la magnitud de dichos salarios no quedan fondos para otros componentes que son fundamentales para impartir una educación de calidad. Pese a que el Banco reconoce que en otros países en desarrollo los maestros tienen sueldos muy bajos, que ello hace difícil encontrar personal, retenerlo y llega a propiciar tasas de absentismo elevadas (World Bank, Education, 1999, s.p. Banco Mundial, Estrategia, 2000, 37).¹²⁹ Esta recomendación del Banco tiene como antecedente una sugerencia expresada en una mesa redonda de la conferencia de Jomtien, Tailandia (1990), que

conversación son elementos ajenos a la imagen de cultura escolar que poseen estos docentes” (Estévez, 1996, 53-58). Sin embargo, para ampliar esta estimación, sin duda, valiosa habría que conocer los resultados de poner en marcha la enseñanza simultánea de varios grados en un número más amplio de escuelas en México y sobre todo en un mayor número de países, analizar la modalidad como en dichos contextos se puso en marcha dicha enseñanza, evaluar que calidad tenían los maestros, que calidad tenían los materiales de enseñanza, cómo se logró fomentar la participación social de las comunidades que es una de los propósitos de dicho programa, e incursionar las razones por las cuales se redujo el tiempo de enseñanza. Sin embargo, este tipo de análisis del impacto de una estrategia sugerida por el Banco, como la enseñanza simultánea en varios grados se aleja, como expliqué en la introducción de los objetivos del estudio.

¹²⁹ Pero el Banco hace esta sugerencia un poco entre líneas que es una forma cómo dicho organismo hace recomendaciones en cuestiones delicadas. El Banco señalaba: “ La reforma de la docencia es una empresa compleja. En algunos países y en algunas zonas dentro de esos países, los maestros están bien pagados en relación con otros trabajadores de la economía, con unos sueldos que suponen una parte tan importante del presupuesto en educación que no quedan fondos para otros componentes vitales de una educación de calidad”. Cabe empero agregar que en dicho texto, que marca el momento en que el Banco comienza a asumir una perspectiva más social y política de la educación el Banco recomendaba otra política de manera explícita: “ Profesionalizar la docencia mediante la reorganización de incentivos y capacitación, con formulas que tengan en cuenta las circunstancias locales (incluido el contexto más amplio de la administración pública (Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 37). La inclinación del Banco de influir en la reducción de los salarios de los profesores también se manifiesta en tanto dicho organismo apoya un proceso de descentralización educativa que puede llevar a racionalizar los salarios, a disminuir salarios. Sin embargo, el Banco en 1990 en su estudio sobre la educación primaria señalaba “muchos países necesitan incrementar sus recursos (para la educación) de tal modo de poder incrementar el gasto en salarios para los maestros y expandir el acceso”. Incluso precisaba: “En países de ingreso bajo, ahorrar... no va ser suficiente para atender estas demandas. El desafío es por tanto, conseguir recursos adicionales para comenzar el proceso y sostener el compromiso” (World Bank, Primary, 1990, 41).

organizaron simultáneamente el Banco, la UNESCO y la UNICEF, presidida por Mahbub ul Haq, asesor superior del administrador del PNUD, donde los ponentes señalaron,¹³⁰ que para 1990 todavía era posible, particularmente fuera de África Subsahariana, hacer algunos ahorros en la enseñanza secundaria y superior, mediante la reducción de salarios del personal docente (Windham, 1994, 73).¹³¹

Ahora bien, en esta mesa redonda se reconoció a que en muchos países existía para la década de los noventa “una mengua tan importante en el entusiasmo y la eficacia de los docentes, que la pregunta capital que (cabía) reformularse en términos prácticos no es si (se debía) o no aumentarse, el poder adquisitivo real de los sueldos y jornales, sino de que manera hacerlo, aun a costa de reducir el número de maestros empleados” O se esbozó que otro medio para disminuir la remuneración que el tipo medio de maestro recibe es utilizar de manera intensiva personal de bajo costo, por ejemplo asignando una función más importante a los asistentes de profesor “sin afectar de manera acusada la calidad los resultados de la enseñanza” (Windham, 1994, 73). Pero este tipo de estrategias puede ser fuente de ahorro (como se especificó en dicha reunión) en países con una proporción importante de personal docente poco preparado o no especializado.

¹³⁰ En esta mesa redonda las exposiciones estuvieron a cargo del profesor: Christopher Colcloug, (Moderador) Director del proyecto, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, Reino Unido, C.A.,B.. Fufunwa, Ministro de Educación de Nigeria, Keith Lewin (Moderador), Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, Reino Unido, Romeo Reyes , Director Adjunto, Organismo Nacional de Desarrollo Económico, Filipinas, Joseph Wheeler, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo, Organización de la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Richard Jolly, Director ejecutivo adjunto, UNICEF (Windham, 1994, 71).

¹³¹ Es más en dicha conferencia se señaló: “ Las publicaciones indican con frecuencia que los sueldos de los docentes en países en desarrollo son demasiado costosos y deberían reducirse como parte de la estrategia para reducir los costos unitarios”. Pese a que también se advirtió “El argumento de que el sueldo del personal docente son demasiado elevados comienza a parecer absurdo, si se tiene en cuenta los cambios ocurridos últimamente en muchos países con bajos ingresos. Es mas en dicha conferencia se especificó:” De hecho los salarios reales no vinculados a la agricultura comenzaron a bajar en gran parte de América Latina y Africa subsahariana, desde mediados de la decada de los setenta” (Widham, 1994, 73).

Incluso la estrategia de turnos múltiples que el Banco recomienda para el nivel de la primaria en las zonas rurales puede implicar un ahorro en los costos de los maestros, en tanto con esta estrategia se hace posible que los profesores con dos turnos reciban una remuneración mayor pero a un precio menor por hora, con lo que se logran hacer economías en el número de profesores y en el costo de los sueldos (Windham, 1994, 74).¹³² O en tanto con esta estrategia de turnos múltiples no solo se ahorra en los maestros - sino como el Banco explica - se hace posible reducir los costos de la infraestructura escolar por estudiante, en tanto se aprovechan mejor los locales escolares.¹³³

Es mas, exponer que esta estrategia de reducción en los salarios de los maestros es parte de la propuesta educativa del Banco, aunque se sugiera entre líneas en algunos de sus textos, parece de alguna manera importante en tanto en muchos países en desarrollo a raíz de que se pusieron en marcha las políticas de ajuste y se produjeron los recortes en los presupuestos públicos los maestros han tendido a ser de los sectores más afectados en su nivel adquisitivo, de tal modo que la profesión ha dejado de ser atractiva para egresados de nivel medio, que antes vislumbraban el magisterio como una alternativa profesional que les garantizaba gratificaciones espirituales y de índole material.¹³⁴

¹³² Pero esta estrategia de dos turnos puede provocar ahorros como se mencionó en la Conferencia por concepto de personal administrativo, costos de limpieza, de mantenimiento y seguridad (Windham, 1994, 74). La síntesis de esta mesa Redonda fue elaborada por Douglas Windham, profesor de la Universidad del Estado de Nueva York, Albany, Estados Unidos, (Powell, UNESCO, Lawrence, PNUD, Habte, UNICEF, Haddad, BM, Prólogo, Conferencia Mundial, 1994, XIV).

¹³³ El Banco ejemplifica el ahorro que puede implicar dicha medida cuando señala: “ Las estimaciones realizadas durante la preparación de los proyectos en Zambia demuestran que la utilización al máximo de los turnos múltiples entre los grados primero y sexto de primaria puede reducir a la mitad los costos de construcción por estudiante” (Banco Mundial, Prioridades, 1996, 67)

¹³⁴ Algunos estudiosos de la educación han señalado que a raíz de la aplicación de las políticas de ajuste en un contexto como México los maestros han visto disminuido su poder adquisitivo ; pero además tienen mayores cargas de trabajo, en tanto que como otros sectores que participan en educación se ven sometidos a constantes evaluaciones de desempeño (Véase, por ejemplo, Noriega, 1994, 34-35, 46).

5) Disminuir los niveles de deserción y de repetición

Pero para el Banco una quinta estrategia para reducir el despilfarro e incrementar la eficiencia del sistema educativo; (el flujo de estudiantes que ingresan al sistema educativo con relación a los estudiantes que egresan) es disminuir los altos grados de deserción y repetición que prevalecen en muchos países en desarrollo (World Bank, 1980, 38). El propósito de dicha iniciativa es disminuir los costos unitarios por graduado que está determinado en cada nivel escolar por el tiempo medio que necesita un estudiante para graduarse. Es más, en la Conferencia de Jomtien de 1990 se calculaba haciendo referencia a la educación primaria formal que disminuyendo los índices de repetición se podría obtener “una economía por los menos de un 5% de los gastos fijos de educación, sin afectar de forma sustancial la calidad de la escolarización” (Windham, 1994, 76).¹³⁵

El Banco traza en 1980 varias iniciativas para disminuir los grados de deserción y de repetición. En la perspectiva del Banco de ese momento, cuando las tasas de repetición son excesivamente altas, particularmente en los primeros niveles de enseñanza pueden reducirse controlando el ingreso de estudiantes en cada nivel y modificando los estándares y exigencias para ser promovido, de tal modo que dichos requisitos reflejen las capacidades y las habilidades de los estudiantes.¹³⁶ Una segunda iniciativa puede ser agrupar a los repetidores en

¹³⁵ Pero en esta Conferencia también se especificó en relación a este tema: “la deserción escolar representa sólo un desperdicio sólo cuando los beneficios de la escolaridad están superditados desproporcionadamente a la finalización de cada ciclo particular (por ejemplo, para obtener el certificado de estudios”. Incluso se precisó: “En etapas ulteriores al ciclo primario, una vez que se han adquirido las aptitudes básicas, los efectos negativos del abandono precoz de los estudios son primordialmente de índole social, más que de rentabilidad económica” (Windham, 1994, 76).

¹³⁶ El Banco en su trabajo sobre educación de 1980 parte de la premisa que lo que importa es evitar el fracaso y no promoverlo. Es más, en este trabajo el Banco echa por tierra algunos mitos sobre los beneficios de la repetición escolar cuando afirma: “Una revisión de la investigación ... no proporciona evidencia que la repetición es más eficaz que la promoción o que las prácticas de repetición pueden mejorar los estándares académicos y homogeneizar las clases. Más bien la repetición tiene un efecto negativo en las actitudes de los estudiantes y en la opinión que ellos tienen de sí mismos” (The World Bank, 1980, 38). El que el Banco y otras organizaciones internacionales promuevan, en los últimos años, evaluaciones internacionales tendientes a estimar el nivel de conocimientos y de habilidades específicas de estudiantes de

programas especiales, en los que se definan claramente los contenidos que se deben enseñar, los métodos que se deben seguir y los materiales de enseñanza que deben emplearse. Una tercera iniciativa puede consistir en mejorar el ambiente de la escuela para evitar tanto la deserción como la repetición. Una cuarta iniciativa consiste en identificar las causas de la deserción y definir las iniciativas que es necesario adoptar para incrementar la demanda de educación y elevar la capacidad de retención de la escuela (World Bank, 1980, 38). El Banco esbozaba para mediados de la década de los noventa que el mejoramiento del acceso y de la calidad tienden a ser soluciones apropiadas para los problemas de repetición y deserción, que son fenómenos resultado de la ineficiencia, aunque sus causas son complejas (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 68).

6) Disminuir los costos y aumentar el aprovechamiento de los gastos no educativos

También el Banco impulsa una sexta estrategia para disminuir costos. Se trata de eliminar gastos no educativos como vivienda, alimentación y otros servicios subvencionados que tienden a encarecer (de acuerdo al diagnóstico del Banco) la enseñanza de distintos niveles educativos de los países en desarrollo.¹³⁷ Pero el Banco además sugería aumentar el rendimiento de la infraestructura

distintos grados evidencia que les interesa actualmente mejorar los estándares educativos y que en su perspectiva un medio útil para lograrlo son las evaluaciones del desempeño, mientras que evitar la repetición constituía la preocupación del Banco en 1980. Es más para mediados de la década de los noventa el Banco esbozaba una opinión distinta a la de la década de los ochenta cuando señaló: "en algunos casos, la repetición incluso puede mejorar el rendimiento" (Banco Mundial, 1996, 68).

¹³⁷ Así, por ejemplo el Banco considera que el uso ineficiente de recursos se manifiesta en los países en desarrollo en la alta proporción de los presupuestos que las instituciones educativas de nivel superior destinan a vivienda, alimentación y otros servicios (Banco Mundial, Educación Superior, 1994, 3, 22, 26) Como antecedente de esta preocupación, en la Conferencia de Jomtien de 1990 se esbozó la necesidad de apoyar menos los internados, (sobre todo en la medida en que la educación secundaria se generalice) constituyendo dichos internados "una posibilidad que debe limitarse rigurosamente a los alumnos de comunidades aisladas, (es más) en circunstancias normales no deberían admitirse en los internados a los niños de hogares urbanos" (Windham, 1994, 78).

escolar de los países en desarrollo, rubros que no se asocian directamente con los resultados pedagógicos de la actividad escolar.

¿Cómo explicar que el Banco incursione en la cuestión de la infraestructura escolar? Por una parte, las iniciativas que se relacionan con la infraestructura escolar tienden a influir tanto en los costos del servicio educativo como en su cobertura; pero además entre 1945 y 1970, el Banco se concebía a sí mismo como una institución que debía encargarse de hacer préstamos sobre todo para rubros relacionados con la infraestructura escolar.¹³⁸ Es más, el Banco consideraba, entonces, que invertir en infraestructura en general (puertos, carreteras, etc.) era necesario para promover el desarrollo, fomentar la industrialización y que mediante dicha inversión en los países en desarrollo se eliminarían cuellos de botella y se alcanzaría una inversión pública planeada y programada (Stern y Ferreira, 1994, 532).¹³⁹

El Banco sugiere varias iniciativas para incrementar el rendimiento de la infraestructura escolar de los países en desarrollo. Antes de emprender inversiones en la construcción de escuelas y crear nuevos espacios, el Banco recomienda maximizar el empleo de las instalaciones disponibles. Por ejemplo,

¹³⁸ El Banco ha tenido un viraje en los proyectos que apoya, como el propio Banco explica: "En los primeros proyectos se atribuía más importancia a la construcción de infraestructuras escolares. A medida que se adquiría más experiencia se pasó a prestar más atención a conseguir que los estudiantes acudieran a los edificios. ... Actualmente la atención no se centra sólo en los edificios y en que los estudiantes acudan a ellos, sino en mejorar sus **resultados de aprendizaje** sea cual sea el lugar en donde se encuentren". (Banco Mundial, Estrategia ..., 2000, VIII).

¹³⁹ Para proporcionar una idea aproximada de lo que significaban los préstamos del Banco para la infraestructura en general, Richard Webb quien realizó el primer borrador de un capítulo sobre el Banco en la década de los cincuenta, que forma parte de la historia oficial que el Banco publica a raíz de su cincuenta aniversario, explica: "Para juzgar las metas del Banco en este período (en la década de los cincuenta) más que incursionar en si los países que obtenían los préstamos eran pobres o ricos había que considerar hacia que renglones se canalizaban los préstamos. Mas del 80% de los préstamos del Banco entre 1948-1961 y entre 1956-61 se destinaban a electricidad y transporte, en ese mismo periodo sólo una pequeña parte de los préstamos se dedicaba a agricultura. No se dedicaba nada ni a la educación, ni a la salud ni a satisfacer necesidades sociales. Es más Webb agrega: había un vínculo entre el papel que el Banco desempeñaba como consejero y que los préstamos se dedicaran a la infraestructura: "era tal el riesgo en los proyectos de esta índole que requerían de empleo de capital intensivo, que el papel de consejero y la persuasión del Banco podría traducirse en altas tasas de retorno". (Webb, The Banks of the 1950s The World Bank. Its first Half Century., 86, 101-102).

para los niveles de primaria y secundaria el uso intensivo de los locales y el empleo de edificios escolares e impartir enseñanza de varios grados en escuelas primarias de las áreas rurales.¹⁴⁰ También recomienda que se considere la posibilidad de impartir enseñanza primaria en inmuebles como iglesias o centros comunitarios (World Bank, Primary Education, 1990, 43).

El Banco también señala que para ahorrar costos en infraestructura, los costos de construcción se pueden reducir simplificando los diseños, empleando materiales apropiados¹⁴¹ y mano de obra comunitaria, siempre y cuando sea supervisada por ingenieros capacitados, de tal modo que se pueda cumplir con las normas de seguridad, por ejemplo, construir edificios a prueba de terremotos en ciertas regiones). Es más el Banco explica que la participación de las comunidades en los costos de la construcción de escuelas, especialmente primarias es usual y que estos proyectos llegaron a disminuir hasta en un 50% los

¹⁴⁰ El Banco destaca el potencial de recurrir al uso intensivo de los locales escolares existentes poniendo ejemplos de varios países que han recurrido a esta política El Banco indica “ El uso más intensivo de los locales escolares existentes puede reducir la necesidad de construir nuevas escuelas. En Jordania, un programa sistemático de consolidación escolar ha causado el cierre de aproximadamente 1000 escuelas. En Tailandia ... (en 1995) se comenzaron a impartir clases de secundaria de primer ciclo en locales que anteriormente se usaban sólo como escuelas primarias”. Respecto a la enseñanza de turnos múltiples como medio para mejorar el uso de la infraestructura, el Banco explica: “Otra forma de utilizar más intensivamente las escuelas es adoptar sistemas de turnos múltiples, que reducen los costos de inversión por estudiante. En Jamaica por ejemplo los costos por estudiante de la construcción y el equipamiento de locales escolares son de J \$1. 5000 para las escuelas de turno único, J \$1.39 para las escuelas de turno doble parcialmente superpuesto y de J\$1.027 para las escuelas de turno doble sucesivo, en que el segundo turno comienza después de que se van los alumnos del primero “(Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 66- 67).

¹⁴¹ La mira del Banco con estas iniciativas es evitar el despilfarro que todavía prevalecía, según el Banco para principios de la década de los ochenta ya que: “ Muchos países, especialmente los de África con un pasado colonial, adoptan costosas normas sobre diseño y utilizan materiales de construcción importados. Esto es evidente en las comparaciones de los costos de construcción de los proyectos de educación postsecundaria del Banco Mundial en África y Asia a comienzos del decenio de 1980, el costo total de construcción estimado por plaza de internado en la educación de nivel no universitario de África occidental era casi el doble del de Asia meridional y superior en 50% al de Asia Oriental y el Pacífico. En algunos países africanos, los costos de inversión anualizados de los nuevos locales escolares representan hasta el 80% de los costos ordinarios anuales (Banco Mundial, Prioridades ..., 1996, 65-66) El Banco recomendaba en su texto referente a la educación primaria emplear materiales locales (World Bank, Primary education, 1990, 43) En las Conferencia de Jomtien Tailandia de 1990 se señaló en referencia a este tema que: “ la experiencia de algunos países demuestra, que si se utilizan

costos de los proyectos del Banco en países como India, México y Senegal. La utilización de diagramas de plantas flexibles (explica el Banco) puede mejorar el uso del espacio en instituciones educativas de nivel primario al permitir adaptarlo a los cambios en el número de alumnos matriculados y el empleo de edificios escolares de uso múltiple con tabiques móviles, en tanto puede permitir que haya clases de tamaños diferentes y que se lleven a cabo grandes reuniones escolares y de índole comunitario. La perspectiva adecuada debe ser (en opinión del Banco) impedir el gasto sin justificación en la construcción de edificios escolares que “no son del todo necesarios para obtener los resultados académicos deseados”. Pese a que el Banco reconoce que “los edificios escolares son los lugares destinados convencionalmente a la enseñanza y el aprendizaje” (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 64-67).

El impulso de la educación a distancia constituye una iniciativa que el Banco apoya y que tendería a alterar el empleo de los edificios escolares y que en la opinión del Banco de 1999 permitiría además reducir costos,¹⁴² (preocupación primordial de dicha institución). Además de que dicha educación ofrece en opinión del Banco otros beneficios; como el incrementar el acceso a la educación, aumentar las opciones para lograr un entrenamiento profesional y expandir la calidad de la educación. Permitiría, además, abrir nuevos mundos a las comunidades y a las escuelas y hacer real la utopía de una educación permanente

materiales locales en lugar de importados y tecnologías de construcción de bajo costo y escaso mantenimiento pueden efectuarse importantes ahorros” (Windham, 1994, 1994, 77).

¹⁴² Es importante aclarar que en la evaluación de los costos de la educación a distancia el Banco muestra cambios de posición. En el primer libro del Banco sobre la educación superior argumenta; “La educación a distancia puede ser eficaz para aumentar a un costo moderado, el acceso de los grupos desfavorecidos, que por lo general están mal representados entre los estudiantes universitarios “ (Banco Mundial, Educación superior..., 1995, 36-37) En cambio el Banco en su libro sobre educación en general publicado en inglés en 1999 y traducido al español en 2000 señala que la educación a distancia permite reducir costos (World Bank, Education, 1999, IX, Banco Mundial, Estrategia..., 2000, X) . En la Conferencia de Jomtien Tailandia, se señaló en referencia al tema: “ (La educación a distancia) se utiliza mucho en los niveles secundario y superior, en los que parece tener mejor acogida. Sin embargo, los costos de la educación a distancia no son necesariamente inferiores a los sistemas de enseñanza tradicionales – se calculan los costos por alumno que termina la escuela - y el panorama no es concluyente” (Windham, 1994, 84).

(World Bank, Education Sector Strategy, 1999, VII, X, Banco Mundial, Estrategia, 2000, X).¹⁴³ Pese a que dicha educación impide la socialización que se obtiene a través de la enseñanza tradicional, el contacto directo y espontáneo entre estudiantes, entre estudiantes y profesores, que tiende a ser importante para adquirir nuevos conocimientos y destrezas, introyectar o afianzar valores.

7) Reducción del ciclo de enseñanza y disminuir el tiempo de aprendizaje

También el Banco traza una séptima estrategia para disminuir los costos educativos que consiste en la reducción del ciclo de enseñanza o disminuir el tiempo de aprendizaje en la escuela, aplicando un viejo principio en el terreno educativo que ha funcionado desde el surgimiento del sistema capitalista y que se puede enunciar sintéticamente en el lema: “el tiempo es dinero”. La lógica de dicha estrategia es que los costos de la enseñanza aumentan proporcionalmente por cada año adicional.

Para el nivel superior y guiado por el principio de ahorrar costos el Banco impulsa que en los países de ingreso mediano y bajo surjan instituciones no universitarias como politécnicos, institutos profesionales y técnicos que funcionan sobre la base de ciclos breves de enseñanza. La principal ventaja de dichas instituciones es el menor costo de los programas, resultado de cursos más breves (Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 34). Pero si bien hay una inclinación del Banco por valorar la eficiencia de la educación en función del tiempo de enseñanza y el Banco aboga porque existan opciones de enseñanza de educación superior de ciclos más cortos, para diversas instancias internacionales, funcionarios y especialistas los seis años para la enseñanza primaria aparecen

¹⁴³ En el texto que el Banco elabora sobre educación que se publica en inglés en 1999 y en español en el año 2000, dicha institución ya señala que una de sus metas es promover el conocimiento sobre la educación a distancia, favorecer la expansión de tal tipo de educación en los países de África, establecer a través del sistema de Internet un conocimiento compartido entre varios países sobre cual es la experiencia de formar profesores a través del método de educación a distancia, emplear una encuesta y estudios de caso que se habían completado, para esas fechas, sobre el empleo de dicho tipo de educación en países de Asia (World Bank, Education Sector Strategy, 1999, IX, Banco Mundial, Estrategia, 2000, X).

como indispensables para obtener los conocimientos que se requieren.¹⁴⁴ Es más en la reunión de Jomtien Tailandia haciendo referencia a la educación primaria formal se esbozó que disminuir el tiempo de aprendizaje puede significar aprovechar el aprendizaje que se puede impartir en ausencia del profesor, aprovechando otras modalidades de trabajo como el trabajo con compañeros de la misma edad, la participación de niños de más edad en el aprendizaje cooperativo con niños menores y la movilización de miembros de la comunidad para supervisar las tareas de aprendizaje (Windham, 1994, 81).

También con la mira de ahorrar costos y aumentar la eficacia de la educación, el Banco recomienda para la escuela primaria impulsar programas cortos de formación de maestros. De acuerdo a la perspectiva del Banco es necesario implementar programas, que se centren en la adquisición de conocimientos pedagógicos,¹⁴⁵ en tanto en los programas de formación de maestros suele ser habitual que se dedique demasiado tiempo a impartir educación secundaria; pero que se preste poca atención a enseñar diversos métodos de pedagogía. Es más, la enseñanza pedagógica suele concentrarse en aspectos teóricos generales y no en lo que para el Banco, sería más pertinente la enseñanza de métodos de instrucción específicos. Ahora bien, dichos cursos más cortos presuponen (para el Banco) que los futuros maestros de primaria completaron su educación secundaria general (Banco Mundial, Educación Primaria, 1992, 27).

También el Banco recomienda para ahorrar costos y no malgastar el tiempo eliminar la duplicación de cursos y la diversidad innecesaria en la

¹⁴⁴ Así, en la Conferencia de Jomtien Tailandia se señaló: "Parece haber un creciente acuerdo internacional acerca de que los seis años de escolaridad primaria es el mínimo básico indispensable para obtener los diversos conocimientos que permiten finalizar con éxito este ciclo". Es mas en dicha Conferencia se apoyó para la educación primaria un acceso equitativo y precoz en tanto puede atenuar las diferencias que se van acumulando y que se manifestarían en los resultados del aprendizaje asociados con las influencias extra escolares (Windham, 1994, 79, 80).

¹⁴⁵ El Banco Mundial aboga por "Unos programas de formación (de maestros), pero centrados en la adquisición de conocimientos pedagógicos (en tanto) serían más eficaces en función de los costos que los actuales" (Banco Mundial, Educación Primaria, 1992, 27)

enseñanza media y superior, nivel en el que el problema de la eficiencia es particularmente importante,¹⁴⁶ por los altos costos y el incremento de los que se inscriben.

Evaluación de las estrategias particulares.¹⁴⁷

¿Qué conclusiones se pueden desprender de las estrategias particulares que el Banco impulsa en los países de ingreso mediano y bajo para promover una administración gerencial, eficaz de los recursos educativos, tendiente a ahorrar costos y optimizar rendimientos?

¹⁴⁶ El Banco señalaba en 1980 “la necesidad de mejorar la eficiencia es particularmente importante en los niveles medio y superior, donde el rápido incremento de la matrícula se ha visto acompañado de costos altos” Es más el Banco sugería como aproximaciones posibles para mejorar la eficiencia; mejorar el empleo del personal, eliminar la diversidad innecesaria y la duplicación de cursos, emplear el espacio más eficientemente, introducir cursos de estudio breves, programas anuales; periodos de entrenamiento más intensivos y más cortos, mejorar la administración de recursos a través de programas presupuestarios, análisis de costos y recurrir a diversas prácticas para obtener más fondos. Ahora bien el Banco señalaba en 1980 que recurrir a todas estas estrategias y políticas para ahorrar costos de la enseñanza media y superior debe hacerse para incrementar los fondos para la enseñanza primaria, ya que desde los ajustes y hasta tiempos recientes, el Banco recalca la necesidad de conceder una prioridad substancial a la educación de este nivel para poder educar más gente (véase el cuarto capítulo. 4 en el que se explican algunos cambios en los planteamientos del Banco). El Banco hasta precisaba: “ Es más, países que tienen presupuestos que favorecen de manera desproporcionada a la enseñanza secundaria y de nivel superior... pueden con alguna distribución de recursos financiar un incremento considerable de la inscripción a nivel elemental” (The World Bank, 1980, 72).

¹⁴⁷ A estas estrategias particulares se podría agregar otra mencionada en la reunión de Jomtien Tailandia: la de promover una enseñanza por objetivos específicos. Y es que como se advirtió en dicha reunión cuando prevalece, como sucede (o sucedía) en muchos países en desarrollo, una enseñanza que se sustenta en un sistema acumulativo de conocimientos, que sin establecer objetivos que la mayoría de educandos deben obtener cada año o en cada ciclo escolar, se guía por propósitos lineales, de acuerdo a lo cual lo que se enseña y aprende en un nivel se debe profundizar en el siguiente. el riesgo es dar “por asimilados los conocimientos de los grados precedentes cuando en realidad los alumnos solo tienen nociones vagas de los conocimientos previamente impartidos”. Es mas en dicha reunión se esbozó como solución: “ establecer objetivos de aprendizaje que estén al alcance de la mayoría... prestando particular atención a los resultados que se consideren indispensables para todos (o para una gran parte de la población escolar) y concentrado los recursos en su consecución” (Windham, 1994, 84). Es más, dicha enseñanza por objetivos específicos que debe guiar cada ciclo escolar y también cada año escolar cobra sentido no sólo por razones pedagógicas sino por razones administrativas. Mientras que la estrategia acumulativa y lineal que no amplía conocimientos, habilidades, valores en cada año escolar, en cada ciclo escolar, no constituye la idónea cuando se procura establecer una asociación entre los recursos económicos que se dedican a la educación y la necesidad de que los educandos obtengan conocimientos definidos, precisos y conocimientos cada vez más amplios.

La primera conclusión es que dichas estrategias particulares que el Banco impulsa abordan múltiples frentes: tienden a incidir en la proporción profesor alumnos, en los salarios de los maestros, en cuestiones de infraestructura, en el tiempo que se debe destinar a la enseñanza. De tal manera que dichas estrategias particulares evidencian que muchas decisiones educativas tienen repercusiones económicas, se traducen en mayores o menores costos, en mayores o menores rendimientos. Es más, dichas estrategias particulares tienden a mostrar que pese a que en el rubro educativo es necesario guiarse (como expliqué con anterioridad) predominantemente por cuestiones como la redistribución social, el beneficio social, la protección social, no es posible dejar de tomar en cuenta cuestiones financieras y administrativas. Esto sobre todo es cierto en tanto el orden mundial ha experimentado, en las últimas cuatro décadas ciclos de recesión, en tanto no ha habido un crecimiento económico sostenido por una larga etapa y en que como resultado, los Estados en general; pero en especial los Estados de los países en desarrollo experimentan problemas de escasez de recursos para satisfacer necesidades básicas.

Una segunda conclusión es que inclinarse por implementar algunas de las estrategias particulares descritas en el ámbito educativo, si bien parece en principio válido y legítimo, por la escasez de recursos de los países en desarrollo, también puede conducir a no ponderar en su debida dimensión los aspectos pedagógicos que intervienen en el proceso educativo. Para poner un ejemplo. Si bien es conveniente hacer una revisión de los tiempos de la enseñanza y ponderar los resultados de la enseñanza con relación a los tiempos (y considerar en función de los tiempos, cuestiones como los costos y rendimientos) también es imprescindible cuando se adoptan estrategias que parten de criterios administrativos no sacrificar cuestiones pedagógicas fundamentales. De tal modo que no es conveniente acortar demasiado los tiempos de enseñanza si esto puede repercutir negativamente en la formación valoral, en los conocimientos, en las destrezas que se deben proporcionar a través del proceso educativo, pues los beneficios de la educación dependen del tiempo que se dedique a la enseñanza,

de que se cuente con el saber necesario y que se empleen métodos adecuados para impartir valores, conocimientos y habilidades.

Una tercera conclusión es que aplicar dichas estrategias particulares que pretenden propiciar ahorros, pueden llevar a no considerar y a no valorar en su debida magnitud los estímulos económicos y de índole moral que se deben otorgar a los sectores educativos. Pero además, ignorar dichos estímulos que se requieren en el ámbito educativo, puede propiciar incluso que no se pueda detener (lo que el mismo Banco destaca) la devaluación de las actividades educativas. Para especificar: seguir criterios de ahorro, de mercado, puede conducir a una devaluación del rol del magisterio de un sector que tiene una importancia fundamental frente a otros insumos (siguiendo la terminología económica del Banco), como los materiales de enseñanza que revisten, de acuerdo a mi punto de vista, una importancia secundaria en el proceso educativo.¹⁴⁸ Es más, seguir criterios administrativos y criterios de mercado, procurar ahorrar en cuestiones como los salarios de maestros puede propiciar que no participen en el proceso educativo los mejores elementos, desde un punto de vista pedagógico.

En síntesis, poner en marcha las estrategias particulares mencionadas requiere ponderar los aspectos económicos, administrativos, como las cuestiones pedagógicas y de índole social que afectan a los sectores educativos. Para decirlo de otra manera, si bien algunas de dichas estrategias particulares son importantes en tiempos que es necesario adaptar la educación a nuevas necesidades e incluso

¹⁴⁸ El Banco equipara en ocasiones la importancia de estos insumos cuando señala: “Los análisis recientes de lo que se ha escrito sobre las correlaciones del aprendizaje en los países de ingreso mediano bajo y mediano revelan que los efectos más sistemáticamente positivos corresponden al conocimiento de la asignatura por el profesor, el tiempo de instrucción, los libros de texto y los materiales de enseñanza (Fuller y Clarke, 1994, Lockheed, Verspoor y colaboradores 1991, Harbison y Hanushek, 1992, Vélez, Schiefelbein y Valenzuela 1993)”. Es más, el Banco agrega: “Los insumos en esas categorías tendrían la primera prioridad para el gasto. Sin embargo, la composición exacta del conjunto de insumos y su importancia relativa en una escuela determinada variarán mucho según las condiciones locales” (Banco Mundial, Prioridades, 1996, 89). Sin embargo, pienso que si además del conocimiento del profesor se agregan otras variables como la metodología de enseñanza que el profesor emplea, el interés que logra suscitar en sus alumnos, la supervisión que ejerce sobre ellos, la relevancia del profesor en el proceso educativo es todavía más importante que los otros factores que se mencionan.

a una realidad más difícil, de menos recursos, no por ello se puede soslayar la naturaleza pedagógica fundamental del proceso educativo, lo que presupone reconocer la importancia de los actores y de las condiciones sociales de dichos actores, que precisamente desempeñan el papel pedagógico fundamental en el proceso (los maestros) y de otros sectores que apoyan la cuestión pedagógica y que se requieren para proporcionar un servicio educativo que se adecue a las necesidades, a las aspiraciones y a las exigencias de los tiempos modernos.

Por otra parte, las estrategias particulares impulsadas por el Banco revelan con nitidez la concepción económica, gerencial, administrativa de la propuesta educativa del Banco en un primer momento, concepción que incluso se expresa en los conocimientos y valores que el Banco promueve en un primer momento, (tema que expliqué en el segundo capítulo), concepción que incluso se manifiesta en que el Banco impulsa en el primer momento que se transforme el financiamiento de la educación en países en desarrollo; aun cuando la propuesta educativa del Banco del primer momento (como expliqué previamente) también incluye preocupaciones no económicas, por ejemplo, como elevar la calidad de la educación y distribuir la educación entre grupos marginales para poder compensar las fallas del mercado.

Pero así como el Banco tiende a ser en sí una instancia dinámica que se desempeña a la vez (como expliqué en el primer capítulo) como agencia de desarrollo en tanto impulsa un modelo de desarrollo, una propuesta educativa en países de ingreso mediano y bajo y se desempeña, al mismo tiempo, como banco, institución hegemónica que convence y presiona para que dichos países adopten las políticas que sugiere y como institución humanitaria que coadyuva a resolver algunos problemas urgentes, en la propuesta educativa que el Banco promueve se observa un importante grado de cambio en lo que alude tanto a las estrategias y políticas educativas que recomienda a países en desarrollo, como en la misma concepción o concepciones que asume de la educación. Precisamente analizar lo nuevo en la propuesta educativa del Banco – los cambios en su concepción de la educación, los cambios en las estrategias y políticas educativas que recomienda

para la parte rezagada del mundo – por cierto grado de cambio que si uno sigue el proyecto económico actual del Banco no parece manifestarse de igual manera en las estrategias y políticas económicas que dicha institución impulsa en países en desarrollo¹⁴⁹ – constituirá el tema a desarrollar en el siguiente capítulo.

¹⁴⁹ En tanto en el estudio se analizaron (como expliqué en el primer capítulo) las estrategias económicas fundamentales y permanentes que el Banco impulsa como parte del ajuste en los países de ingreso mediano y bajo y mencioné cambios que en óptica del Banco es necesario hacer en algunas de estas estrategias económicas, sin que el Banco especifique en que consistirían dichos cambios, considero que sería materia de otro estudio investigar si en otras estrategias económicas que el Banco ha promovido en dichos contextos, que sin tener un carácter fundamental, hay variaciones y en caso de que existan cambios, evaluar su relevancia.

CAPÍTULO 4

LO NUEVO EN LA PROPUESTA EDUCATIVA DEL BANCO PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO.

Dos cambios fundamentales en la concepción de la educación y en algunas estrategias y políticas educativas.

Desde tiempos recientes, concretamente desde 1999, el Banco comienza a asumir algunas concepciones distintas de la educación, de las que adoptó, desde el momento de los ajustes, desde los años de 1980; mismas que se explicaron en el segundo y tercer capítulo de este estudio.¹ Estas nuevas concepciones de la educación dan lugar a que el Banco promueva también desde 1999, algunas estrategias y políticas educativas distintas para los países en desarrollo, de las que había promovido desde 1980.² La conexión que tiende a prevalecer entre las concepciones de la educación que atribuyen funciones distintas a dicha actividad y las estrategias y políticas educativas - que este

¹ Efectivamente, tanto en el segundo como en el tercer capítulo se ha explicado cómo el Banco asume, desde 1980 hasta 1999, una concepción predominantemente económica y gerencial de la educación. Una concepción que gira en torno a la preocupación de como la educación puede contribuir a impulsar el crecimiento económico, expandir el mercado y contribuir en última instancia a la expansión del mercado mundial. Y cómo el Banco impulsa que en países en desarrollo la educación se administre siguiendo criterios gerenciales, criterios propios del mercado y se adscriba a un marketing internacional de la educación.

² Las nuevas concepciones del Banco sobre la educación y las nuevas estrategias y políticas educativas que dicha institución recomienda para los países de ingreso mediano se pueden encontrar en el texto sobre educación general que el Banco publica en 1999 (World Bank, *Education ...*, 1999, BM, *Estrategia...*, 2000) y en el texto sobre educación superior que el Banco publica en 2002 (World Bank, *Constructing Knowledge Societies*, 2002). Pero por la naturaleza diferente de dichos textos y por los temas diversos que abordan, son de utilidad distinta para comprender lo nuevo en la propuesta educativa del Banco. Las nuevas concepciones del Banco sobre educación se comienzan a perfilar en el texto de 1999, que es un texto breve y pragmático, que contiene tanto estrategias y políticas educativas generales que el Banco promueve para los países en desarrollo, como un conjunto de planes de acción que el Banco se propone poner en marcha de 1999 a 2001 en algunas regiones y países del mundo, actuando de manera concertada con otros socios. Dichas concepciones se desarrollan de manera profunda e integral en el texto del Banco sobre educación superior del 2002, en el que además, se pone de manifiesto la nueva posición del Banco sobre la educación superior y las estrategias y políticas que el Banco recomienda para reformar dicho nivel educativo.

estudio pone de relieve - implica que las concepciones de la educación de las que un protagonista social parte, como es el caso del Banco, influyen en las estrategias y políticas educativas que impulsa para un contexto determinado. De este modo, dichas concepciones del Banco influyen en las estrategias y políticas que promueve en los países de ingreso mediano y bajo, que constituyen el tema de análisis de este estudio, países que conforman una parte importante del mundo actual.³

¿Por qué es importante revisar las concepciones sobre educación que el Banco ha asumido en dos momentos: un primer momento que abarca de 1980 a 1999, contrastarlas con las nuevas concepciones de la educación que dicha institución comienza a adoptar en un segundo momento, de 1999 a la actualidad, pese a que este segundo momento abarca pocos años, lo que dificulta concebir la nueva propuesta educativa del Banco, sus nuevas concepciones de la educación, no sólo como lo que realmente son, como indicio de un giro profundo e importante, aunque por ahora no se puede decir que firme, en la cosmovisión del Banco acerca de la educación; pero además como anuncio y presagio de algunas estrategias y políticas radicalmente distintas que pueden guiar la evolución educativa de los países de ingreso mediano y bajo, en tanto las estrategias y políticas que impulsó desde los ochenta (con frecuencia en concertación con otros organismos internacionales) han tenido gran ascendencia en el devenir educativo de muchos países de ingreso mediano y bajo.⁴ Pese a esta limitación que se

³ Como expliqué en el primer capítulo el Banco promueve un conjunto de estrategias económicas (las políticas de ajuste) como una serie de políticas y recomendaciones educativas (que en este estudio se abordan) para los países de ingreso mediano y bajo, países que eran 158 para 1997.

⁴ Como expliqué en el tercer capítulo, este estudio no hace alusión a cómo las estrategias y políticas educativas que el Banco promueve han influido en la transformación de múltiples sistemas educativos del mundo; pero como también señalé existe una bibliografía amplia y variada sobre este tema. Es interesante que el Banco señalara en 1999 que “países tan distintos como Australia, el Brasil, Chile, Corea del Sur, El Salvador, España, Nueva Zelandia, Rumania, Tailandia han demostrado que es posible aplicar reformas de la educación profundas y duraderas”. Pero al mismo tiempo, el Banco reconoce “... muchas tentativas de reforma sufren dificultades” (The World Bank, Education, 1999, s.p; Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 37).

desprende que la nueva propuesta educativa del Banco tiene corto tiempo, es necesario analizarla ya que, como señalé, presupone un cambio relevante.

Pero además, los cambios en las concepciones educativas del Banco, en las estrategias y políticas educativas que comienza a impulsar expresan un fenómeno más profundo: la naturaleza cambiante del Banco, la naturaleza también cambiante de sus concepciones, de sus posiciones, de algunas de las estrategias educativas que recomienda para los países en desarrollo. Destacar esto es importante en tanto el Banco manifiesta (como expliqué anteriormente) gran permanencia en las estrategias y políticas que impulsa para los países en desarrollo. Pero lo cierto es que la gran perseverancia del Banco, en las estrategias y políticas que impulsa tanto en los rubros económico, político y educativo,⁵ no excluye que también dicha institución muestre flexibilidad para cambiar de posiciones. Es más, el Banco a partir de los giros en su concepción sobre la educación, en las estrategias y políticas educativas que impulsa tiende a mostrar que se adapta a los nuevos tiempos, precisamente que reformula estrategias y políticas para adecuarse a ellos, que cambia recomendaciones que han sido objeto de cuestionamiento político e intelectual y que la misma realidad ha mostrado inoperantes para guiar la evolución educativa de los países en desarrollo.

En este capítulo haré una revisión somera de las concepciones anteriores y de las concepciones recientes del Banco sobre educación, a la vez un recorrido por las estrategias y políticas educativas nuevas, comparándolas con las

⁵ Precisamente el primer capítulo hace referencia a las estrategias económicas, a las políticas de ajuste que el Banco ha promovido en los países de ingreso mediano y bajo a lo largo de más de veinte años, que demuestran dicha permanencia. Lo que no excluye que en las estrategias económicas haya cambios. Por ejemplo, en lo que se refiere a la libertad cómo se deben mover los flujos de capital, cuestión en que el Banco cambia de posición, por lo menos a nivel discursivo. El importante grado de permanencia en las estrategias de índole política que el Banco impulsa para los países más rezagados es un tema que se desarrollará parcial y colateralmente en este capítulo; lo cual no excluye que haya transformaciones en las estrategias que el Banco promueve en este terreno, algunas de las cuales se especificarán en este capítulo. En el rubro educativo, pese a que en años recientes hay importantes cambios tanto en la concepción del Banco sobre educación y en algunas estrategias y políticas educativas que el Banco impulsa, también existe un importante grado de permanencia. Este tema lo abordaré en este capítulo y en las conclusiones del estudio.

anteriores, que el Banco impulsa para los países en desarrollo. Se explicarán también dichos cambios tomando en cuenta la historia del Banco, las miras de dicha institución, las transformaciones en su modelo de desarrollo y la evolución en el contexto intelectual, social y político mundial, pues las modificaciones en el ideario educativo del Banco se deben a cambios que se producen en estos distintos ámbitos.

Este capítulo se va a centrar en describir y explicar lo nuevo en la propuesta educativa del Banco, más no en hacer una valoración global de dichos cambios, tema que se abordará en las conclusiones del estudio. Y es que me ha parecido importante, por la relevancia de los cambios, describir las nuevas estrategias y explicarlas a profundidad. Comenzaré por desarrollar los cambios en la concepción del Banco sobre educación, para de allí abordar las nuevas estrategias y políticas que recomienda a los países de ingreso mediano y bajo, pues considero que este camino me permitirá hacer luz sobre la conexión entre estos dos niveles, que en mi opinión, están implícitos en el análisis de la educación.

De una concepción económica a una concepción económica, política y social de la educación.

Como expliqué en los dos capítulos anteriores, el Banco asume de 1980 a 1999 una concepción predominantemente económica de la educación.⁶ Es más, el Banco entonces adopta la teoría del capital humano,⁷ que surge para la década de

⁶ Esta concepción predominantemente económica de la educación que el Banco asume en el primer momento es una cuestión de énfasis. Esto implica que si uno revisa el conjunto de estrategias y políticas educativas, que el Banco fomenta de 1980 a 1999, destacan las recomendaciones educativas que tienden a propiciar el crecimiento económico y fortalecer el mercado; estrategias que promueven una administración gerencial de la educación o la participación en un marketing internacional de la educación. Pero dicha naturaleza predominantemente económica del ideario educativo del Banco de 1980 a 1999 no implica que estén totalmente ausentes en su proyecto educativo consideraciones no económicas. Así, el Banco diseña múltiples estrategias y políticas que se orientan a mejorar los resultados de la educación.

⁷ Es interesante que en el texto sobre educación de 1999, en el que el Banco comienza a asumir un enfoque político - social de la educación, dicha institución esbozó una reflexión sobre la

los sesenta aunque tiene importantes antecedentes previos,⁸ teoría que parte de un enfoque económico de la educación, que concibe la educación como medio de lograr productividad y crecimiento económico. Con base en esta teoría y de las estimaciones de George Psacharopoulos,⁹ el Banco aboga por la transformación

legitimidad de dicha teoría. El Banco señala "la teoría del capital humano... después de un profundo debate, goza de aceptación general ". Es más, para el Banco la legitimidad de dicha teoría se consolida en tanto "...economistas ganadores del Premio Nobel han demostrado que la educación es una de las mejores inversiones que supera el rendimiento de muchas inversiones en capital físico (World Bank, Education...1999, s.p.; Banco Mundial, Estrategia, 2000, 4,5). Mark Blaug, estudioso del tema, explica la importancia de dicha teoría que implicó una revolución en el pensamiento económico, en tanto "previamente no era común hablar de que los gastos en servicios sociales, como la salud y la educación fueran análogos a una inversión en capital físico..." (Blaug, 1992, "El estatuto...", 62-63). Sobre cómo las políticas educativas del Banco se sustentan en la teoría del capital humano y cómo el Banco al igual que otros organismos realiza estudios para mostrar que "la inversión educativa ha constituido un factor importante del aumento de la productividad y en consecuencia del crecimiento económico del sector industrial moderno y de la agricultura" se puede consultar Coraggio, Investigación educativa..., Perfiles educativos, nos. 79-80 ; Zogaib, 1996, 106- 107 , Haggis, 1992, 4). Es importante tener en cuenta que existen diversas teorías del capital humano. Por ejemplo, el Banco cita una teoría de Lucas (1988) según la cual "no sólo el propio capital humano del trabajador, sino también el nivel medio de capital humano (de una sociedad) afecta la productividad de los trabajadores" (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 61). Sobre la diversidad de corrientes y enfoques que integran la teoría del capital humano, véase, Dettmer y Esteinou, 1983, 128s., Blaug, 1992, 63s.

⁸ Entre los estudiosos del tema existe controversia sobre cuando surge la teoría del capital humano, pese a que hay acuerdo de que esta teoría tiene antecedentes previos a la década de los sesenta. Blaug destaca que "durante los siglos XVIII y XIX se fueron dando indicaciones y sugerencias sobre el tema de la formación del capital humano, pero estos obiter dicta nunca fueron relacionados entre sí antes de Schutz y Becker." Blaug precisa que es hasta 1960 que el advenimiento de la teoría del capital humano fue anunciada por Theodore Schultz(Blaug, 1992, , 59). En cambio, Dettmer y Esteinou explican que para 1954, existían alrededor de 40 trabajos relacionados con el tema, sea que estuvieran referidos "a la educación y la distribución de la renta, a los efectos de la educación sobre la productividad; a la expansión de la educación y el crecimiento económico, a los conceptos y medidas de capital humano...". Es más, dichos autores concluyen: " A la luz de estos antecedentes, se puede afirmar que las proposiciones de Schultz, Denison, Becker y otros y de algunos organismos internacionales como la UNESCO, más que significar un cambio en las problemáticas tradicionalmente desarrolladas, sentaron las bases para la institucionalización de la teoría del capital humano en el contexto socioeconómico de los sesenta..." (Dettmer y Esteinou, Enfoques predominantes..., 1983, 123, 126-127) En referencia a la historicidad de dicha teoría, Psacharopoulos afirma: " Si prescindimos del que se considera el primer análisis empírico del costo - beneficio de la educación (de un economista soviético Strumlin, 1920) (que constituye una parte medular de dicha teoría y - como Blaug explica, la modalidad como dicha teoría encuentra su sustento diario) la tasa de rendimiento se comenzó a estimar a partir de los 50s". (Psacharopoulos, 1981, 120, Blaug., 1992, 84).

⁹ Varias de las conclusiones de George Psacharopoulos, economista que trabajó para el Banco y quien estimó la tasas de rendimiento educativo de 44 países explican porqué el Banco adoptó la teoría del capital humano. Pscharapoulos concluyó por ejemplo que "Todas la tasas de rendimiento de la inversión en educación están bastante por encima del 10%, la tasa común de

educativa de los países de ingreso mediano y bajo, como medio para impulsar la productividad, el crecimiento económico,¹⁰ la expansión del mercado y contribuir en última instancia, a la extensión del mercado mundial que constituye la prioridad para el Banco.

El que el Banco adoptara una concepción predominantemente económica de la educación de 1980 a 1999, o el que le interesara promover la educación en tanto, en su perspectiva de entonces, podía ser una vía idónea para lograr crecimiento económico y aumentar la productividad, dio lugar a que el Banco – en el primer momento - impulsara un conjunto de estrategias y políticas en el terreno educativo, tendientes a promover el crecimiento económico y la expansión del mercado. Así el Banco impulsa durante la primera etapa (como se explicó en el segundo capítulo) que se socialice a los educandos, que se forme a los hombres de los países en desarrollo sobre todo a partir de valores económicos como

costos de beneficio de capital”, y que “los rendimientos de la educación en los países en desarrollo son relativamente más altos que los correspondientes a los países más avanzados”. Pero, además, el Banco incorpora otras dos conclusiones del trabajo de Psacharopoulos. Primero que “los rendimientos de la educación primaria ya sea privados o sociales, son los más altos entre los niveles educativos”. Es más, según sus cálculos en 44 países, las tasas de rendimiento de la educación primaria eran del 27%, de la secundaria, de 16% y de la educación superior del 13%. Esto explica que el Banco apoyara en el primer momento, con base en estos cálculos que se concediera prioridad a la inversión en educación primaria en los presupuestos educativos de los países de ingreso mediano y bajo Segundo, Psacharopoulos concluyó que los réditos privados exceden al rédito social, especialmente en el nivel universitario, lo que explica que el Banco se haya inclinado por apoyar la extensión de la educación privada en el nivel terciario. (Vid Psacharopoulos, Los rendimientos , 19 ..., 127, 139- 140 y la introducción de Pablo Latapí, 115) .

¹⁰ Pese a la importancia de la teoría del capital humano que hace luz de como la educación puede contribuir a elevar productividad y crecimiento económico, lo cierto es que los países de ingreso mediano y bajo (como el Banco reconoce en el Informe de Desarrollo Mundial de 1990, que dedica al tema de la pobreza) deben invertir en impulsar la economía, en crear empleos y a la vez invertir en servicios sociales, como educación y salud. El Banco explica la simultaneidad necesaria entre estas políticas cuando destaca que el resultado es negativo en países donde se puso en marcha una estrategia económica que no impulsó crecimiento y empleo por una parte y los servicios sociales, como educación y salud por otra parte. Así países como Brasil y Pakistán lograron con base en su estrategia económica elevar el crecimiento económico, el empleo y el ingreso, sin que los pobres por su educación y salud pudieran aprovechar las nuevas oportunidades que se les abrían en el campo económico. Sri Lanka representa el caso contrario. Promovió con base en su estrategia económica la prestación de servicios sociales, sin conceder la atención necesaria ni al crecimiento ni al empleo con el resultado de que las tasas de matrícula en la escuela primaria y las tasas de mortalidad eran excepcionalmente buenas,

productividad, competencia, eficacia, espíritu de empresa; valores que pueden servir para impulsar el crecimiento económico y contribuir a la expansión del mercado. Con base en esta concepción económica de la educación, el Banco también promueve en la primera etapa (como se explicó en el segundo capítulo) que se conceda prioridad en los países en desarrollo a las ciencias que se vinculan a la producción, a la administración, a las finanzas en detrimento de las ciencias sociales y humanidades, en tanto las primeras disciplinas pueden contribuir, en la perspectiva del Banco del primer momento, a promover el crecimiento económico, contribuir a la expansión del mercado, no así las humanidades y las ciencias sociales.

Guiado por preocupaciones económicas, por una concepción predominantemente económica de la educación, el Banco también promovió desde 1980 (como expliqué en el tercer capítulo) estrategias y políticas en los países en desarrollo tendientes a elevar los rendimientos económicos de la educación y disminuir los gastos educativos. Además, el Banco fomentó, desde los ajustes, que se adoptarán en dichos contextos estrategias y políticas educativas que acercaran a los países en desarrollo a los países industriales, que podían permitir a los países rezagados acceder a un mercado internacional y a un progresivo financiamiento externo de la educación, pese a que la adopción de dichas políticas no se originó tan sólo por propósitos económicos como conseguir financiamiento externo para la educación. Incluso una proposición recurrente del Banco, en la primera etapa era que las comunidades locales, los padres de familias, los estudiantes contribuyeran en el financiamiento de la educación (la comunidad en costear la educación básica, los estudiantes de nivel superior y padres de familia en financiar la educación terciaria), lo que disminuiría la responsabilidad económica del Estado manifiesta la preocupación prioritaria del Banco por alterar las cuestiones económicas que se relacionan con la educación y muestra, en última instancia, una concepción económica de la educación, según la

pero los pobres no tenían oportunidades para elevar su ingreso por falta de oportunidades económicas (The World Bank, World Development 1990, 3; Banco Mundial, Informe..., 1990, 3)

cual lo fundamental es transformar la modalidad como se costea dicho servicio. Así el Banco de 1980 a 1999 promovió diversas estrategias educativas para los países en desarrollo que nacieron de preocupaciones económicas, pese a que la aplicación de algunas de dichas estrategias, como el empleo óptimo de los recursos tiende a redundar en beneficio del sector educativo y coadyuvar a que mejore la calidad de la educación.

Pero a partir de 1999, el Banco comienza a complementar su concepción, predominantemente económica de la educación, que adoptó desde los ochenta, con una concepción político - social de la educación.¹¹ Así el Banco para el segundo momento sigue asumiendo la teoría del capital humano y abogando por impulsar la educación en tanto constituye una inversión o un bien privado que puede fomentar productividad y permitir recibir ingresos adicionales a los individuos con cierto grado de educación. Es más, la educación sigue siendo para el Banco - como la teoría del capital humano sostiene - una prioridad importante en tanto puede ayudar a las personas a llevar vidas productivas y contribuir al crecimiento económico sostenible a largo plazo¹² (World Bank, Education, 1999,

¹¹ Es interesante que el mismo Banco explique (World Bank, Education..., 1999, s.p. ; Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 7) cómo a partir de disciplinas distintas se ha procurado legitimar la importancia de la educación, que el mismo Banco explique que "las ideas sobre capital humano se centran en los vínculos entre educación, productividad y crecimiento económico " (y por tanto contribuyen a ponderar la legitimidad económica de la educación) mientras, como el Banco advierte, otras disciplinas hacen hincapié en la contribución de la educación al fomento de la cohesión social (le conceden una justificación social a la educación) o tienden a poner de relieve como la educación concede poder a la gente y hasta le puede permitir liberarse (lo que presupone vislumbrar la educación desde una perspectiva política) . Pero con independencia de este señalamiento, que alude a diversas perspectivas que se distinguen por los conceptos y herramientas que emplean para analizar la educación, lo cierto es que (como expliqué anteriormente) el Banco comienza a transitar de una perspectiva predominantemente económica de la educación a una perspectiva política y social de la educación.

¹² Varias razones explican que el Banco para la década de los 80, cuando la teoría del capital humano estaba pasando por una crisis y aun para la segunda etapa, que comienza en 1999 y llega hasta el 2003, siga recurriendo a dicha teoría. 1) El que tal teoría, en opinión del Banco haya llegado a tener una aceptación general, pese que en la década de los 80 fue objeto de acalorado debate. Blaug, estudioso del tema, en una posición distinta, no considera que dicha teoría tuviera una aceptación general para mitades de la década de los setenta, específicamente para 1976 (momento en que publica en inglés el trabajo que se cita) y pronostica que el programa de investigación del capital humano, se iría desvaneciendo gradualmente, sin morir y sería absorbido por una nueva teoría de observación, (Blaug, El estatuto...", 1992, 103) 2) Pero también la revolución tecnológica que ha irrumpido en el mundo

s.p., Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 5, 26, 80). Pero la educación en la nueva propuesta educativa del Banco también adquiere legitimidad por ser a la vez un bien público que puede arrojar beneficios para la sociedad, en tanto puede contribuir a cohesión social, a la construcción de sociedades integradas.¹³ Es más, para el Banco (en el segundo momento) la educación comienza a adquirir importancia en tanto concede poder a los individuos, les permite el empoderamiento; los libera permitiéndoles que aprendan y piensen por sí mismos, les permite experimentar el placer de un pensamiento inteligente, percibir y convencerse de que pueden gobernarse a sí mismos y les posibilita relacionarse mejor con los otros, en virtud de la adquisición de un conjunto de valores, capacidades y destrezas y llegar a participar de una manera más eficaz en los asuntos colectivos (World Bank, Education..., 1999, s.p.; Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 5, 31, 80) . De allí que el Banco al destacar en años recientes que la educación permite relacionarse mejor con los otros y contribuye a la cohesión social, comienza a adoptar una concepción social de la educación y al resaltar que la educación debe permitir a los individuos gobernarse a sí mismos, relacionarse mejor con los otros y participar en los asuntos públicos, empieza a asumir una concepción política de la educación.

contribuye a explicar la vigencia de dicha teoría y que el Banco la siga incorporando, en tanto dicha revolución legitima la importancia de los conocimientos como palanca del desarrollo 3) El ejemplo de Asia Oriental, donde el despegue económico logrado, desde la década de los 60, que se vio alterado con la crisis de 1997 se haya atribuido, por lo menos parcialmente, a una inversión adecuada en recursos humanos, 4) el que si se hace de la educación un eje fundamental para explicar el crecimiento económico se hace posible relegar a un segundo plano los problemas que existen en la estructura económica. El que el Banco adoptara la teoría del capital humano con el propósito de impulsar y legitimar la inversión en educación no significa que considerará que la educación constituye el único factor que debe transformarse en los países de ingreso mediano y bajo. Es más, dicha institución aboga, desde la década de los ochenta por transformaciones económicas y, desde la década de los noventa, por transformaciones políticas en los países de ingreso mediano y bajo.

¹³ La idea de que la educación superior es un bien público en tanto la sociedad se beneficia al contar con personas más preparadas para enfrentar los retos del mundo actual es asumida por ejemplo por el Grupo Especial para la Educación Superior que elabora un trabajo sobre la Educación Superior (Cfr. UNESCO and World Bank, Higher Education in Development Countries; Peril and Promise, 2001. Cfr. Alcántara “ Educación...”, 2003, 12).

La modalidad con que el Banco comienza a complementar, desde 1999, su concepción previa predominantemente económica de la educación, con una concepción política - social se manifiesta en la posición que el Banco asume en torno a la educación superior. Es más, esta nueva concepción se pone en evidencia en el libro que publica sobre educación terciaria del año 2002. (World Bank, Constructing..., 2002). Y es que el nivel terciario tiende a ser relevante en el desarrollo político y social de un país y no sólo en el desarrollo intelectual de los individuos; ya que en él se tienden a modificar, algunas veces y otras a reforzar, los valores, aspiraciones y actitudes que son relevantes para la cohesión social, la articulación política de la sociedad y para la construcción de una nación.¹⁴

Pero en tanto el Banco en el segundo momento sigue asumiendo una concepción económica de la educación y en específico de la educación superior, pese a que también comienza a incorporar una perspectiva política - social en el análisis de lo que es y lo que debe ser la educación terciaria, destaca que la importancia económica de la educación superior, reside en que constituye una de las fuerzas que tienen mayor significación para mover a los mercados nacionales. Es relevante que el Banco plantee el papel de la educación terciaria en el desarrollo del mercado nacional; que su preocupación trascienda la cuestión del mercado mundial, en tanto el afán del Banco (desde el momento de los ajustes) era promover sobre todo estrategias y políticas que podían contribuir a la expansión del mercado mundial, pese a que en el ámbito educativo el Banco impulsa estrategias y políticas como por ejemplo conceder prioridad a una serie de valores (competencia, productividad, espíritu de empresa) que a la vez que pueden favorecer al mercado nacional pueden coadyuvar a la expansión del mercado mundial, lo que pone en evidencia que la contraposición entre mercado nacional y mercado mundial (que implica seleccionar uno u otro como camino prioritario de crecimiento) no se manifiesta siempre en el ámbito educativo.

¹⁴ Si bien existe consenso que el proceso de socialización comienza en los primeros años de vida, y que el hogar y la escuela básica desempeñan un papel fundamental en la socialización a una temprana edad. También se reconoce que los valores se pueden transformar posteriormente, cuando los individuos son mayores y cuando cursan los niveles de educación media y superior.

Pero el Banco no abandona, para el segundo momento, su preocupación por el mercado mundial. Es más destaca que la educación terciaria constituye la base para competir eficazmente en la economía mundial y en las economías regionales y advierte en su nueva valoración de la educación terciaria,¹⁵ que los países en desarrollo que no puedan capitalizar la creación y el uso de conocimientos a través de los sistemas de educación superior puede quedar al margen de la economía mundial (The World Bank, *Constructing....*, 2002, XIX, XVIII, XVII, XXIII). No es una cuestión menor que el Banco haga depender el éxito de un país para insertarse en la economía mundial de la calidad de la educación terciaria, si se tiene en cuenta que el Banco influyó, en el primer momento, en que muchos países dedicaran gran parte de sus presupuestos a la educación básica,¹⁶ en tanto en aquellos momentos la posibilidad de incrementar la productividad de un país, lograr crecimiento económico, competir en la economía mundial y obtener otros beneficios,¹⁷ tendía a depender (para el Banco) de una estrategia y política adecuada en educación básica, que fomentara su extensión universal y que promoviera así mismo una mejora en su calidad” (Banco Mundial, *Prioridades....*, 1996, 4, 10, 11, 12, 25, 30, 59-60, 72, 107, 117, 126; Banco Mundial, *Informe*

¹⁵ Esta valoración nueva que el Banco concede a la educación superior contrasta con el lugar secundario que el Banco le concedía en la primera etapa, ya que de 1980 a 1999 el Banco señalaba que la prioridad para los países en desarrollo debía ser la inversión en la educación básica. (Cfr., inciso de este capítulo en que se desarrolla el tema de manera amplia).

¹⁶ Una aclaración conceptual es pertinente sobre el término educación básica. El Banco emplea el término englobando a la educación primaria y secundaria, pero advierte “la definición de la educación básica varía según el país, pero normalmente abarca por lo menos la educación primaria y con frecuencia la secundaria de primer ciclo (aunque no siempre, como lo demuestra el ejemplo de Corea)” (Banco Mundial, *Prioridades....*, 1996, 117)

¹⁷ El Banco recomienda, desde la primera etapa, conceder prioridad a la educación básica también por otros beneficios. En la perspectiva del Banco (de entonces pero también del segundo momento) dicho nivel puede ayudar a reducir la fecundidad, mejorar la salud de la madre, crear niños más sanos y proporcionar aptitudes y conocimientos para el orden cívico y la participación en la sociedad. Ahora bien, en la perspectiva del Banco (del primer momento) canalizar el gasto público hacia la educación básica coadyuva a la equidad “ favorece a los grupos de bajos ingresos ... porque los pobres tienden a tener familias numerosas, de manera que las familias pobres reciben un subsidio mayor que las ricas. Pero también en tanto los ricos pueden optar por obtener educación privada, la inversión pública en educación básica puede aumentar la cantidad de subsidio que beneficia a los pobres” (Banco Mundial, *Prioridades*, 1996, 1, 2, 21, 32- 34, 59-60,105).

1998/99, El conocimiento al servicio del desarrollo, 8, 40 ¹⁸). La prioridad de la educación básica que el Banco promovió, en el primer momento, desde 1980 hasta 1999 cobró fuerza en marzo de 1990 cuando directores ejecutivos del propio Banco, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) organizaron la Conferencia Mundial de “Educación para Todos” que (como expliqué en el tercer capítulo) se realizó en Jomtien, Tailandia, “con el fin de poner de relieve la importancia y las consecuencias de la enseñanza básica y lograr el compromiso mundial de impartir educación para todos.”¹⁹

Pero la nueva concepción política - social que el Banco comienza a asumir de la educación y específicamente de la educación superior se manifiesta en que dicha institución - en una posición política que contrasta con su posición antipolítica del primer momento, reconoce que la educación terciaria de hecho fomenta; pero además debe fomentar el debate abierto, enseña y debe enseñar lo que es la participación democrática; que precisamente en dicho nivel se debe aprender a valorar la pluralidad, las diferencias de género, las étnicas, las

¹⁸ Pese a que es característico de los documentos del Banco sobre educación que se publican entre 1980 a 1996 que apoya como prioridad absoluta el apoyo a la educación básica, en tanto no llegue a ser universal, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998/1999 el Banco advierte: “ La educación básica es, si duda crucial a fin de potenciar la capacidad de los individuos ... No obstante, no debe monopolizar la atención del país a medida que éste se integra en los mercados mundiales. Por un lado, al juzgar por el espectacular aumento de las tasas de matrícula en la enseñanza básica, durante los diez últimos años, cabría pensar que en muchos países, se podrían obtener rendimientos marginales más elevados introduciendo mejoras en niveles superiores” (Banco Mundial, Informe sobre ..., 1998/1999, 42).

¹⁹ Esta conferencia que se realizó del 5 al 9 de marzo de 1990 y donde surgió el compromiso de educación para todos sobre todo a nivel básico, se organizó según Sheila Haggis, (participante en la conferencia y quién elaboró una síntesis de las tres monografías que fueron publicadas a raíz de la conferencia) debido a que durante los años 80 la educación se estancó o se deterioró prácticamente en todos los países. Haggis explica en los siguientes términos la situación que existía: “Afectados gravemente por la recesión económica y el peso creciente de la deuda, los países en desarrollo no pudieron, en términos generales, mantener el ritmo de expansión de la educación que habían alcanzado en los años 1960 y comienzos de los 1970” (Haggis, 1992, Monografía I. Conferencia Mundial, XI)

religiosas y hasta de clase social.²⁰ Es más, la educación superior - en la nueva perspectiva política que el Banco comienza a asumir - puede ser un sustento fundamental para disminuir la corrupción, la criminalidad e intensificar la labor a favor de la comunidad. Es más, la educación superior – de acuerdo a la nueva concepción social del Banco también aparece como fundamental en tanto puede sentar las bases de un mejor sistema de salud, de un mejor sistema educativo.

Pero la concepción política - social que el Banco comienza a adoptar para el segundo momento de la educación no sólo es relevante en tanto el Banco a través de su nueva propuesta educativa impulsa que la educación desempeñe funciones políticas y sociales, (como las que enuncié anteriormente) de manera complementaria a las funciones de índole económica. Si no que esta nueva concepción política y social que el Banco comienza a adoptar sobre la educación propicia (y en esto reside, como expliqué anteriormente la importancia de las concepciones generales de la educación), que el Banco impulse estrategias y políticas educativas nuevas, aunque sin abandonar algunas estrategias que nacían de una concepción económica de la educación. ¿Cuáles son las nuevas estrategias y políticas educativas que el Banco fomenta cuando comienza a adoptar una nueva perspectiva política y social de la educación?

Una nueva socialización a partir de valores políticos y valores sociales.

Para el segundo momento cuando el Banco comienza a asumir una visión política - social de la educación impulsa un proceso de socialización, de formación y de adquisición de valores más complejo, sobre todo si se compara con el hecho de que el Banco del primer momento, impulsaba (como expliqué en el segundo capítulo) que se formara a través de la educación sobre todo un hombre económico, que guiara su conducta por valores como la competencia, la eficacia, el espíritu de empresa, el riesgo y la flexibilidad. Flexibilidad necesaria para coyunturas de mayor incertidumbre económica y que para el Banco significaba y

²⁰ ¿En qué sentido el Banco promueve que se difundan a través de la educación superior se nuevos valores políticos y sociales? En tanto esboza que la educación superior ya implica, pero además, debe implicar la formación en estos valores.

todavía significa la disposición a aprender constantemente, pero también a cambiar de oficio si así lo exigen las fluctuaciones de la economía.

A través de la educación y sobre todo de la educación superior el Banco aboga, cuando comienza a adoptar una concepción política - social de la educación, que se forme en los países en desarrollo tanto un hombre económico, que se siga guiando por valores vinculados a la economía como la flexibilidad, (The World Bank, Educación...;1999, 1, Banco Mundial, Estrategia., 2000, 1; The World Bank, Constructing..., 2002, 76-77²¹) ; pero a la vez que se forme en dichos contextos un hombre político; bien informado, capaz de desenvolverse como ciudadano responsable en sociedades democráticas e incluso que se socialice en dichos contextos un hombre social capaz de comunicarse, de debatir, de construir consensos, de defender valores locales y valores éticos que se suelen adquirir a través de disciplinas humanísticas como filosofía, literatura y arte.

La mira para el Banco es que a través de la educación terciaria, que se imparte en los países en desarrollo, también se formara un hombre político que pudiera garantizar transparencia, valor político fundamental para el Banco en el segundo momento,²² incluso que se socializara un ciudadano que pudiera formar

²¹ Una cuestión que llama la atención en los dos textos educativos de Banco del segundo momento, del texto de 1999 sobre educación en general y del texto del 2002 sobre educación superior es que se hace hincapié en los nuevos valores y no en los antiguos valores económicos, como la competencia, la eficacia - que en opinión del Banco del primer momento - debían guiar la formación de los individuos y el funcionamiento de las instituciones de educación superior. Las razones que llevaron al Banco a cambiar de postura respecto a la socialización y que se explican páginas adelante (Vid páginas) contribuyen a explicar el énfasis del Banco por impulsar los nuevos valores.

²² Pese a que el Banco comienza a poner mayor énfasis en la necesidad de combatir la corrupción en países en desarrollo, desde fines de los noventa, desde el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1991 que se dedica al tema del desarrollo, como proceso que implica crecimiento económico, reducción de pobreza, creciente equidad, progreso en educación, salud, nutrición y protección del medio ambiente, ya advierte que existen intervenciones estatales dañinas que implican corrupción y que la intervención del Estado debe ser simple, transparente, objeto de reglas; que dicha intervención no se debe sustentar en la discreción oficial (World Bank, World Development Report, 1991, The Challenge.... 4, 5, 10). Y es que el Banco (como expliqué anteriormente) actuando en concertación con el Fondo Monetario Internacional comienza a presionar, desde 1990, por ciertos cambios políticos en los países rezagados, por impulsar la democratización política, proceso que supone transparencia en las elecciones. Para 2002, once años después, el Banco advierte: “ la situación política en muchos países permanece insegura... Crecientes niveles de crimen y de corrupción... imponen una

una red segura para responder a los tiempos de crisis. Pero también el Banco aboga porque en el nivel terciario se forme un hombre con mayor compromiso social, que como estudiante pueda adquirir habilidad para razonar sistemáticamente sobre cuestiones críticas, situar los hechos en un contexto más amplio, considerar las implicaciones morales de las preferencias y acciones; que como estudiante pueda adquirir el sentido de la cooperación y que pueda vincular como profesionista – precisamente privilegiando la cooperación - a individuos provenientes de distintos sectores económicos, mejorar el desempeño del gobierno, engendrar compromisos cívicos, disminuir corrupción, combatir desigualdad y exclusión social.²³

Más aún, para el segundo momento, el Banco aboga por que a través de la educación superior se forme en países en desarrollo, un hombre político - social a la vez que un hombre económico; pero a la vez pensadores responsables y no únicamente hombres dotados de conocimientos, destrezas pertinentes, y un conjunto de valores que era el ideal preponderante del Banco en el primer momento.²⁴ Pero para forjar dicho individuo el Banco recomienda fomentar un ambiente de libertad de expresión en las instituciones de educación superior. Sin embargo, para el Banco, además, de la mira de procurar formar a través de la educación un prototipo individual inculcándole un conjunto de normas, valores y actitudes, una ética que se debe impartir sobre todo en las instituciones terciarias, se requeriría ir creando un capital social, un conjunto de redes sociales necesarias

severa presión sobre instituciones políticas y sociales de toda clase, incluyendo las instituciones terciarias, limitando consecuentemente su eficacia”. (The World Bank, Constructing..., 2002,)

²³ Es más, el Banco atribuye a la educación una importante función social cuando señala: “las universidades y las instituciones terciarias son la encrucijada de la cooperación social, pueden fomentar redes vigorosas, estimular la actividad voluntaria...” (World Bank, 2002, 31).

²⁴ Incluso, antes de 1980, en las décadas de los 60 y 70, el Banco privilegiaba en sus préstamos la formación de técnicos (la formación técnica). Es más, en el primer proyecto para financiar la educación que se presentó a los Directores ejecutivos del Banco en septiembre de 1962 y en un memorándum del Presidente del Banco en materia de financiación de octubre de 1963, se señalaba que el BM y la AIF debían concentrar su atención, en proyectos en las áreas de 1) educación y formación técnica y profesional en diversos niveles y 2) en la enseñanza secundaria general. Que los demás tipos de proyectos educativos solo podían considerarse en casos excepcionales (Banco Mundial, Educación, 1971, 15; Bracho, El Banco Mundial, 1992, 8-9)

para construir sociedades sanas, culturas cohesionadas, fundamento de un buen gobierno y de sistemas democráticos pluralistas, sustento necesario para el desarrollo político y social (World Bank, Education..., 1999, s.p.; Banco Mundial Estrategia..., 2000 , 1; World Bank, Constructing, 2002, 23,30, 31, 32, 40).

Pero para formar dicho hombre político - social el Banco aboga por enfrentar varios desafíos educativos, educar mejor a los ciudadanos; de tal modo que puedan comprender cuestiones difíciles y adoptar decisiones juiciosas. Hacer de los trabajadores sujetos con mayor poder, que deban tomar decisiones, requerir menor supervisión, impulsar así mismo que puedan asumir crecientes responsabilidades, realizar tareas menos rutinarias; lo que haría necesario que los trabajadores adquirieran por medio de la educación mejores capacidades de lectura, cálculo, razonamiento y expresión. Fenómenos con un alcance mundial como la globalización y el libre flujo de capitales están transformando – de acuerdo a la perspectiva del Banco - el tipo de trabajador (además del tipo de ciudadano) que se requiere en sociedades menos desarrolladas (World Bank, Education..., 1999, s.p., Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 1).

Así del pragmatismo y de la apología del hombre eficaz, autosuficiente y competitivo que era lo que predominaba en el ideal del hombre que el Banco proyectaba, en el primer momento, dicha institución empieza a transitar hacia una posición menos pragmática, en que a través de la educación se debe formar un hombre con valores políticos y sociales y no sólo un hombre con valores y actitudes que lo preparen para desempeñarse en el mercado, un hombre que posea los conocimientos y las habilidades concretas necesarias para el mundo del trabajo.²⁵

¿Cómo explicar que el Banco comience a impulsar - para el segundo momento - la formación de hombres que se guíen por un conjunto de valores políticos y sociales en los países de ingreso mediano y bajo, mientras que dicha

²⁵ Rebelando esta posición menos pragmática respecto a la educación superior, el Banco advierte en el segundo momento: “La educación terciaria tiene muchos propósitos por encima de enseñar habilidades concretas como preparación para el mundo del trabajo” (The World Bank, Constructing...., 2002, 31).

institución fomentaba en un primer momento, una socialización sobre todo a partir de valores económicos? Plantear dicha interrogante supone asumir que no son accidentales las transformaciones en el ideario educativo del Banco.

Severas críticas que surgieron frente al economicismo que el Banco adoptaba al examinar la educación, son un elemento importante para comprender el cambio en la posición del Banco respecto a la socialización pertinente en los países en desarrollo. Algunas de estas críticas se dirigieron precisamente a aspectos relacionados con la socialización. Así, por ejemplo se cuestionó al Banco en tanto a través de la concepción de universidad restringida que proyectaba en la primera etapa, específicamente para la década de los noventa, reducía la misión universitaria a la formación de profesionales que se adaptaran al mercado (Davyt y Filgaredo, 1997, 125).²⁶ También se cuestionó al Banco, en tanto tendía a concebir la educación como algo mecánico y no espiritual, más como una maquinaria industrial compleja y no como una empresa humana y orgánica, de allí que (agregaría) en el documento del Banco sobre educación de 1996 (y en otros documentos) se presentan referencias escasas sobre el papel de los educadores o maestros en el proceso educativo. Es más, se impugnó al Banco en tanto por emprender un examen económico de la educación y centrarse en razonamientos y en herramientas económicas, no tomaba en cuenta que las políticas públicas, que el desarrollo de la educación, deben expresar la voluntad política de una comunidad, sus valores, sus metas (Sammof, 1999, 9, 13).²⁷

Otras críticas a las posiciones económicas del Banco del primer momento que abordaban cuestiones no directamente relacionadas con la socialización; es decir, con el tipo de hombre que el Banco impulsaba a través de su propuesta educativa para los países en desarrollo también influyeron en su cambio de posición. Por ejemplo, a raíz de que el Banco publicó su trabajo sobre educación

²⁶ Davyt y Figaredo hacen esta crítica a partir de una revisión del trabajo de Banco sobre educación superior publicado en inglés en 1994 (Davyt y Figaredo, 1997).

²⁷ Joel Sammof hace estos comentarios a partir del trabajo del Banco titulado Prioridades y estrategias para la educación que fue publicado en inglés en 1995 y traducido al español en 1996 (Sammof, 1999, 9, 13).

que se titula Prioridades y estrategias de educación, Paul Benell, investigador del Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex, cuestionó el punto de partida del Banco, que recurriera como herramienta de análisis a las tasas de retorno, técnica fundamentalmente económica y con severas limitaciones como el propio Banco había advertido,²⁸ y que a partir de dicho instrumental procurara convencer a los responsables de la educación de cuales políticas era conveniente poner en marcha en los países en desarrollo. Pero Benell cuestionó la perspectiva económica del Banco sobre educación,²⁹ argumentando además una

²⁸ Entre las más importantes limitaciones que el Banco planteaba respecto a dicha técnica estadística vale la pena destacar: 1) “las estimaciones de la tasas de rentabilidad tardan en reflejar las condiciones en el mercado laboral, como el desequilibrio progresivo entre la demanda de los empleadores y el producto del sistema de educación,” 2) “las tasas de rentabilidad...pueden ser engañosas por ejemplo, cuando los mercados de trabajo están fuertemente reglamentados y los ingresos no reflejan la productividad marginal” 3) *Last but not least* estas tasas dejan fuera las externalidades sociales de la educación Es más, el Banco agregaba: “No hay consenso sobre la forma de cuantificar y evaluar las externalidades sociales de la educación” (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 24, 106)

²⁹ Dicha perspectiva se pone de manifiesto en diversas tesis que el Banco presenta en sus documentos de la primera etapa. Por ejemplo Davyt y Figaredo revisan y sistematizan varias tesis fundamentales del Banco que evidencian dicho enfoque económico. Vale la pena exponer algunos de sus señalamientos a propósito de este tema: 1) De acuerdo al Banco y a las políticas neoliberales, primero hay que crecer y luego distribuir conocimiento y cultura 2) La eficiencia educativa en el documento del Banco sobre educación superior de 1994 (que constituye la base de sus comentarios) se relaciona y (y hasta agregaría, tomando en cuenta otros documentos de la primera etapa) a indicadores económicos o financieros, a menores costos, 3) El Banco según dichos autores transforma la educación en un objeto de comercialización cuando dicha institución recomienda el cobro de los derecho de matrícula a los estudiantes, pese a que es conveniente recordar que el Banco sugiere como contrapartida, proporcionar apoyo financiero a estudiantes necesitados. Es más, el Banco vislumbra los estudiantes como clientes del sistema educativo 4) El Banco propone que las universidades sean autónomas del Estado y no de las leyes del comportamiento capitalista, pero no aquilata (y hasta desvirtúa en opinión de estos autores) los beneficios que puede implicar la autonomía del poder político como forma de preservar un clima de libertad intelectual, de pluralismo y de convivencia. Es decir el Banco piensa en una universidad restringida que debe responder a las fuerzas del mercado, 5) El Banco transforma el amplio espectro de actividades de extensión universitaria en vinculación con el sector productivo (Davyt y Figaredo, 1997, 122-125) A estos cuestionamientos se podría agregar lo que esboza Hans N. Weiler , profesor de la Universidad de Stanford, Exdirector del Stanford International Development Center (SIDEC) y exdirector del Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO (IIEP) en el sentido de que el Banco parte de la creencia de que la política educativa mejorará sin esclarecer en que sentido “una vez que se logre establecer un sistema de información técnicamente adecuado que permita detectar incrementos en el rendimiento de la política anterior e intervenciones de recursos. El problema en relación a este tema (agrega Weiler) es que una información e investigación técnicamente competentes constituyen una condición necesaria, pero no suficiente para asegurar una buena política”. Weiler realiza este comentario con base en el

cuestión fundamental, que las tasas de retorno mayores que el Banco atribuía a la educación básica frente a la educación terciaria no existían (Bennell, "Using..."1996, 235s).³⁰

Por otra parte, el que se hayan esbozado también cuestionamientos a las posiciones económicas del Banco del primer momento en movimientos globalifóbicos o en movimientos de rechazo al mundo con menores fronteras económicas, que el Banco ha coadyuvado a construir (al impulsar estrategias como la apertura comercial, la libertad de flujo de capitales), ha influido - a su vez - en que el Banco renunciara a adoptar una posición exclusivamente económica en el tema de la socialización que se debe infundir a través de la educación y que abogará (en el segundo momento) por formar a través de la educación un hombre político y social en los países en desarrollo. Es más, dicho cambio en la posición del Banco tiende a mostrar la receptividad del Banco frente a las críticas, su flexibilidad, su capacidad para cambiar de estrategias y políticas.

Pero el que desde comienzos de la década de los 90, el Banco haya cambiado de posición respecto a las modalidades de como se debía promover el desarrollo de los países en desarrollo, destacando que era necesario poner en práctica severos cambios políticos e institucionales en dichos países y que incluso exigiera comenzar a poner en marcha en estos países reformas políticas como condición de los préstamos. Que el Banco se haya convencido, para la década de los noventa, de que no era suficiente con las transformaciones económicas, con poner en práctica en dichos contextos las políticas de ajuste en el terreno

análisis de un programa que la Unidad de Población, Recursos Humanos, Educación y Empleo (PHREE) que el Banco publicó en 1991 (titulado Initiating memorando, Building Educational Assesment Capacity: Work Program, 2 de marzo (Weiler,1991, 43-44).

³⁰ Carlos Tunnerman, Consejero Especial del Director General de la UNESCO también advierte que las mayores tasas altas de retorno que el Banco atribuye a la educación básica (yo precisaría en la primera etapa) frente a la educación superior no se ajustan a la realidad , en tanto "la verdadera tasa de retorno de la educación superior puede llegar a ser más elevada, en relación a la primaria y la secundaria, si pudiéramos valorar adecuadamente los resultados intangibles de la educación superior, el aporte de las universidades al fortalecimiento de la identidad cultural y a la autodeterminación de una país, aspectos ligados a la existencia de comunidades académicas y científicas nacionales" (Tunnerman, 1995, 129).

económico. El que el Banco postulara, además, que dichas transformaciones económicas no se podrían llevar a cabo con éxito si no se acompañaban de una serie de cambios políticos, también dio lugar a un giro del Banco y que propusiera una socialización política y social en el segundo momento. En tanto es a partir de una serie de nuevos valores, de la adquisición de una nueva cultura política por parte de los ciudadanos de los países en desarrollo, que las transformaciones políticas que el Banco comenzó a impulsar obtienen cierta garantía. Así para poner un ejemplo: el que el Banco concediera importancia, a partir de la década de los noventa, que se institucionalizaran regímenes políticos transparentes, menos corruptos en los países en desarrollo explica que el Banco otorgara relevancia a educar a los ciudadanos enseñándoles el valor de la transparencia, de la no corrupción. En este sentido, las variaciones en el modelo de desarrollo que el Banco promueve para los países en desarrollo, influyen también en que el Banco cambie en las estrategias y políticas referentes a la socialización, a la formación de un prototipo de hombre para la parte rezagada del mundo.

Un mayor espacio para las ciencias sociales y las humanidades.

Pero el Banco a la vez que para el segundo momento comienza a impulsar una socialización mediante valores políticos y sociales para los países de ingreso mediano y bajo concede un reconocimiento que nunca había brindado a las ciencias sociales y humanidades, que solían ser vistas - por el Banco - en el primer momento - como secundarias en tanto (en su óptica de entonces) no podían contribuir directamente al crecimiento económico. La manera como el Banco cambia de posición respecto a dichas disciplinas se manifiesta cuando el Banco advierte (en el libro sobre educación superior que publica en el 2002) que “la educación (terciaria) del siglo XXI no sólo debe enfatizar el acceso al conocimiento global en el campo de las ciencias y de la administración, sino que debe estimular el potencial humano mediante la enseñanza de los valores y de las culturas locales que derivan de disciplinas ...como las humanidades y las ciencias sociales, incluyendo la filosofía, la literatura y las artes” (World Bank, Constructing,

2002, 30-31). Al valorar el Banco, precisamente a partir del segundo momento, a las ciencias sociales pero también a las humanidades,³¹ (incluyendo disciplinas como filosofía, literatura y arte) por la manera que enseñan a los individuos lo distintivo de diversas culturas y el papel de los valores en el desarrollo del potencial humano, dicha institución evidencia su nueva concepción política - social de la educación; que hace énfasis en enseñar valores que permitan el desarrollo del hombre o enseñar lo singular de las culturas Además, con estos postulados el Banco se acerca a una concepción humanista de la educación, similar a la de la UNESCO que tiende a considerar la educación como medio para socializar a los hombres e inculcar valores políticos y sociales que auspicien el desarrollo político y social y que les permitan desarrollar su potencialidades propiamente humanas

Por otra parte, el puente que el Banco traza entre las ciencias sociales, las humanidades y la enseñanza de valores constituye una nota distintiva de dichas disciplinas, ya que de ellas han emanado debates importantes respecto a los valores. Así las contribuciones de los científicos sociales han coadyuvado a hacer luz sobre la relevancia de valores como la tolerancia, el pluralismo, la libertad, la justicia social. Así mismo, estudiosos de las humanidades como de las ciencias sociales han contribuido a delinear estrategias que permitan un mayor espacio para dichos valores. Así, una idea fundamental que se ha desarrollado a partir de dichas disciplinas, la relevancia de la competencia política entre partidos ha servido para estimular el interés por lo público, ha fomentado la participación y ha preservado la pluralidad política, valor importante en la sociedad contemporánea.

Pero lo cierto es que el Banco en su nueva propuesta educativa comienza a valorar y a legitimar dichas disciplinas incluso a partir de su perspectiva económica del primer momento. Más aún, asumiendo dicha óptica, el Banco advierte (para el segundo momento) que las ciencias sociales pueden contribuir a seleccionar las políticas y prácticas que hacen más redituable la inversión en

³¹ Es más, el Banco, en una actitud de reconsideración del lugar secundario, poco relevante que concedía en el primer momento a dichas disciplinas se refiere a ellas en el libro sobre educación superior del 2002, con el adjetivo de “valiosas eternamente y a las que el tiempo, a su vez, ha concedido honor”.(The World Bank, Constructing..., 2002, 30-31).

capital humano, que incluso las disciplinas humanísticas pueden contribuir a la adquisición de valores que los empleadores valoran para desempeñar un trabajo,³² y además que las ciencias sociales pueden explicar una cuestión más general, menos económica, los procesos de innovación (World Bank, *Constructing...*, 2002, 25, 30). Es relevante que el Banco destaque la importancia de las ciencias sociales y las humanidades en el proceso de crecimiento económico, que tienda a reconocer puentes entre las ciencias sociales, las humanidades y la economía en tanto este tema suele soslayarse, pese a su carácter fundamental.

Es más, el Banco como resultado de su concepción político - social que comienza a adoptar – en el segundo momento – respecto a la educación no sólo hace una nueva valoración de las ciencias sociales y de las humanidades sino que aboga por el estímulo a la investigación en ciencias sociales y humanidades. De dicha investigación que se realiza en las instituciones de educación superior depende, en la nueva perspectiva del Banco - el avance de las sociedades democráticas y pluralistas (World Bank, *Constructing...*, 2002, XI, XII, XXII). El que el Banco conceda para el segundo momento una nueva valoración a la investigación en ciencias sociales, que se vincula con los problemas de pluralismo y de democracia y a la investigación social en general como sustento de una sociedad más justa,³³ implica un cambio de posición del Banco respecto al primer momento, en tanto en la primera etapa la investigación en general (incluyendo la

³² En esta interconexión que el Banco plantea entre el mundo de las empresas (lo que los patrones requieren) y lo que es propio de las humanidades, el Banco argumenta: “Las nuevas competencias que los patrones requieren en la economía del conocimiento tienen que ver con la capacidad de comunicarse en forma oral y por escrito, el trabajo en equipo, el trabajo entre pares, las capacidades de previsión, el talento y la habilidad para ajustarse a los cambios. Muchas de estas competencias involucran habilidades sociales, humanas, interculturales que generalmente no se enseñan en las disciplinas que se sustentan (propriadamente) en la ciencia y en la tecnología...”(World Bank, *Constructing...*, 2002, 30).

³³ La modalidad como el Banco cambia de posición respecto a la investigación en ciencias sociales se pone de manifiesto cuando destaca en el libro sobre educación terciaria del 2002: “Un creciente cuerpo de investigación (en las ciencias sociales) ... constituye un factor crítico en la eficacia de los gobiernos, de las instituciones y de las empresas; ayuda a nutrir y transferir conocimientos que no sólo producen bienes y servicios sino que sirven como sustento de una sociedad justa” (The World Bank, *Constructing ...*, 2002, 31-32).

de índole social) para recibir un apoyo prioritario del Estado debía (en la perspectiva del Banco) dar lugar a resultados productivos, lograr repercusiones en la economía, constituir, por ejemplo, un apoyo a las políticas industriales. Es más, de acuerdo a las posiciones del Banco del primer momento las actividades públicas de investigación requerían reformarse - como comenzó a acontecer en algunos países - para acomodarse a las necesidades del mercado.³⁴ Pero para el segundo momento, además de que el Banco cambia de posición respecto a dichas disciplinas recomienda varias políticas para ampliar su mercado y espacio de acción. Por ejemplo, recomienda que las instituciones de educación superior proporcionen información adecuada a los empleadores sobre el potencial de dichas disciplinas ³⁵ y que se proporcionen becas - préstamo para los estudiantes que cursan dichas disciplinas igual que a los que proceden de otros terrenos científicos.³⁶

¿Por qué el Banco para el segundo momento realiza una nueva valoración de las ciencias sociales y de las humanidades cuando en el primer momento no les concedía igual jerarquía que a las ciencias de la producción, a las ciencias exactas, a las ciencias de la administración y de las finanzas?

³⁴ El Banco destacaba en la primera etapa mostrando su posición economicista respecto a la investigación:1) “El Estado tiene la función especial de apoyar investigaciones que prometan resultados productivos”. 2) “Para aumentar la probabilidad de que sus programas de estudios e investigación sean relevantes, muchas universidades y escuelas están estrechando sus relaciones con el sector productivo”. 3) “Los programas competitivos de financiamiento a la investigación se pueden formular...por ejemplo, (para) aumentar el volumen de investigación en los campos de mayor importancia para las políticas industriales y (también considerando su relevancia para las políticas) científicas nacionales...” (Banco Mundial, *La enseñanza superior*, 1995, 81). 4) “muchos institutos de investigación están procediendo a reformar sus actividades públicas de investigación y desarrollo para acomodarlas mejor a las necesidades de mercado.... Entre las medidas incluidas en estos programas está la transformación de instituciones públicas de investigación en sociedades comerciales...” (Banco Mundial, *Informe 1998/1999*, 8, 44).

³⁵ Pero el que el Banco esboce dicha propuesta se puede explicar en tanto en opinión del Banco - el desajuste entre el perfil del graduado y lo que el mercado requiere es mayor en las ciencias sociales y humanidades que en otras disciplinas. (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 60).

³⁶ El Banco señala: “ (los países donde existen becas - préstamo para los estudiantes) muchas veces no están disponibles para toda la gama de programas académicos y disciplinas “. (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XXII).

Procesos de índole objetiva como la reorganización del mundo en bloques, el avance de la globalización, han dado lugar a que se reconozca, de manera creciente, la importancia de conocer cómo operan los procesos sociales y políticos de cada país, para avanzar en una integración mundial y regional que tienda a generar mayores beneficios y menores costos. Pero en la medida en que la integración presupone una mayor fusión cultural entre países y no se circunscribe a una integración económica, requiere el reconocimiento y hasta llegar a celebrar la pluralidad, las diferentes manifestaciones culturales, las idiosincrasias nacionales. Con el propósito de comprender estas cuestiones y trazar estrategias que apoyen una integración con mayor pluralidad, las ciencias sociales y las humanidades son de gran utilidad. Pero también es necesario considerar que en tanto la integración del mundo se ha producido, por lo menos hasta ahora, preservando los Estados nacionales y no hay señales que dicha tendencia se alterara, por lo menos a corto plazo,³⁷ sigue siendo necesario conocer el entorno socioeconómico y cultural de cada país - cuestión que las ciencias sociales abordan con la finalidad de poner en práctica políticas pertinentes, (Aguilar, El estudio..., 1992, 49) Así una gama de procesos reales, que se relacionan con la globalización propician que una institución como el Banco replantee la relevancia de las disciplinas sociales y de las humanidades.

Pero también el hecho de que en las disciplinas sociales y en las humanidades exista un dinamismo renovado para investigar problemas que han adquirido importancia en la agenda global, que haya interés creciente por problemas de gobernabilidad, de democratización, de medio ambiente, de corrupción y muchos otros más han contribuido a que aumente el reconocimiento de dichos campos. Pero además, la misma presencia de profesionales de dichas

³⁷ Precisamente en junio de 2003 que se discutió el primer proyecto de la constitución que regirá en la Unión Europea, la tendencia que se impuso se inclinaba por la preservación de los Estados Nacionales frente a la que apoyaba la consolidación de una federación europea sin Estados. Pero surgieron desavenencias entre diversos países de la Unión en temas como la representación que tendrán en los órganos directivos, el tipo de nombramiento y competencias que prevalecerá en la Unión en materias tan importantes como asuntos exteriores, economía y finanzas. Cfr., Yáñez Carlos, "Los grandes países...", 2003, 6).

disciplinas en diversos seminarios y simposios mundiales, por ejemplo, como el que el propio Banco y la UNESCO organizaron sobre educación superior de 1998 al 2000; seminario en el que se reconoció el papel que deben desempeñar las humanidades y las ciencias sociales en promover un debate sobre las democracias pertinentes y revisar los valores éticos y morales que son importantes para cada sociedad (World Bank, Higher Education, Peril 2000, 44-45) ha influido en que dichos campos disciplinarios adquieran relevancia para el Banco. Sobre todo en tanto el Banco (como expliqué en el primer capítulo) ha tendido a incorporar diversas tesis del mundo intelectual y las ha empleado para diseñar estrategias y políticas que ha impulsado en los países en desarrollo.³⁸ Así el Banco no sólo se guía por orientaciones que surgen en el seno de dicha institución, sino que sigue planteamientos y nuevos enfoques intelectuales y cambia de recomendaciones ante cuestionamientos sociales y de índole intelectual.

Pero el Banco no sólo recomienda a los países en desarrollo un mayor reconocimiento y un mayor apoyo a las ciencias sociales y a las humanidades, que es corolario de que comienza a abordar desde una perspectiva social, política y hasta humanista la educación, desde un enfoque más amplio que el de antes que era sobre todo económico, también destaca que para abordar algunos problemas se requiere de una formación complementaria en ciencias humanas y en ciencias exactas. Así el Banco señala, como ejemplo, que los avances científicos en medicina y biotecnología y cuestiones como la clonación exigen de individuos que hayan adquirido un conocimiento sólido en filosofía, ética y

³⁸ No es extraño que el Banco incorpore tesis de los intelectuales que se reunieron en dicho evento en su nuevo texto sobre educación superior, si se toma en cuenta lo que expliqué en el primer capítulo, que algunas estrategias económicas que el Banco impulsó en los países en desarrollo desde la década de los 80, provenían de tesis que se desarrollaron en el mundo intelectual . Así la necesidad de eliminar el proteccionismo procedía de Bela Balassa, asesor del Banco y ex profesor de la John Hopkins University . Es más, el Banco incorpora otras tesis que el grupo de especialistas en educación superior plantearon en dicho evento. Por ejemplo, que las universidades deben infundir a los estudiantes las normas y actitudes cruciales para la democracia, estimular el debate y la argumentación razonada, rechazar la discriminación que se sustenta en diferencias de género, en cuestiones étnicas, en creencias religiosas y diferencias de clase social. (The Task Force, Higher..., 2000, 44-45).

tradición en las instituciones de educación superior (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 32).

Es más, cuando el Banco revalida las ciencias sociales y las humanidades adopta una posición multidisciplinaria respecto a la ciencia e incluso respecto a la educación, en tanto ya no discrimina la enseñanza e investigación de unas disciplinas frente a otras y en esta tónica recomienda a países en desarrollo el apoyo a múltiples disciplinas, con base en subsidios a programas donde éstas se crucen, de tal manera de ir borrando la diferenciación tradicional entre disciplinas y la distinción clásica entre investigación básica e investigación aplicada.³⁹ Es más, el Banco con base en esta nueva visión multidisciplinaria e integral respecto a la ciencia y a la educación, recomienda a los países en desarrollo generar una modalidad de conocimiento que se enfoque a la resolución de problemas, lo que exige recurrir a diversas disciplinas que puedan arrojar luz en torno a la naturaleza del problema y contribuir a su solución. El Banco pone de manifiesto lo que significa dicha perspectiva integral respecto a los distintos campos de conocimiento, cuando destaca que existen nuevas áreas como biología molecular, robótica, microelectrónica, neurociencias, medio ambiente donde la investigación y la formación de los alumnos presupone la integración de varias disciplinas que previamente se veían de manera separadas. Así mismo, el Banco recomienda la multiplicación de programas interdisciplinarios y multidisciplinarios y el funcionamiento de laboratorios y talleres que quebranten las barreras tradicionales entre disciplinas (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 37).

No obstante para el Banco la nueva modalidad en que los conocimientos se deben generar implica cambiar no sólo la configuración de departamentos en un mapa institucional distinto, sino a la vez, la reorganización de la enseñanza y la investigación con la mira de buscar soluciones interdisciplinarias o multidisciplinarias a problemas complejos. Incluso el Banco advierte que los

³⁹ Es más, el Banco recomienda que algunas actividades de alto costo como la investigación básica y los programas muy especializados de postgrado se organicen en coordinación con los niveles de licenciatura, lo que puede arrojar beneficios que son difíciles de cuantificar (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XXII)

programas de postgrado pueden resultar afectados por dicho cambio, de tal modo que los estudiantes tanto de las ciencias duras como de las ciencias sociales estén menos involucrados en la generación de conocimientos en una disciplina específica y se involucren en conocimientos que se sitúan entre fronteras disciplinarias tradicionales (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 37). Sin embargo, (en mi opinión) no se puede renunciar a que los estudiantes de postgrado generen conocimientos y datos en una disciplina ni invalidar la investigación y la enseñanza de problemas profundos y específicos en cada campo por una nueva inclinación legítima e importante por generar conocimientos para enfrentar problemas complejos que requieren de un enfoque multidisciplinario.

De lo dicho hasta ahora se desprende que en dos dimensiones se pone de manifiesto el nuevo enfoque político - social y (hasta humanista) que el Banco comienza a asumir respecto a la educación, que se acompaña de un enfoque todavía económico y que se orienta al mercado.⁴⁰ Por una parte este nuevo enfoque se manifiesta en el nuevo impulso que el Banco recomienda a las humanidades y a las ciencias sociales. Segundo, en la importancia que concede a que se difundan en países en desarrollo valores políticos y sociales a través de la educación, de tal modo de asegurar la formación de ciudadanos cada vez más conscientes y responsables en los países en desarrollo.⁴¹ La transición de

⁴⁰ Por ejemplo, el Banco reiterando su preocupación del primer momento de que la educación coadyuve a la expansión y a las necesidades del mercado, recomienda en el 2002, en lo que se refiere a la educación terciaria, que se realicen investigaciones y consultas regulares entre los empleadores y los alumnos de tal manera de ajustar los currícula a las necesidades cambiantes de la industria y sugiere integrar las instituciones terciarias a los programas de desarrollo regional, como una manera de vincular educación y mercado. (World Bank, *Constructing*, 2002, 36- 37).

⁴¹ En la medida en que el Banco impulsa dichas transformaciones incide en dos de los tres contenidos que acompañan al proceso educativo; en tanto educar supone: 1) impartir conocimientos, 2) formar a los educandos a partir de un conjunto de valores y 3) enseñar un conjunto de destrezas y habilidades. Propio del discurso educativo del Banco es que por razones que expliqué en el segundo capítulo (Vid paginas) no desarrolle ampliamente el tema de las destrezas; aunque si hace referencia esporádicamente a las destrezas que se pueden obtener en diversos niveles educativos. Así por ejemplo la educación básica u ocho años de instrucción deben ser para el Banco la base para aprender competencias básicas como la expresión oral, los conocimientos en computación, la aptitud para comunicarse y resolver

mandatos autoritarios a gobiernos democráticos y el incremento en el número de países que practican alguna modalidad de democracia en los últimos veinticinco años;⁴² proceso que se facilitó con la disolución de la Unión Soviética, el relativo renacimiento político africano, la consolidación de gobiernos civiles en América Latina y las tendencias a la democratización que surgieron en varios países del Sudeste Asiático han influido para que el Banco comience a adoptar una concepción política - social en torno a la educación. Por otra parte, las transiciones a la democracia que se produjeron en diversas regiones se vieron profundamente favorecidas por la aceptación progresiva de valores democráticos, por el fracaso económico (y con frecuencia militar) de los regímenes autoritarios y su consecuente ilegitimidad y por cambios importantes en la política de actores externos como la Comunidad Europea, los Estados Unidos, la exUnión Soviética, que comenzaron a apoyar de manera directa y transparente la institucionalización de regímenes democráticos. Pero también el impulso a la democracia se vio beneficiada por cambios sorprendentes en las iglesias católicas, que de defensores del status quo, se llegaron a convertir, en múltiples contextos, en opositoras del autoritarismo.⁴³

problemas (Banco Mundial, *Prioridades...*, 1996, 107) y la educación terciaria puede ser la base para actualizar conocimientos y habilidades de manera permanente (The World Bank, *Constructing*, 2002, XVII). Pero además el enseñar destrezas tiende a ser (en mi opinión) una cuestión, secundaria hasta cierto punto, que puede depender de los conocimientos y valores que se imparten y de la modalidad cómo se imparten, permite también explicar que la cuestión de las destrezas no merezca una atención importante en los idearios educativos del Banco del primer y del segundo momento y que no constituya un tema que se aborde ampliamente en otros proyectos educativos, por ejemplo, en los que elaboraron algunos clásicos de las ciencias sociales como Locke y Durkheim quienes abordan más bien la cuestión de que valores y que conocimientos se deben impartir a través de la educación y relegan a un plano secundario la cuestión de las destrezas (Cfr., Locke, 1986..., Durkheim, s.f.,)

⁴² Samuel Huntington señala que, de 1974 a 1990, treinta países llevaron a cabo transiciones a la democracia, con lo que se duplicó el número de gobiernos democráticos del mundo (Huntington, "La tercera ola...", 1996, 3,4) El Banco en 1999 señalaba "más de cien países cuentan con gobiernos democráticamente elegidos casi el doble que hace un decenio" (The World Bank, *Education*, 1999, s.p.; Banco Mundial, *Estrategia...*, 2000, 1) En otro cálculo que el Banco realiza en términos relativos, el número de países que han practicado algún tipo de democracia aumentó del 40% en 1988, al 61% en 1998 (World Bank, *Constructing...*, 2002, 19).

⁴³ Este cambio en la posición política de las iglesias católicas tuvo su origen en el Concilio Vaticano II realizado de 1963 a 1965, que dio lugar a cambios sorprendentes en la doctrina y en las actividades de la iglesia católica. (Huntington, "La tercera ola", 1996, 3-4).

A este conjunto de procesos políticos y sociales, se suman otros que han fortalecido las tendencias democráticas como el renacimiento de organizaciones civiles a nivel mundial y nacional y el que en muchos Estados nacionales hayan adquirido importancia problemas de gobernabilidad y rendición de cuentas, así como el respeto a los derechos humanos,⁴⁴ procesos que el Banco impulsó desde comienzos de la década de los noventa. Son así un cúmulo de transformaciones políticas y sociales que se desencadenan en el mundo real, las que han dado lugar a que el Banco se muestre más receptivo a lo político en los últimos años, que impulse una nueva socialización sobre la base de valores políticos y sociales así como la enseñanza e investigación en ciencias sociales y que además esté más dispuesto a aprovechar la política y distintas modalidades de organización social para propiciar transformaciones.

Variaciones en la importancia de algunas políticas educativas: una nueva relevancia para la educación terciaria.

Pero la nueva concepción política - social que el Banco comienza a asumir respecto a la educación, en el segundo momento, también da lugar a un giro en la importancia de algunas estrategias educativas que dicha institución había recomendado para el primer momento y que debían impulsarse (en su opinión) en los países rezagados. ¿Qué variaciones se presentan en la importancia de algunas estrategias educativas que el Banco ha impulsado en los dos momentos y como se relacionan con los cambios en la concepción del Banco de la educación?

Un primer viraje se expresa en que para el Banco lo prioritario – en el primer momento - (como ya expliqué sintéticamente con anterioridad) era canalizar recursos y atención a la educación básica,⁴⁵ sobre todo en países en que dicho

⁴⁴ Sobre cómo actuaron algunos de estos procesos objetivos en el resurgimiento de la democracia de 1974 a 1990 puede verse el artículo de Huntington (Huntington, “La tercera ola”...., 1996 , 3-20) Sobre otros procesos que han influido de manera más reciente en el avance de la democratización, (Cfr., The World Bank Constructing ..., 2002, 19).

⁴⁵ En el primer momento cuando el Banco concedía prioridad a la educación básica incluso advertía que un descenso pequeño en los costos de la educación secundaria y terciaria - en países que tienden a favorecer dichos niveles educativos - podría liberar fondos adicionales

nivel educativo no se había universalizado; mientras que el Banco recomienda para el segundo momento - conceder una importancia creciente; es decir, mayor atención y recursos suficientes para la educación superior, con independencia de extensión de la educación básica.⁴⁶ Desarrollar el tema con cierta amplitud se legitima en tanto al Banco se conocía y cuestionaba porque recomendaba a los países de ingreso mediano y bajo, (en el primer momento) impulsar como prioridad la educación básica, (Zogaib, 1996; Tunnermann, 1995, 127-128) sobre todo en virtud de los efectos económicos que el Banco le atribuía.⁴⁷ Pero también

para la educación primaria (The World Bank, Education..., 1980, 72). Ahora bien el Banco no se conformaba en el primer momento con impulsar el acceso universal a la educación básica en general o a la educación primaria en particular; promovía a la vez mejorar la calidad de la educación primaria. Así el Banco explica en el documento que elabora sobre educación primaria: “los países en desarrollo han invertido fundamentalmente en dos insumos que consideran requisitos indispensables para el acceso a la educación, edificios escolares y maestros. La consecuencia es que los niños se matriculan en la escuela pero aprenden poco y no terminan el ciclo primaria”. El Banco agrega:” la teoría, las pruebas derivadas de investigaciones y la experiencia indican invertir en cinco campo principales; el plan de estudios, los materiales didácticos, el tiempo de instrucción, la enseñanza en el aula y la capacidad de aprendizaje de los alumnos” (Banco Mundial, Educación primaria, 1992, 16-17). Un cambio claro de prioridades se observa en el libro sobre educación que el Banco publica en 1999, donde advierte: “Esperar a alcanzar un nivel universal de conocimientos básicos antes de permitir que parte de la población adquiera conocimientos avanzados no tiene sentido si los países desean tener éxito en una época de transformaciones a nivel mundial y si se tiene en cuenta el largo intervalo necesario para formar un contingente importante de graduados competentes”. Pese a que el Banco agrega: “no obstante la educación básica debe seguir siendo una prioridad política incluso cuando se preste más atención a la enseñanza terciaria” (The World Bank, Education... , 1999, s.p.; Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 8-9). Incluso la prioridad que la educación básica ha tenido y sigue teniendo para el Banco se manifiesta en que de 1992 a 2003 un 40-68%de los préstamos educativos concedidos se dedica a la educación primaria y un 8.4% a la educación secundaria. Véase Cuadro 3 del Anexo 2.

⁴⁶ En cambio, para el primer momento cuando el Banco recomendaba conceder prioridad a la educación básica, destacaba: “Aunque el gasto público por estudiante de enseñanza superior esta disminuyendo en comparación con el gasto por estudiante de primaria, sigue siendo muy alto. O el Banco advertía “... es importante que la atención que se presta a la educación superior no desvíe fondos de los niveles básicos, cuya calidad sigue siendo relativamente baja en los países de ingreso bajo y mediano y en los que la reestructuración económica pone en peligro el mantenimiento de un financiamiento suficiente” Es más, en el primer momento el Banco consideraba que “ El gasto en educación superior también es un ejemplo de sesgo contra los pobres” o (dicho gasto) “es inequitativo (en tanto) los estudiantes que logran acceso a la enseñanza superior reciben un subsidio absoluto mayor que los estudiantes de niveles inferiores y una cantidad desproporcionada de estudiantes de enseñanza superior proviene de familias más ricas... que tienen más capacidad de pagar por la educación superior” (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 4, 71, 124)

⁴⁷ En el primer momento el Banco considera que la educación básica era el mayor contribuyente al crecimiento económico, que era la mejor manera de mejorar la calidad de la mano de obra de

abordar este tema es importante en tanto recomendar primero como prioridad la educación básica y sugerir después mayor atención y recursos para la educación superior, implica un cambio sustantivo que afecta el porvenir de un volumen extenso de educandos de los países en desarrollo⁴⁸. Comenzaré por explicar - de acuerdo a la perspectiva del Banco - que otras funciones política - social la educación terciaria tiende a desempeñar y debe desempeñar - además de las expliqué previamente⁴⁹ - que explican que dicha institución conceda a dicho nivel educativo una importancia mucho mayor en el segundo momento y como estas funciones de la educación superior que el Banco reconoce pero a la vez promueve se explican en tanto el Banco comienza a asumir - para el segundo momento - una concepción político - social de la educación y se distancia de una posición exclusivamente económica que tendía a girar en torno al mercado.

Precisamente a la luz de esta nueva óptica socio - política respecto a la educación, el Banco recomienda - para el segundo momento - a los países de ingreso mediano y bajo conceder mayor relevancia a la educación superior en

fomentar productividad, lo que se mostraría tanto en el desempeño agrícola, como en el industrial, que incluso dicho nivel educativo podía garantizar el acceso al sector formal e informal de la economía. Es más, el que el Banco sustentara que la prioridad que la educación básica debía manifestarse en los fondos que se destinan a dicho rubro se expresa cuando advierte: “Las altas tasas estimadas para la educación básica en la mayoría de países en desarrollo son una indicación clara que las inversiones destinadas a ampliar la matrícula, a apoyar la tasa de retención en la educación básica deberían tener en general la más alta prioridad en los países que todavía no han alcanzado la educación básica universal”. O cuando el Banco señala: “La asignación de más fondos públicos por estudiante de enseñanza superior que por estudiante primario es ineficiente en la mayoría de países porque la rentabilidad social de la enseñanza superior es generalmente menor que la de la enseñanza primaria, por lo menos en los países que no han logrado la matrícula universal de nivel primario y secundario”. Es más, para esclarecer la posición del Banco respecto a este tema en el primer momento, es pertinente considerar que dicha institución entonces partía de la premisa que “las inversiones en la educación superior contribuyen a aumentar la productividad del trabajo y a un mayor crecimiento económico a largo plazo” (Banco Mundial, Prioridades, 1996, 10- 11, 25, 20, 26, 71, 107) El que el Banco recomendara el impulso a la educación básica sobre todo por razones económicas no obsta para que también apoyara la prioridad hacia dicho nivel por otras razones

⁴⁸ Es importante aclarar que la importancia que el Banco comienza a conceder a la educación superior en el segundo momento (desde 1999) se manifiesta en el nivel del discurso y no en los préstamos concedidos por dicha institución. Véase Cuadro 5 del Anexo 2.

⁴⁹ Véase inciso de este capítulo en el que se explica como el Banco promueve que a través de la educación terciaria se impulse una socialización mediante valores políticos y sociales y se prepare a pensadores responsables.

tanto en las instituciones educativas de dicho nivel se preparan los líderes políticos del mañana, los futuros empresarios, los científicos, los profesionistas, los profesores de enseñanza primaria, secundaria y profesional, los futuros administradores que deberán desempeñarse en distintas esferas. Pero también conceder mayor relevancia a la educación superior es importante para el Banco en tanto en las instituciones de este nivel se forman también - y esto evidencia como el Banco sigue concediendo gran importancia a la función económica de la educación - una fuerza de trabajo de mayor calidad, que puede tener mejores habilidades para emplear la tecnología moderna e incrementar la productividad (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XX, XXI, 24). Es importante que el Banco reconozca – para el segundo momento - el papel que la educación superior reviste tanto en la formación de líderes, que se encargarán de dirigir diversas esferas, pues de ellos dependerá, en gran medida, el porvenir de las naciones; pero además que dicha institución destaque la importancia de dicho nivel en la formación de una fuerza de trabajo de mayor calidad, pues de este resultado dependerá la posibilidad de competir con mayor eficacia en el mercado mundial.⁵⁰

También a la luz de su nueva preocupación socio - política respecto a la educación, el Banco recomienda (para el segundo momento) conceder creciente relevancia a la educación superior, por la importancia que las instituciones de educación superior tienen y pueden llegar a tener para mejorar la satisfacción de las necesidades alimentarias empleando, por ejemplo, las técnicas de biotecnología, sin afectar el medio ambiente, por la importancia de dichas técnicas para mejorar las características de las plantas, prevenir pérdidas después de las cosechas e incrementar el valor nutritivo de los productos. Pero el Banco en su nueva propuesta educativa destaca, así mismo, otra función de la educación superior, indicador de su potencial social que legitima concederle creciente importancia en los países en desarrollo. El que la educación terciaria prepare los

⁵⁰ El éxito de que los países de Europa Central y Oriental han logrado en competir en el mercado mundial se debió, en gran medida, a que tenían sistemas de educación terciaria de buena calidad, lo que les permitió formar a una nueva generación de dirigentes y líderes y auspicio que se formara una fuerza de trabajo de alta calidad.

futuros profesionistas que se requieren en el sistema de salud y permita generar una capacidad tecnológica que hace posible mejorar la salud, disminuir mortalidad infantil, enfrentar infecciones también legítima conceder mayor importancia a dicho nivel. De lo contrario, puede disminuir la expectativa de vida que había aumentado de manera importante en los últimos cuarenta años en los países de ingreso mediano y bajo.

Pero conceder un nuevo status a la educación superior cobra importancia para el Banco también (en el segundo momento) en tanto en este nivel se realiza investigación educativa que tiende a influir en el diseño de los planes de estudio, se preparan maestros bien calificados y líderes escolares para la escuela básica y (hasta agregaría) para otros niveles educativos; se capacitan administradores para los diversos niveles educativos, se realiza investigación sobre el proceso de enseñanza y aprendizaje, se imparten conocimientos de como analizar desde el punto de vista económico y administrativo los fenómenos, lo que puede ser útil (en opinión del Banco) para superar desafíos que se presentan en la enseñanza básica e incluso (agregaría) para dirigir y administrar los otros niveles de enseñanza.⁵¹. Además, en la educación superior como el Banco explica, se establecen criterios de admisión que influyen en los métodos de enseñanza y aprendizaje de la escuela secundaria. En síntesis, por la manera determinante cómo la educación superior puede influir en la política social, en renglones sociales fundamentales, como nutrición, salud y educación, es necesario reconsiderar en la óptica del Banco, del segundo momento, tanto la atención como los recursos que se destinan a dicho nivel de enseñanza. O no tomar en cuenta dichas funciones sociales y políticas de la educación superior puede implicar renunciar al beneficio social y a la cohesión social, que puede propiciar dicho nivel educativo.

⁵¹ En síntesis por la dependencia que llega a tener, en opinión del Banco, la educación básica y los otros niveles, respecto a los logros de la educación superior, la reforma de dichos niveles educativos y no sólo la reforma a la enseñanza básica (como destaca el Banco) pueden verse obstaculizados por problemas que prevalecen en los sistemas educativos de nivel terciario (World Bank, *Constructing...*, 2002, XVII, XIX, XXI - XXII, XXVI, 77).

Además no conceder la relevancia necesaria a la educación superior (y no verla desde una perspectiva socio - y política como la que el Banco comienza a asumir para el segundo momento) puede aumentar la brecha tecnológica dentro y entre países. Esto es así en tanto, como el Banco explica, en las instituciones de educación superior se desarrollan innovaciones técnicas, producto de la investigación aplicada, que permiten progresos en el medio ambiente, la agricultura y la salud; se generan además nuevos conocimientos globales que se puede aplicar a condiciones locales (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XVII, XX, XXI, XXIII, XXXI, 11, 13, 124). En la medida en que el Banco recomendaba - para el primer momento - impulsar en los países en desarrollo la educación básica como prioridad parecía no aquilatar el papel que la educación superior desempeña en el desarrollo técnico, del que depende en importante margen la autonomía nacional. Tampoco consideraba la importancia que tiene para un país vincularse a los conocimientos globales, que se pueden aplicar en la solución de problemas nacionales.

Pero el Banco no sólo concede (para el segundo momento) una nueva relevancia a la educación superior, sino que a la luz de la nueva óptica socio - política que comienza a adoptar respecto a la educación, aboga porque los países en desarrollo puedan dedicar del 15% al 20% del gasto público en educación a dicho nivel de enseñanza. Pero recomienda además que los presupuestos de la educación superior se vinculen a las estrategias nacionales, más que responder a las necesidades y prioridades de los equipos que laboran en dichos medios, (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 62-63). Pese a que lo cierto es, en mi modesta opinión, que dichos equipos científicos y técnicos, por su vinculación a la ciencia y a la técnica tienden a vislumbrar cuales son las necesidades nacionales prioritarias.

Pero con independencia de que el Banco aboga por el reconocimiento de la importancia de la educación superior y por un mayor presupuesto hacia dicho nivel, recomienda algunas estrategias y políticas particulares que pueden incrementar los beneficios sociales y políticos de dicho nivel. Así, por ejemplo,

para detener la fuga de talentos que, en virtud de su magnitud, llega a ser una preocupación nacional particularmente importante en los países en desarrollo y que tiende a debilitar, en la perspectiva del Banco, las estructuras de gobierno, las capacidades administrativas, los sectores productivos y las instituciones terciarias y que incluso puede disminuir la posibilidad de combatir la pobreza, si los especialistas en la problemática social y en pobreza emigran hacia el extranjero, el Banco sugiere aumentar la confianza en grados comunes entre instituciones nacionales y extranjeras, conceder facilidades a los egresados para que actualicen sus conocimientos, conseguir financiamiento a instituciones de alta calidad que preparan especialistas, crear un ambiente nacional favorable para los investigadores nacionales y los especialistas, además de políticas, que ya se han puesto en práctica en algunos países en desarrollo, como la repatriación de profesionistas, a los que se les deben proporcionar facilidades de equipo y de materiales (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XXX, 17,18, 19).

Incluso el Banco traza para el segundo momento algunas estrategias y políticas tendientes a incrementar la calidad de la educación superior y formar mejores profesionistas, lo que tiende a evidenciar que el Banco adquiere para el segundo momento una visión pedagógica más profunda de los requerimientos de la educación terciaria. Guiado por esta preocupación por la calidad, el Banco plantea la necesidad de que en las instituciones de enseñanza superior se enseñe a transformar la información en nuevo conocimiento y enseñar a transformar nuevos conocimientos en aplicaciones; enseñar a pensar y analizar información de manera autónoma, fomentar el autoaprendizaje, las prácticas reflexivas, promover la representación del conocimiento y de los conceptos a partir de diversas modalidades sin circunscribirse a la manera escrita, que es la que se emplea de manera regular en los textos. Pero el Banco también hace alusión a la necesidad de enseñar a aprender como una práctica de colaboración y no como un acto individual y fomentar la capacidad de prever, que en mi modesta opinión, no es usual.

También el Banco impulsa otras estrategias que se orientan a mejorar los resultados pedagógicos de la educación terciaria como fortalecer los programas de postgrado para preparar a los profesores universitarios y contribuir al mejoramiento de la educación terciaria, integrar las nuevas tecnologías en programas didácticos y emplear éstas para agilizar procedimientos administrativos, pero asumiendo que dichas tecnologías, no constituyen una panacea, pese a la idealización que prevalece respecto a su potencial. También el Banco recomienda (para el segundo momento) para preservar la calidad de la educación terciaria supervisar y evaluar la transparencia de instituciones extranjeras que proporcionan educación superior y para asegurar los beneficios de la educación superior a largo plazo, hacer más real la meta de impartir educación permanente, política que el Banco ya había sugerido en el primer momento, pero que visualiza para el segundo momento como una ventaja comparativa para un país, lo que requeriría entre otras iniciativas reorganizar las instituciones de educación superior para diversas clientelas como estudiantes parciales, estudiantes de fines de semana, graduados que regresan a reaprender conocimientos y habilidades necesarias para la vida profesional, personas que desean cambiar de profesión y gente retirada que le interesa estudiar, (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 15, 25-26, 27, 29, 30, 38-39, 40, The World Bank, *Education...*, 1999, s.p., Banco Mundial, *Estrategia...*, 8).

¿Por qué el Banco impulsa el fortalecimiento de la educación superior para el segundo momento?

Hasta ahora se han descrito nuevas funciones que el Banco atribuye a la educación superior y nuevas estrategias que traza para fortalecer su función que evidencian que le concede mucha mayor relevancia para el segundo momento, pues para la primera etapa, para la década de los ochenta, como expliqué previamente, los recursos y la atención de los países en desarrollo debían concentrarse (en opinión del Banco) en la educación básica. Nivel cuyo fortalecimiento se legitima en tanto impartir algunos años de instrucción puede

ayudar a aliviar pobreza y poner en práctica un principio de inclusión social para gentes que permanecen al margen del proceso de civilización en los albores del siglo XXI.

Interesa desarrollar, en las siguientes páginas, qué circunstancias propician que el Banco revalorice la educación superior (para el segundo momento) y recomiende (como expliqué anteriormente) a los países en desarrollo que el reconocimiento de la creciente importancia de dicho nivel se traduzca en mayor financiamiento a los rubros educativos de dicho nivel.⁵² En la perspectiva del Banco los países en desarrollo deben invertir del 4% al 6% del Producto Nacional Bruto en el rubro educativo, siguiendo la experiencia de los países industriales que han reconocido, de acuerdo a la perspectiva del Banco, el papel de la educación como sostén del crecimiento económico y de la cohesión social (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XXIII).⁵³

La percepción que existía sobre todo en los medios intelectuales; pero también en medios políticos y educativos, de que el Banco apoyaba exclusivamente la educación básica, que recomendaba redistribuir fondos sobre todo a favor de la educación básica y el que el Banco se opusiera a que los países de ingreso mediano y bajo desviarán fondos para la educación terciaria en menoscabo de la educación básica,⁵⁴ dio lugar a que el Banco reexaminara tanto

⁵² Pero el Banco hace una precisión "... no es conveniente dedicar más del 20% del presupuesto de la educación terciaria a subsidiar gastos no educativos de los estudiantes, (por ejemplo, gastos de alimentación y de vivienda) en tanto dicha política puede dar lugar a que se realice una menor inversión de la que se requiere en materiales, equipo, recursos bibliotecarios y otros gastos que son relevantes para incrementar la calidad de (dicha) educación" (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XXIII).

⁵³ Establecer como el Banco propone en 2002 que se requiere dedicar un 4 al 6% del PNB al rubro educativo en países en desarrollo implica un cambio, si se considera lo que el Banco señalaba en el documento sectorial sobre educación de 1971:" para 1967, de los 50 países en desarrollo de los que se dispone de datos, 18 destinaron más del 20% de sus gastos públicos totales en educación, mientras que en 1960 sólo lo hicieron seis de esos países". Es más, es el Banco recomendaba soluciones en dicho documento para reducir el gasto en educación que posteriormente impulsó, como 1) ..." mejorar la eficiencia interna y ...aumentar el rendimiento 2)... encontrar nuevas fuentes de financiamiento para la educación (Banco Mundial, *Educación*, 1971, 13).

⁵⁴ Si bien el Banco reconoce dichas percepciones y cómo éstas le llevaron a revisar las políticas hacia dicho sector, no especifica en que sectores se generaban ni admite que fueran

las políticas que había trazado para dicho nivel educativo, como el financiamiento a proyectos dirigidos a la educación terciaria⁵⁵. Que el Banco analizara de manera integral la problemática de la educación terciaria, que trazara políticas de diversa índole para mejorar dicho nivel,⁵⁶ a la luz de su nueva concepción política - social pero a la vez económica de la educación y que el Banco revalorizará, como cuestión substancial, la importancia de la educación superior frente a la educación básica.

También la importancia creciente del conocimiento como motor del crecimiento económico global,⁵⁷ además de que en la nueva propuesta educativa del Banco se conceda mayor importancia a los conocimientos (específicamente

verdaderas. Es más el Banco procura contrarrestar dichas percepciones cuando señala: “El Banco ha apoyado de manera activa los esfuerzos de reforma de la educación superior en algunos países” (The World Bank, Constructing..., 2002, XVIII).

⁵⁵ En cambio, el Banco se manifiesta autocrítico de los proyectos que financió en educación superior durante la década de los setenta y la década de los ochenta, en tanto explica que estos eran fragmentarios, se dirigían al establecimiento de nuevos programas, a promover medidas para mejorar de manera discreta la calidad de la enseñanza y la investigación, a crear oasis académicos que resultaban difíciles de sostener, sin que el Banco fuera capaz (como tiende a reconocerlo) de brindar un apoyo comprehensivo a la educación terciaria que se requiere para reformarla eficazmente y promover una construcción institucional eficaz. Pero pese a que el Banco es crítico de los proyectos que implementó en dicho nivel, reconoce que tuvo experiencias positivas en los proyectos que apoyó, como promover la competencia por fondos entre instituciones de educación superior, el establecimiento de mecanismos de acreditación, la institucionalización de sistemas de información de índole gerencial (The World Bank, Constructing..., 2002, XXIV, XXV - XXVI). Véanse los Cuadros 3, 4, 5, 6 del Anexo 2 en los que se hace referencia a los montos de préstamos y número de proyectos educativos que el Banco destinó de 1992 a 2003 para la educación superior.

⁵⁶ La naturaleza integral de las estrategias y políticas que el Banco traza para la educación superior en el segundo momento, se pone de manifiesto si se comparan las políticas que traza en su trabajo de educación superior del 2002 y las que se encuentra en el libro sobre educación superior del Banco de 1994.. Así por ejemplo, el Banco recomienda hasta el segundo momento, iniciativas pedagógicas para fortalecer dicho nivel (que se han explicado en el texto) y producto de la nueva concepción política - social que comienza a adoptar de la educación, reconoce la labor de socialización democrática, pluralista que la educación superior puede y debe fomentar.

⁵⁷ El Banco explica la importancia del conocimiento para el proceso de crecimiento económico en los siguientes términos: “ La habilidad de una sociedad para producir, seleccionar, adaptar, comercializar y emplear los conocimientos es crítica para lograr un crecimiento económico sostenido e incrementar los niveles de vida”. Es más, el Banco cita un estudio de la OCDE de 1998, que concluye que conservar tasas de crecimiento a largo plazo en las economías de la OCDE depende de que se conserve y se expanda la base de conocimiento. El Banco explica, por otra parte que un problema de la mayoría de países en desarrollo es que no tienen una estrategia de desarrollo que articule la aplicación de los conocimientos al proceso de crecimiento económico (The World Bank, Constructing..., 7- 8, 9).

como se generan, se divulgan y se aplican) que a la misma educación; pese a que educación constituye la vía para adquirir, generar y aplicar conocimientos y el que la ventaja comparativa de los países dependa actualmente del empleo competitivo del conocimiento, de que el conocimiento se emplee para realizar innovaciones técnicas, habilidad que se desarrolla en las instituciones de educación superior (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 8, 14) . Es más el que las ventajas comparativas de un país para competir en el orden mundial ya no dependan de manera exclusiva, de que el país cuente con una fuerza de trabajo más barata (y agregaría) más adiestrada o de poseer recursos naturales cuantiosos, como en décadas pretéritas; sino el que haya adquirido relevancia como se generan, difunden y aplican los conocimientos influye en que la educación superior sea revalorizada por el Banco, en tanto precisamente en el nivel terciario se enseña a generar y aplicar conocimientos más complejos.

Por otra parte el que en los últimos años haya irrumpido una verdadera revolución en la comunicación e información,⁵⁸ el que se haya desplegado, en los últimos años, una nueva ventaja comparativa para países, que cuentan con empresas que proporcionan un conocimiento especializado, que brindan información especializada, el que para competir en la economía mundial se requieran capacidades reconocidas en campos relacionados con lo gerencial y el que en los países industriales, pertenecientes a la OCDE, surjan empresas que dedican una tercera parte de su inversión a las patentes, al diseño y el mercadeo. El que estos rubros (el conocimiento especializado, el saber gerencial, el conocimiento referente a las patentes, el saber diseño y temas de mercado y mercadeo) se aprendan a nivel de la educación terciaria, también influye en que el Banco recomiende conceder (para el segundo momento) más recursos y atención a la educación superior en países en desarrollo (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 7,8,9, 10).

⁵⁸ El Banco explica: "el impacto de las nuevas tecnologías de información y comunicación es que han cambiado de manera significativa, la producción, uso y distribución del conocimiento como se pone de manifiesto en la producción creciente de documentos científicos y en el número de patentes que se aplican" (World Bank, *Constructing...*, 2002, 14).

Por otra parte, la emergencia de un mercado global de profesionistas que egresan de la educación superior y el que en los últimos años (como expliqué anteriormente) se hayan consolidado regímenes democráticos también propicia una mayor valoración de la educación superior por parte del Banco. En tanto en dicho nivel se forman los egresados que pueden competir en el mercado global y los profesionistas que por su socialización pueden impulsar regímenes democráticos. Pero también el que en países en desarrollo haya una demanda de una fuerza trabajo más preparada y especializada que se forma a través de la educación superior y el que (de acuerdo a análisis recientes del Banco) las tasas de rentabilidad de individuos que han cursado educación terciaria – cuestión que no podía quedar al margen de la propuesta educativa del Banco - hayan crecido en varios países de América Latina, como México, Argentina y Brasil y en países de otras regiones como India, Filipinas y Sudáfrica, más rápidamente en la década de los ochenta y de los noventa, que las tasas de rentabilidad de los individuos con educación primaria y secundaria (marcando una diferencia de lo que sucedió en la década de los setenta y principios de los ochenta), explica la importancia que adquiere para una institución como el Banco el impulso de dicho nivel educativo en el segundo momento (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 7, 26- 27). Institución que precisamente por su poder político, económico, pero también por su poder intelectual; por las razones de gran importancia que esgrime, obliga a replantear la importancia de impulsar la educación terciaria en los países en desarrollo.

La educación preescolar: otra política educativa que cambia de importancia en el ideario educativo del Banco.

Hay otra política que cambia de importancia en el nuevo proyecto educativo que el Banco impulsa para los países en desarrollo. En las siguientes paginas haré una exposición breve de esta política, en tanto el Banco la desarrolla de manera sintética Y es que se trata de una línea de acción que comienza a ocupar la atención del Banco. Pero el que una institución como el Banco tienda a

comenzar a impulsar dicha estrategia constituye un indicador de que una transformación en la relevancia de dicha política educativa se está comenzando a gestar y que alrededor de este tema nuevas tendencias educativas están irrumpiendo. Precisamente mi propósito al procurar hacer luz sobre lo nuevo en la propuesta educativa del Banco es presentar políticas educativas que dicha institución impulsa y que pueden cobrar fuerza en el porvenir, además de dar a conocer, de modo integral, los cambios que se observan en las estrategias y políticas educativas que el Banco impulsa para los países de ingreso mediano y bajo.

En virtud de la nueva concepción política - social que el Banco comienza a adoptar de la educación en el segundo momento y que dicha institución conserva una concepción económica del primer momento recomienda a los países en desarrollo e incluso a países desarrollados que promuevan la educación de los primeros años, la educación preescolar o la educación de la primera infancia por razones sociales políticas, económicas y educativas.⁵⁹ Y es que de la educación preescolar y de la importancia que revisten en general los primeros años en la vida del niño, dependen - en opinión del Banco - el rendimiento académico, las tasas de retención o abandono de la escuela, el analfabetismo no funcional, la productividad de la fuerza del trabajo e incluso la interrupción de los ciclos intergeneracionales de inequidad, la delincuencia y hasta la dependencia que el educando tiende a establecer respecto a la sociedad (The World Bank, Education..., 1999, s.p.; Banco Mundial, Estrategia, 2000. 34).⁶⁰

⁵⁹ Una explicación de porque el Banco en el primer momento no promovía dicho nivel es que consideraba que "la educación preescolar que incluye una ampliación vertical de la educación por uno o dos se debe impartir tan sólo en aquellos países que han alcanzado una primaria universal". (World Bank, Education, 1980, 38)

⁶⁰ El Banco advierte para el segundo momento: "Los problemas que sufren los niños pobres en sus primeros años, como el desarrollo físico y mental deficiente y la falta de preparación en la escuela son precursores del rendimiento académico insuficiente, las tasas de abandono elevadas, el analfabetismo funcional, la poca productividad de la fuerza de trabajo, e incluso la delincuencia y la dependencia en la sociedad" (The World Bank, Education..., 1999, s.p; Banco Mundial. Estrategia, 2000, 34)

Pero el desarrollo del niño en la primera infancia y específicamente la educación de la primera infancia, que aparece desde 1999, como una política que el Banco impulsa con creciente fuerza y como una esfera de financiamiento creciente del Banco desde 1996.⁶¹ e incluso como una área en la que el Banco comienza a promover investigaciones sobre las repercusiones de sus intervenciones constituye una política que reviste una peculiaridad. Se trata de una estrategia que se debe vincular con otras estrategias y políticas ¿En qué sentido? En tanto como el Banco esclarece “el desarrollo del niño en la primera infancia comporta una combinación de distintos factores, como la enseñanza preescolar, la nutrición y la atención básica de la salud (rubros) en los que intervienen los niños, sus padres y los encargados de su cuidado” (The World Bank, Education..., 1999, s.p.; Banco Mundial , Estrategia..., 2000, 34). El hecho de que el desarrollo de la primera infancia implique un conjunto de políticas ha dado lugar a que el Banco apoye diversas iniciativas por país para fomentar dicho rubro. Se trata en algunos casos de estrategias de apoyo educativo que se dirigen a los padres; en otros casos, se orientan a capacitar a los que cuidan a los niños o de estrategias en que se combina el propósito de impartir educación y estimulación temprana a los niños y atender su salud, su alimentación y en otra variante de programas focalizados que se dirigen a un núcleo específico, por ejemplo, a los niños en situación de riesgo.⁶² Ahora bien, la condición para que dicha estrategia funcione es que la intervención en los primeros años debe ir seguida de políticas posteriores.

¿Cómo explicar tomando en cuenta factores adicionales, al cambio de concepción del Banco sobre la educación, que dicha institución trace para el

⁶¹ En un cálculo que el Banco proporciona del financiamiento destinado a la educación por subsectores, el rubro de educación preprimaria aparece como un rubro de financiamiento nuevo desde 1996. Los datos sobre el incremento de préstamos a este subsector educativo abarcan de 1996 a 1998. (The World Bank, Education, 1999, Gráfica 15, s. p.).

⁶² El Banco explica que “ ... tiene distintos proyectos independientes del desarrollo del niño en la primera infancia” Por ejemplo, en Bolivia, Colombia, India e Indonesia, se trata de programas que se dirigen a niños en situación de riesgo y les proporcionan servicios de salud, nutrición y de estimulación basados en el hogar y centros de atención . En México, el objetivo del proyecto es la educación de los padres. En Kenya se trata de mejorar la capacitación de las personas

segundo momento a nivel de estrategia y recomendación general para los países en desarrollo el apoyo a la educación del niño en la primera infancia, pese al Banco ya reconocía en 1992 la eficacia de dichos programas en núcleos pobres y a que en 1995 ya fomentaba proyectos de apoyo a la educación de la primera infancia? ⁶³ Tanto los avances de la psicología que han puesto de manifiesto la importancia que revisten los primeros años en la vida del niño y de la misma pedagogía, que ha destacado lo importante que es sentar bases para el desarrollo intelectual y motriz del niño en los primeros años y promover, desde esos años, su socialización colectiva, explican que el Banco impulse dicha política. Pese a que por la escasez de recursos de los Estados de los países en desarrollo y la marginalidad y pobreza que padecen muchos núcleos sociales en dichos contextos, resulta problemático impulsar dicho nivel ya sea mediante el subsidio del Estado o mediante la participación de las familias en el financiamiento de la educación preescolar. Pero además de los obstáculos materiales para implementar dicha política, el que en muchos países en desarrollo prevalezca la costumbre de que la educación de los primeros años se imparta en el hogar, pese a los problemas que se puedan derivar de dicha práctica, dificultan un avance general en dicha política.

Una ampliación en el acceso a la educación superior. Razones de la posición anterior.

En otra dimensión, que más bien alude al alcance del quehacer educativo, el Banco aboga para el segundo momento por una política de ampliación en el acceso a la educación superior, política que se puede asociar a la nueva concepción política - social que comienza a asumir de la educación. Y es que el

encargadas de la atención de los niños (The World Bank, Education..., 1999, s.p., Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 34).

⁶³ Efectivamente el Banco para 1992, señalaba los programas preescolares orientados a familias pobres han resultado particularmente eficaces .(Banco Mundial..., Educación Primaria..., 1992, 26) El Banco advertía en 1995 que los proyectos a los que presta asistencia el Banco están comenzando a incluir programas de este tipo (Banco Mundial Prioridades, 1996, 83) .

Banco destaca (para ese momento) que se abren posibilidades de movilidad social para aquellos individuos que proceden de sectores no privilegiados que logran el ingreso a instituciones de nivel terciario (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XX, 32 ⁶⁴). Para el primer momento el Banco no recomendaba la ampliación en el acceso a dicho nivel educativo.

Precisamente, en el trabajo que el Banco publica en 2002 sobre educación superior, apunta que entre los desafíos no resueltos por los que atraviesan los sistemas educativos de nivel terciario de la mayor parte de los países en desarrollo “está la necesidad de expandir la educación terciaria de una manera sostenida” aunque sin sacrificar la calidad.⁶⁵ Es más, el Banco aboga a favor de que la multidiversidad de instituciones de educación superior que existe en los países en desarrollo se expanda la oferta sin sacrificar la calidad ⁶⁶ (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XVII, XVIII, XXVII, 26, 85, 87-88, 91).

Comenzaré por explicar ¿qué factores condicionan que el Banco en la primera etapa se oponga a una política de ampliación en el acceso a la educación superior?

El que el Banco, se haya inclinado (durante la primera etapa como ya expliqué) porque se diera prioridad a una estrategia de universalización de la educación básica en los países en desarrollo, por ampliar sobre todo el acceso a

⁶⁴ El Banco afirma: “El acceso a la educación terciaria puede abrir nuevas oportunidades de empleo y de ingreso para estudiantes no privilegiados, incrementando consecuentemente la equidad. Y el Banco concluye; “La educación terciaria puede desempeñar un papel crucial para promover la movilidad social” (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XX, 32).

⁶⁵ El Banco precisa en relación a la educación superior de los países en desarrollo: “Entre... (los) desafíos no resueltos está la necesidad de expandir la educación terciaria de manera sostenida, los problemas de desigualdad de acceso y desigualdad en los resultados, problemas de calidad y de relevancia, estructuras de gobierno rígidas y problemas en las prácticas administrativas (The World Bank, *Constructing...* 20002, XVII - XVIII).

⁶⁶ Así, el Banco destaca en 2002: “ El marco regulador debe ser uno que impulse y que no ahogue las innovaciones de las instituciones terciarias del sector público y las iniciativas del sector privado para expandir el acceso a la educación terciaria de buena calidad. Las reglas para el establecimiento de nuevas instituciones incluyendo las privadas y las virtuales, deben restringirse a delinear cuales son los requisitos mínimos de calidad, no deben constituir barreras para ingresar (World Bank, *Constructing...*, 2002, XXIV).

la primaria y en menor medida a la secundaria,⁶⁷ a fin de que se pudieran inscribir en dicho nivel sino todos los educandos, una alta proporción de los educandos,⁶⁸ explica que el Banco no se incline - en el primer momento - por la ampliación en el acceso a la educación superior. Es más, el Banco en su trabajo sobre educación de 1980, explica que la preocupación primordial de los países en desarrollo “no debe ser el acceso a la educación superior, sino más bien la eficiencia, la calidad externa e interna de dicha educación y ampliar la disponibilidad de oportunidades educativas sin que prevalezca distinción de sexo, de antecedentes étnicos, sin discriminación del alumno por su status económico y social”⁶⁹ (World Bank, Education..., 1980, 29).

⁶⁷ Si bien en los textos de Banco de la primera etapa se hace énfasis en la prioridad que debe tener la inversión y la atención en educación básica, en el texto del Banco de 1980 se hace una aclaración importante respecto a la cobertura educativa de los dos niveles que integran la enseñanza básica. El Banco señala: “ Se requiere expandir y mejorar la eficiencia de la educación primaria, en el nivel de secundaria en tanto hay variaciones muy importantes entre países en la calidad y en su capacidad para expandir la educación a los costos del presente, en algunos casos, es necesario concentrarse en la calidad y en otros, expandir la educación secundaria pero reduciendo sus costos al mismo tiempo” (The World Bank, Education...1980, 45).

⁶⁸ El Banco precisa en el texto sobre educación de 1980: “El acceso a la educación básica debe ser la prioridad cuando la inscripción en las escuelas es baja (menos del 30%), de tal manera que más escuelas enrolen a más estudiantes. Cuando la inscripción llega al 70 y 80% la preocupación debe ser maximizar la eficiencia interna y asegurar la igualdad en la distribución de recursos Sin embargo, sin abandonar los esfuerzos para enrolar al 10 o al 5% de los estudiantes restantes que pueden requerir medidas especiales” (The World Bank, Education..., 1980, 45)

⁶⁹ Es más de la misma manera como el Banco no se inclina en el primer momento por ampliar el acceso a la educación superior, tampoco recomienda a países en desarrollo extender las escuelas técnicas y vocacionales que por lo general se cursan una vez que se finalizan los estudios de secundaria. Pero en esta estrategia y política respecto a la educación técnica y vocacional, no hay una variación en la segunda etapa. ¿Por qué el Banco no se inclina por la expansión de escuelas técnicas y vocacionales? El Banco explica que las escuelas técnicas y vocacionales son más caras; pero además en virtud de que preparan jóvenes con habilidades técnicas ofrecen pocas ventajas, lo que hace más conveniente conceder prioridad e invertir más recursos en la educación primaria y secundaria tradicional que en las escuelas técnicas y vocacionales. Pero pese a que el Banco se opone a esta estrategia y política de ampliación de la cobertura de la enseñanza vocacional y técnica esboza que una estrategia legítima es proporcionar intensivamente enseñanza vocacional (sin explicar en que consiste intensivamente) al final del ciclo secundario o cuando los alumnos han terminado de cursar el más alto nivel de educación general. Esto permitiría en óptica del Banco, ayudar a los estudiantes a seleccionar su ocupación, aumentar la motivación de los estudiantes, incrementar la flexibilidad laboral y promover una mayor igualdad educativa. Por otra parte, el Banco recomienda en la educación postbásica (sin precisar exactamente en que nivel) trabajar

Por otra parte el hecho de que el Banco considerara para 1980 que los problemas educativos de los países en desarrollo constituían otros. Por ejemplo, brindar entrenamiento diferenciado al sector informal en función de sus actividades económicas.⁷⁰ O el que el Banco se planteara para ese momento impulsar la educación rural en los países en desarrollo y recomendara, en esta línea por ejemplo, introducir una orientación rural en diversas escuelas, Vg. en las escuelas de medicina, de ingeniería civil, de educación y de administración, (The World Bank, 1980, 48-49, 51) explica que el tema de la ampliación de la educación superior estuviera relegado en ese momento. A pesar de que para 1980 el Banco ya recomendaba fundar politécnicos y community colleges,⁷¹ que ofrecen (en opinión del Banco) varias ventajas frente a las universidades, por ejemplo se concentran en campos especializados que se relacionan con la industria, proporcionan programas cortos terminales, se vinculan directamente a las necesidades de la economía y de las comunidades y se pueden extender de manera más fácil a lo largo del territorio nacional, (The World Bank, 1980, 46). Iniciativa que influiría, a mediano plazo, en auspiciar una creciente multidiversidad institucional y propiciar la ampliación en el acceso a la educación superior. Ahora bien, dichas preocupaciones educativas que ocupaban la atención del Banco en

en una fábrica en tanto existe cierta evidencia que puede ayudar a manejar la comunicación verbal y contribuir a un mejor aprendizaje de lo cuantitativo (The World Bank, Education Sector Strategy, 1980, 44-45; 47- 48; The World Bank Vocational...1991, 8, 9, 29, 30, 47)

⁷⁰ El Banco planteaba , por ejemplo, las necesidades de preparación del sector artesanal que forma parte de la economía informal y que se caracteriza por que cada unidad hace un producto o tiene una línea de producción consiste en adquirir complejas habilidades manuales por largo tiempo, que además, cuando la empresa en dicho sector es exitosa requiere conocimientos de mercado, de contabilidad y cierto grado de educación formal. Que a su vez el sector de servicios dentro del sector informal necesita aprender sobre créditos, riegos de negocio, riesgos de inversión. También es interesante que el Banco planteara que en la medida que el sector informal crece se requiere una institucionalización de su preparación, siguiendo ciertos requerimientos. Por ejemplo que: 1) la comunidad debe encargarse de supervisar y manejar los programas de preparación, 2) el entrenamiento debe sustentarse en los procesos productivos, 3) los entrenadores deben reclutarse entre los mejores trabajadores locales (Cfr. The World Bank, Education..., 1980, 48-49).

⁷¹ De acuerdo al Diccionario Internacional Simon and Schuster, los community colleges tal como se llegaron instaurar en los Estados Unidos se caracterizan por el hecho de que comprenden dos años de universidad y son financiados en parte por la comunidad a la cual sirven (Diccionario Internacional Simon ..., 1994, 131).

los ochenta muestran distinta vigencia en el momento actual. La preocupación por el sector informal, por su entrenamiento y hasta sobrevivencia ha adquirido importancia, en virtud de la expansión de dicho sector, en virtud de la crisis de la deuda de los ochenta y la implementación de una nueva estrategia de desarrollo que implicó el cierre de empresas; pese a que la expansión de dicho sector atenta en muchos casos contra la industria y el comercio nacional. Para el momento actual, la problemática de la educación rural no tiene igual vigencia por el proceso de urbanización que han tenido lugar en las últimas dos décadas en los países en desarrollo; pese a que las familias más pobres se concentran en el medio rural, para las que la educación es un medio de superación importante. Pero además, marginar a este sector de una educación y un entrenamiento adecuado puede retrasar aún más el desarrollo rural de los países en desarrollo.

Pero cuatro razones adicionales explican la posición reacia del Banco en el primer momento por ampliar el acceso a la educación superior. El que el Banco advirtiera que una de las conquistas más importantes de la educación en los países en desarrollo había sido sobre todo desde los 50s y los 60s que se produjo la ampliación en el acceso a la educación de diversos niveles (The World Bank, Education, 1980, 17s, 42, The World Bank Education..., 1999, s.p.; Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 7)., Pero además que como consecuencia de la importante extensión de la educación terciaria que tuvo lugar en dichos contextos de 1960 a 1975,⁷² existieran muchos egresados sin empleo para los estudios cursados,⁷³

⁷² El Banco proporciona los siguientes datos sobre dicha extensión : De 1960 a 1975 la extensión de la educación terciaria se expandió a una tasa más alta (en un incremento agregado de 332%) que la educación secundaria (que tuvo un incremento agregado en el mismo período de 205%), educación secundaria que a su vez se expandió en la misma etapa a un nivel mayor que la educación primaria (que tuvo un incremento agregado del 102%). El Banco explica que el crecimiento mayor en el nivel terciario y secundario se debió en parte a que las tasas de inscripción iniciales en dichos niveles eran bajas. Así para 1960 el número de estudiantes del nivel terciario en los países en desarrollo ascendía a 2.2 millones de estudiantes, en el segundo nivel o nivel secundario a 22.6 millones de estudiantes, mientras que en el nivel primario o primer nivel el número de estudiantes en países en desarrollo era en 1960 de 117.0 millones de estudiantes. (The World Bank, Education..., 1980, 17; anexo 2, 102-103) .

⁷³ El Banco incluso señala que el desempleo no solo se presenta para los egresados de la nivel terciario sino también para los egresados de las escuelas vocacionales y técnicas. Pero el diagnóstico del Banco sobre el problema del desempleo que enfrentan los estudiantes

para los conocimientos que poseían y que dicha situación podría agravarse constituye una razón de peso para que el Banco se opusiera en el primer momento por una política de ampliación del acceso a la educación superior. Pese a que el Banco reconocía, en esos momentos, que la solución del desempleo dependía, sobre todo, del ritmo de industrialización (The World Bank, 1980, 22, 42, The World Bank, Vocational Training, 1991, 29; Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 2, 18, 22, 23).⁷⁴

egresados de escuelas técnicas y los estudiantes egresados de la educación superior es distinto. En tanto en el caso de los estudiantes técnicos, el Banco alude a una situación que gestó alrededor de 1991, en que en los países en desarrollo se veía a la educación técnica como una opción para encontrar empleo, sin que esta opción en realidad existiera. El Banco precisa esto sobre todo es cierto en países con un sector moderno pequeño de la economía que crece lentamente. En el caso de los estudiantes de educación superior el Banco hace referencia al desempleo de estudiantes graduados que se elevó marcadamente en los países en desarrollo en los años ochenta y continua aumentando. Incluso el Banco advierte para 1994 “ Es probable que el desempleo a este nivel empeore al corto y mediano plazo, puesto que en muchos países el estancamiento económico afecta adversamente la capacidad de la economía para absorber al número en rápido crecimiento de graduados de la enseñanza superior” (The World Bank, Vocational, 1991, 29, Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 2, 18, 22, 23). Pero la posición del Banco en el primer momento, en 1994 es que es necesario adaptar la educación al mercado y no ampliar las oportunidades educativas . Así el Banco señala: “el nivel y distribución de estudiantes admitidos (a nivel de la educación superior) debería reflejar normalmente las oportunidades existentes de empleo, más que las previstas y o las del pasado... (que los) gobiernos no deberían interferir en los mecanismos de mercado ni en las prioridades institucionales, a menos que la necesidad de intervención estatal se justifique en el plano económico ... (como podría ser el caso) de las subvenciones públicas para ciertas especialidades de las ciencias aplicadas que tienen costos elevados o bajos rendimientos privados, pero rendimientos sociales importantes” (Banco Mundial, Enseñanza superior..., 1995, 68). .

⁷⁴ Ahora bien, ya en los documentos del Banco sobre educación de la década de los setenta se hacía alusión a este problema del desempleo de los graduados.(Banco Mundial, Educación..., 1971, 9, 10; Banco Mundial, educación, 1975, 4,11-12, 16-17) Es más en el Documento del Banco sobre educación de 1971 se hacen señalamientos importantes sobre este tema. El Banco explica: “Cuando el problema del desempleo es de carácter cíclico o temporal, no debe tenerse en cuenta en la determinación de los objetivos a largo plazo para el desarrollo de la educación. (Pero) un nivel cada vez mayor de desempleo entre las personas con un grado de educación más alto parece ser un indicio de desequilibrios estructurales, que no pueden pasarse por alto. En esos casos seguir realizando inversiones en la expansión de los sistemas educativos, sin proceder a instituir reformas importantes puede resultar infructuoso desde un punto de vista económico y social. Esta situación exige que se tomen medidas en tres frentes diferentes: la evaluación constante del desarrollo económico y de la demanda potencial y efectiva de recursos humanos de los países en cuestión; la implantación de mejoras en el funcionamiento de los mercados laborales (especialmente en el sistema de incentivos y desincentivos) y la reorientación de los sistemas educativos y de formación” (Banco Mundial, Educación, 1971, 9-10)

Pero el que el Banco cuestionara a priori la conveniencia de ampliar el crecimiento de la matrícula en la enseñanza superior, asumiendo una cierta posición tradicional o partiendo de una premisa a priori de que dicho crecimiento redundaba siempre y necesariamente en un pronunciado descenso de la calidad, también era una segunda razón por la cual el Banco se oponía por ampliar el acceso a dicho nivel educativo, lo que no excluye que en ocasiones el aumento de la cantidad de educandos ha deteriorado la calidad. Tercero el que el Banco advirtiera, poniendo de manifiesto una preocupación institucional, (preocupación que se ha acrecentado en las propuestas de desarrollo del Banco del momento actual)⁷⁵ que la ampliación en el acceso a la educación superior propicia y ha propiciado un deterioro de la infraestructura escolar dando lugar a que las instituciones públicas funcionen en condiciones de hacinamiento en tanto hay insuficientes recursos pedagógicos en las aulas, los laboratorios y las bibliotecas, explica así mismo el que el Banco abogara en el primer momento y aún previamente por una política de selección y no de ampliación en el acceso a la educación superior⁷⁶ (Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 2, 18, 21; Banco Mundial, Educación, 1971, 13).

Last but not least el que el Banco señalara que el crecimiento de la matrícula era insostenible desde el punto de vista fiscal,⁷⁷ explica así mismo que el

⁷⁵ Vid páginas de este capítulo.

⁷⁶ El apoyo en un primer momento a una política de selección en la educación superior, el Banco la expresaba en los siguientes términos: “Es importante realizar una selección eficaz porque la calidad de los estudiantes que ingresan en una institución influye en la calidad y en la eficiencia interna de la enseñanza... La selección también debería contribuir a garantizar que el aumento de la matrícula esté relacionado con la capacidad de la institución “ (Banco Mundial, La enseñanza superior , 1995, 75). Incluso en el documento sobre educación de 1971 el Banco ya señalaba que era necesario “ ayudar a los gobiernos a planear y controlar la magnitud de la configuración de los sistemas escolares y universitarios” (Banco Mundial, Educación, 1971, 13).

⁷⁷ El Banco señala en su libro sobre educación superior de 1995: “En la mayoría de los países en desarrollo, la enseñanza superior ha sido el subsector de más rápido crecimiento del sistema educacional en los últimos veinte años... Este rápido aumento se ha debido a los elevados niveles de subsidio y, en algunos casos, al empleo garantizado por el gobierno a los estudiantes graduados. En muchos casos el resultado de estas políticas ha sido un crecimiento en las matrículas insostenible desde el punto de vista fiscal y un pronunciado descenso de la calidad” (Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 2,18).

Banco se opusiera, entonces, a ampliar el acceso a la educación superior. Sobre todo en tanto dicho argumento económico tenía un fundamento histórico importante: el declive que se presentó, desde la década de los ochenta, del Estado de Bienestar tanto en países desarrollados como en algunos países en desarrollo, donde surgieron Estados de bienestar incipientes. Proceso ante el cual (como expliqué anteriormente) la posición del Banco como de los mismos Estados desarrollados o en desarrollo ha sido y sigue siendo impulsar los sistemas capitalistas, fomentar el funcionamiento de los mercados, mediante la promoción de la competencia y la productividad. Pero procurando adaptarse a los cambios en las condiciones del bienestar y como parte de dicha adaptación realizar reformas, en una situación de restricción de recursos, que han implicado recortes en como se proporcionan los servicios sociales, Vg. la educación.⁷⁸

Ahora bien, unos años más tarde, para 1994 y 1995, el Banco recomienda estrategias que pueden impulsar en un cierto grado un mayor acceso a la educación superior, como fomentar la creciente participación de grupos privados en educación superior y que los estudiantes universitarios y sus familias ayudaran a financiar la educación terciaria, mediante el pago de derechos de matrícula, en tanto dichas estrategias (en las preocupaciones del Banco de ese entonces) podían ahorrar recursos al Estado y coadyuvar a que se canalizarán los fondos disponibles para atender la educación básica (Banco Mundial, *La enseñanza...*, 1994, *Prioridades...*, 1996, 8; Kent, 1995, 20). Sin que empero el Banco se

⁷⁸ El Banco explica que los países de la OCDE han tenido que hacer reformas en sus sistemas educativos en condiciones de escasez de recursos (aunque agregaría yo la magnitud de esta escasez es diametralmente distinta en esos contextos que en países subdesarrollados,). (The World Bank, *Constructing*, 2002, 45-46) Una manifestación de cómo en los países desarrollados sigue prevaleciendo una adaptación al deterioro de los Estados de Bienestar y como en dicho contextos, se sigue impulsando, a pesar de este deterioro el impulso al mercado se expresó para mediados del año 2003 en la cumbre del G-8 que tuvo lugar en Evian, Francia, cuando los dirigentes de los países más desarrollados pusieron énfasis en el modo como los mercados deberían funcionar a la luz, implícita de los escándalos empresariales y contables en Estados Unidos y Europa. Pero donde a la vez, los dirigentes de los países más industrializados del mundo acordaron la reforma del Estado de bienestar, la reforma de los servicios públicos, poner en práctica reformas laborales, transformar, por ejemplo, los sistemas de pensiones como lo habían previsto Alemania y Francia (Ekaiser, “ Los países más ricos...”, *El País*, 3 junio del 2003).

inclinara todavía por una ampliación general en el acceso a la educación superior que presupone ampliar la matrícula tanto en las escuelas públicas como en las escuelas privadas.

Pero si el Banco cambiando de posición apoya desde 1999 un más amplio acceso a la educación superior no es que niegue peligros que había apuntado desde (el primer momento). Así el Banco advierte (para el segundo momento) que cuando los países expanden la educación superior a la ventura, sin tomar en cuenta las condiciones del mercado, guiados por el propósito de responder a la demanda social, existe un enorme riesgo de que los graduados no encuentren empleo. Así, el Banco reconoce que si no se acompaña dicha política de cambios en la economía y en el mercado laboral, no puede traducirse en resultados satisfactorios en lo social, político y económico.

La ampliación de la educación superior y la cuestión de la calidad de la educación en general.

Pero también haciendo uso de un argumento que empleaba en el primer momento, el Banco, destaca para el segundo momento que el hecho de que muchos países en desarrollo se haya duplicado o triplicado el acceso a la educación superior no sólo puede tener sino de hecho ha tenido efectos negativos en la calidad (The World Bank..., Constructing..., 2000, 60 - 61). Esto es importante como advierte el Banco en una coyuntura histórica en que la calidad se ha convertido en la preocupación predominante en la esfera educativa y no sólo para el Banco sino para instituciones y pensadores de diversas latitudes,⁷⁹ para

⁷⁹ El Banco destaca: “ Calidad (de la educación) es la llave para lograr el imperativo del nuevo milenio...” Es más el Banco aclara: “ Atención a la calidad (de la educación y procurar) instituciones eficaces no es nuevo, pero hacer de la calidad la preocupación preeminente de la estrategia en educación si es nuevo” (The World Bank, Education..., 1999, V, Banco Mundial, Estrategia..., 2000, V). Estudiosos de la educación, procedentes de diversos contextos como El. Khawas, De Pietro-Jurand y Holm Nielsen (que el mismo Banco menciona) y José Rivero, latinoamericano están de acuerdo en que la calidad de la educación se ha convertido el centro de atención de la reforma educativa. Es más los primeros tres autores explican razones que han influido en que la cuestión de la calidad ocupe un lugar privilegiado. En tanto los sistemas de educación superior se han duplicado o triplicado, esto ha tenido un efecto negativo en la calidad. De ahí que temas de cómo asegurar la calidad de la educación y mejorarla se han

países en desarrollo como para países desarrollados.⁸⁰ Pero además en una coyuntura de fines del siglo XX y albores del siglo XXI en que la calidad de la educación constituye el centro de las reformas educativas,⁸¹ aunque no es nuevo que en los procesos de transformación educativa se ponga atención en la calidad (The World Bank, Education, 1999, V, Banco Mundial, Estrategia..., 2000, V, The World Bank, Constructing..., 2002, 61, Rivero, Educación..., 1999, V).

Ahora bien para el segundo momento el Banco advierte que una buena calidad de la educación en los diversos niveles se puede asegurar si se crean sistemas educativos eficientes que apoyen un ambiente favorable al aprendizaje, si se tiene personal capacitado y con una moral positiva, que conozca a fondo las materias que impartirá, si se cuenta con un acceso adecuado a recursos económicos, si los estudiantes son sanos y están dispuestos a aprender, si se reconoce que el control de la calidad de la enseñanza es inadecuado en muchos de los sistemas tradicionales y que es necesario crear nuevos sistemas de control de calidad transparentes y explícitos (The World Bank..., Education, 1999, s.p.; Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 26; The World Bank, Constructing..., 2002, 61).

convertido en el centro de atención (The World Bank, Constructing, 2002, 61). Pero el que la calidad de la educación sea un tema central se explica también en tanto como el Banco advierte para 1980, se depositaba el énfasis en la expansión cuantitativa de la educación, pero no en la calidad. Es más el Banco proporciona otra explicación, a la que habría que agregar otras más, de porque la calidad no era en ese entonces tema de primer rango: "Tal vez la dificultad de definir la calidad de la educación en términos cuantitativos ha llevado a los planificadores a ignorar los problemas más difíciles (que se relacionan con dicha cuestión)". (The World Bank, Education, 1980, 54)

⁸⁰ El Banco esboza que contextos desarrollados y subdesarrollados han enfrentado problemas similares como la baja calidad de la educación, estructuras de gobierno y administración rígidas, la existencia de sistemas educativos que tienen escasa relevancia para las necesidades de la economía. El Banco agrega que los países de la OCDE se han enfrentado a dichos problemas desde varios enfoques y con grado de éxito distintos en los resultados (The World Bank, Constructing..., 2002, 46).

⁸¹ José Rivero, estudioso de las reformas educativas que se han emprendido en los últimos años en el continente latinoamericano explica las implicaciones que ha tenido que la calidad se convierta en dichos contextos en el centro de atención: "...priorizar en el análisis los esfuerzos por aumentar la extensión de las jornadas escolares, la transformación curricular, la incorporación de nuevas tecnologías, los desarrollos de la investigación, y la formación inicial y la actualización de los docentes" (Rivero, Educación..., 1999, V).

El que el Banco considere para el segundo momento que factores como un ambiente favorable al aprendizaje y un personal capacitado con una moral positiva son determinantes de la calidad implica un cierto cambio respecto a posiciones del pasado del Banco, en tanto en un primer momento, cuando el Banco partía de una concepción predominantemente económica y gerencial de la educación, el Banco subrayaba que la calidad de la educación dependía sobre todo de cuestiones presupuestarias, de la manera como se distribuían una serie de insumos como el tiempo de instrucción, los libros de textos, las bibliotecas, pero a la vez del conocimiento y experiencia de los maestros. Es más, la calidad de la educación - de acuerdo a la concepción económica del Banco del primer momento - se manifestaba en la formación de egresados que fueran económica y socialmente productivos, en que la educación tuviera un valor agregado, permitiera adquirir más conocimientos y aumentar las posibilidades de los individuos para recibir más ingresos (The World Bank, Education, 1980, 32, 35, 40, 41; Banco Mundial Prioridades, 1996, 90, 92). Precisamente dicha concepción económica del Banco en la manera de concebir la calidad de la educación propició que José Luis Coraggio, estudioso profundo y acucioso de la propuesta educativa del Banco y excolaborador de dicha institución, señalara en una posición pertinente, en mi modesta opinión, que el concepto de eficacia de la educación (asociado al de calidad) en la propuesta educativa del Banco debía ser revisado en su significado teórico⁸² y en la manera como puede medirse (José Luis Coraggio, Investigación educativa, 55).

⁸² Pese a que Banco en el texto de 1980 se refiere a la calidad interna y externa de la educación no define, las connotaciones precisas de esos términos (The World Bank, Education., 1980,). Pero a partir de las preocupaciones que el Banco manifiesta en sus textos, surge la interrogante de en que medida la calidad interna de la educación implica que los educandos adquieran los valores, los conocimientos y las destrezas pertinentes. Cuestión que preocupa al Banco como se manifiesta en el texto de 1980 , en el que dicha institución brinda abundantes recomendaciones pedagógicas (véase nota siguiente). Mientras la calidad externa equivaldría a un buen desempeño en el mercado. En este último sentido el Banco proponía para 1994 que para aumentar la calidad (externa) de la educación (o su pertinencia para el mercado) las instituciones educativas a fin de poder orientarse acerca de las variedades de cursos que ofrecen y tomar decisiones sobre los planes de estudio debían vigilar tanto el desempeño de sus graduados en el mercado laboral, considerando cuestiones como la colocación y la remuneración que perciben, como la oferta y demanda de diversas especialidades (Banco

Pero el que prevaleciera esta posición gerencial y económica del Banco sobre la calidad de la educación en la primer etapa no excluye que en su texto sobre educación de 1980, que cómo esbocé anteriormente es el texto de Banco de la primera etapa con mayor contenido pedagógico se incluyeran sugerencias importantes para elevar la calidad de la educación ya sea en un nivel determinado o de la educación general.⁸³ Esto parece mostrar que en los textos del Banco de

Mundial, Enseñanza superior 1995, 83- 84). Iniciativa, en mi modesta opinión importante, para acercar educación y mercado, pese a que la educación no debe restringirse a promover la expansión del mercado.

⁸³ Así el Banco en dicho texto propone recomendaciones para elevar la calidad en niveles específicos: 1) A nivel primario, los planes de estudio suelen contener demasiadas asignaturas, con lo que se reduce el tiempo disponible para impartir conocimientos básicos, 2) A nivel primario el idioma de instrucción inicial más efectivo es el idioma nativo del niño 3) Deben impulsarse programas de formación cortos para los maestros de primaria que en lugar de dedicar tanto tiempo a la secundaria general, se centren en la adquisición de conocimientos pedagógicos, lo que sería más eficaz en función de los costos. Pero este tipo de programas más cortos supone que los futuros maestros hayan completado ya su educación secundaria general. 4) Las escuelas vocacionales previas a un trabajo deben impartir habilidades generales por la dificultad de prever que requisitos tendrá la economía en una serie de habilidades específicas. (World Bank, Education..., 1980 , 45, Banco Mundial, Educación Primaria, 1992, 27. Banco Mundial, Prioridades..., 1996, , 7-8;) Ahora bien, para diversos niveles educativos, el Banco bosqueja algunos principios generales y recomendaciones que pueden contribuir a incrementar la calidad de la educación. Por ejemplo: 1) Las expectativas positivas de los maestros respecto a los estudiantes incrementan el aprendizaje de estos, 2) Más que dotar a los maestros de un grado es importante mejorar los métodos de su entrenamiento y selección 3) La eficacia de los maestros se asocia a rasgos personales como la estabilidad emocional, la extroversión y la confianza que inspiren, 4) La calidad de la educación puede mejorar cuando las escuelas tienen autonomía para emplear los insumos educacionales de acuerdo a las condiciones locales y son responsables ante los padres y las comunidades 5) El desarrollo de los currícula no se debe confundir con la revisión de los planes de estudio y con su actualización 6) Los cambios en los currícula tampoco se deben reducir como sucede, a veces, a aplicar experiencias que provienen de Europa y Norteamérica 7) Los cambios en los currícula deben hacerse con sus complementariedades necesarias, con reformas a nivel de los maestros, de los libros de texto y con la garantía de recursos adicionales, 8) El método de exposición es eficaz para impartir conocimientos, el método del descubrimiento científico es útil para desarrollar habilidades cognitivas más elevadas, como el razonamiento lógico y el pensamiento creativo 9) En tanto el conocimiento es un proceso continuo es más realista organizar los currícula por pequeñas unidades y no por años escolares, 10) Un balance entre conocimiento teórico y conocimiento práctico es relevante, 11) El contenido del currícula debe reflejar la estructura del conocimiento, las principales teorías, los principales conceptos, las principales relaciones de una disciplina, 13) Se debe enseñar a generar conocimientos mediante la observación, clasificación, medición, inducción y verificación, 14) La presentación del conocimiento debe tomar en cuenta el desarrollo de los educandos y sus ritmos de aprendizaje, 15) Con el objeto de aplicar los conocimientos y demostrarlos es necesario recurrir al entorno del estudiante, 16) Las normas de rendimiento eficaces son resultado del consenso de los educadores profesionales, los padres, los estudiantes. 17) La reforma educativa arroja buenos resultados cuando aumenta la participación de la comunidad, de los padres y de los alumnos, 18) Medidas

una misma etapa hay diferencias en ciertas orientaciones desde las cuales se vislumbra la educación (por ejemplo, en el lente mas o menos pedagógico que se asume para comprender e impulsar el proceso), pese que hay tendencias generales (que este estudio ha procurado destacar) como el viraje de una concepción sobre todo económica y gerencial de la educación a una concepción más bien política y social de la educación que el Banco comienza a asumir, pero en la que todavía perdura una orientación económica.

Vías para lograr la ampliación de la educación superior

Pero a pesar de que el Banco sigue visualizando para el segundo momento riesgos en la ampliación en el acceso a la educación superior (como los enunciados anteriormente), recomienda dicha extensión y explica que para el año 2002 hay más opciones que podrían contribuir a ampliar de manera sostenida el acceso a dicho nivel. Así el Banco advierte que la multidiversidad institucional – que constituye un rasgo característico de la educación superior; (tema al que el Banco le dedica importante atención desde 1994, desde que publica su primer trabajo sobre educación superior) puede permitir responder a las demandas crecientes de acceso, que surgen en tanto más egresados de los niveles intermedios aspiran a ingresar a la educación superior, en tanto conciben que por esta vía pueden mejorar sus ingresos.

De tal manera que el hecho que para el 2002 se hayan creado en los países en desarrollo mayor volumen de universidades públicas, grandes y pequeñas, de tecnológicos o escuelas técnicas, de universidades nacionales,

administrativas de índole gerencial puede aumentar la eficacia cuantitativa de la educación sin que se requieran más recursos. La mayor parte de las recomendaciones académicas (que se explican en los incisos 1, 2, 3, 5,6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 se encuentran en el texto del Banco de los 80 (The World Bank, Education..., 1980, 32-35). Las recomendaciones del Banco no estrictamente pedagógicas de impulsar la autonomía de las escuelas, fomentar la mayor participación de los padres y las comunidades y procurar el consenso en tanto dichas iniciativas pueden derivar en una mejor calidad de la educación se encuentran en el libro del Banco sobre educación de 1996, Banco Mundial, Prioridades...1996, 14, 81, 95, 96, 158) Sobre como la administración de la educación puede afectar la calidad Cfr. The World Bank, Education, 1980, 38; Banco Mundial, Prioridades..., 1996..., 7, 96).

estatales y provinciales, de universidades privadas ; pero además el que en las últimas dos décadas se hayan creado tanto en contextos desarrollados como subdesarrollados una más amplia gama de instituciones de nivel terciario; el establecimiento de universidades abiertas, universidades dependientes de corporaciones, universidades de franquicia, programas cortos y medianos en duración, programas de instituciones externas, y organismos que tienen a servir para impulsar el acceso a dicho nivel educativo son vías que pueden permitir aumentar el alcance de la cobertura educativa de nivel superior (The World Bank, *Constructing*, 2002, XXVII, 33, 34-35 48, 85).⁸⁴ Pero también dicha multidiversidad de opciones puede contribuir (en la perspectiva del Banco) a hacer más real la meta de una educación permanente. Pero la multidiversidad institucional, que el Banco defiende en tanto (en su óptica ofrece beneficios), tiene como requisito: redes que evalúen en el plano nacional o internacional, dependiendo de sí las instituciones son nacionales o extranjeras, que las múltiples y nuevas instituciones, sean garantes de calidad.⁸⁵

⁸⁴ El Banco advierte “en las últimas dos décadas muchos países han experimentado una diversificación sobresaliente de sus sectores de educación terciaria “. Pero el Banco agrega “una segunda ola de diversificación es actualmente perceptible a través de la emergencia de nuevas formas de competencia en el sector terciario que trascienden las barreras conceptuales, institucionales y geográficas” Pero el Banco explica cómo la multidiversidad institucional se ha producido con ciertas especificidades regionales. Por ejemplo, en “América Latina, Asia y más recientemente en Europa Oriental y África Sub - Sahariana, la tendencia (a la diversificación) se ha incrementado con el rápido crecimiento en el número y tamaño de las instituciones privadas de nivel terciario”. En cambio, en Asia del Sur y Asia Sudoriental, los antiguos países socialistas de Europa del Este ha tenido lugar una proliferación de cursos externos, ofrecidos a través de universidades de franquicia, que operan en favor y en nombre de universidades inglesas, norteamericanas y australianas”. Es más, el Banco agrega: “Un grupo diverso de instituciones, como compañías de medios de comunicación, casas editoriales, bibliotecas museos, escuelas secundarias ... (que son) más difíciles de rastrear, han extendido su alcance al mundo de la educación terciaria adquiriendo significación por lo menos en Estados Unidos e Inglaterra. Las compañías editoriales proporcionan servicios vinculados al diseño de curriculum y a la preparación de materiales educativos para distribuirlos por internet. Museos y bibliotecas ofrecen cursos educativos continuos” (The World Bank, *Constructing...*, The World Bank, 2002, 33-34)

⁸⁵ Es más el Banco advierte en referencia a los programas externos: “Pocos países en desarrollo han establecidos los sistemas de cuantificación y evaluación , o tienen la información necesaria sobre la calidad de programas externos ...”. Es más (dichos países ”debían tener la oportunidad de participar en redes de evaluación y acreditación internacionales...” para (asegurar) que estas “instituciones externas cumplen con los mismos requisitos de calidad y conceden el mismo

También el Banco advierte para el segundo momento cómo la educación a distancia y los sistemas de universidad abierta pueden constituir un medio para ampliar la matrícula de la educación terciaria. Para desarrollar dicha enseñanza lo que se requiere, un plan empresarial, un plan de negocios realista, un marco regulador, una mayor participación de instituciones en este tipo de enseñanza, poner mayor énfasis en las capacidades y destrezas que obtienen los graduados que en la calidad de los profesores y en la selección de los estudiantes (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 35, 91). La novedad no es que el Banco impulse la educación a distancia, sino que diseñe diversas estrategias para impulsar dicho tipo de enseñanza.

También el Banco rescata para el segundo momento otra tesis del primer momento que el establecimiento de becas, la concesión de préstamos a estudiantes, la creación de fondos financieros especiales, el establecimiento de programas de extensión especiales pueden constituir medios idóneos para ampliar el acceso para los estudiantes que se encuentran en una situación de desventaja social; pero que cuentan con méritos académicos y han demostrado que son talentosos. Es más, en la perspectiva del Banco, la extensión de préstamos privados constituye una medida positiva para ampliar el acceso a la educación terciaria, en tanto contribuye a que los educandos seleccionen mejores escuelas y coadyuva a que incrementen su rendimiento académico. En tanto, en opinión del Banco, los estudiantes que obtienen préstamos para estudiar logran, en general, mejores resultados académicos que los que no reciben ningún tipo de préstamo. Incluso el Banco advierte (en el segundo momento rescatando recomendaciones del primer momento) que la oposición entre calidad y cantidad de educación puede solucionarse y propiciar un aprendizaje de mayor calidad si se logra que los costos directos de la educación superior, los salarios de los maestros, la manutención de los edificios sean sostenidos por las familias y los estudiantes, lo

reconocimiento a lo grados que prevalecen en instituciones similares de los países de origen” (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 35)

que daría lugar (en la óptica del Banco) a un mejor empleo de los recursos⁸⁶ (The World Bank., *Constructing...*, 2002, XXVII, 56-57, 96)

¿ Por qué el Banco apoya la ampliación de la educación superior?

Hasta ahora se explicó a partir de qué estrategias y políticas el Banco promueve el mayor acceso a la educación superior, pese a ser consciente de algunos de sus peligros. Es necesario considerar ahora qué razones influyen en que el Banco se incline por dicha política en el segundo momento. El que el Banco reconozca (para el segundo momento) el potencial político, social y económico de la educación superior (tema que desarrollé anteriormente) influye en que recomiende la ampliación de la cobertura educativa de dicho nivel en países en desarrollo. También el Banco al impulsar que se amplíe el acceso a la educación superior y revalorizar las funciones de dicho nivel educativo parece preparar el camino para que se avance en países en desarrollo en la internacionalización de dicho nivel educativo, de tal modo que instituciones extranjeras puedan participar en el suministro de dicha educación.

¿Significa esto que el Banco al fomentar la multidiversidad institucional para que se amplíe el acceso a la educación superior y proponer que instituciones internacionales se encarguen de proporcionar educación superior a distancia en pequeños Estados, (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XXIX - XXX, 33, 35) está promoviendo una creciente apertura del sector educativo, que sería un proceso paralelo a la apertura comercial que el mismo Banco propició en los países en desarrollo, cuando fomentó las políticas de ajuste? Lo cierto es que el Banco ha promovido (como expliqué en el primer capítulo) la apertura comercial de los países en desarrollo y ha fomentado procesos políticos como la rendición de cuentas por parte de los gobiernos, la lucha contra algunos males políticos

⁸⁶ Para la educación básica , el Banco plantea una recomendación social y psicológica para incrementar la calidad de la educación: que los gobiernos procuren lograr que los padres de familia no se desencanten de los resultados de la educación y sigan enviando a sus hijos a las escuelas; que los padres se opongan a que sus hijos abandonen la escuela, cuestiones que presuponen un considerable esfuerzo (The World Bank..., *Education*, 99, s.p., Banco Mundial, *Estrategia...*, 2000, 14).

como la corrupción; de tal modo que mediante dichas iniciativas políticas se avance en la apertura económica de los países rezagados y se logre atraer mayor volumen de inversión extranjera.

Todo indica que el Banco ha impulsado la apertura de la educación superior y un mayor acceso a dicho nivel de enseñanza mediante dicha apertura – incrementado la oferta de dicha educación– pero en países subdesarrollados con mayor rezago económico y social; en los países africanos situados al sur del Sahara. Desde 1997, el Banco idea y fomenta para dichos países un sistema de universidad a distancia de tal modo que los cursos sean impartidos por universidades de países desarrollados proceso que supone una apertura educativa.⁸⁷ Es más, como es común en la historia del Banco, dicha institución primero echa a andar dicho proyecto y, después; en el año 2002 recomienda que la mayor parte de países en desarrollo deben propiciar una expansión de la educación terciaria (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XVII- XVIII). El que África estuviera para fines de la década de los noventa y siga estando en los albores del nuevo milenio muy atrasada respecto a Europa, Norte América, Asia y Latinoamérica en lo que se refiere a avances científicos y tecnológicos y en el nivel de vida de la población,⁸⁸ el que las universidades africanas produjeran y sigan produciendo pocos graduados sobre todo en ciertas áreas del conocimiento, el que hubiera y siga habiendo una amplia demanda de educación terciaria por parte de estudiantes con pocos recursos que finalizaron el ciclo medio, el que los gobiernos tuvieran y sigan teniendo presupuestos demasiado restringidos para el gasto educativo, el que la educación privada de nivel terciario fuera y siga siendo muy costosa, el que existiera y siga existiendo una amplia fuerza de trabajo que debía y debe adquirir destrezas más complejas que suponen mayor calificación; pero también el aislamiento de África de la sociedad del conocimiento global

⁸⁷ Pese a que el Banco ha apoyado, en términos generales el sistema de educación a distancia, dicho rubro ha significado escaso monto en los préstamos concedidos por dicha institución de 1992 a 2003. (Véanse Cuadros 3 y 5 del Anexo 2).

⁸⁸ El atraso de África, sobre todo de la región que se ubica en el Sur del Sahara también ha dado lugar a que desde el año 2000 se incrementen los préstamos educativos para dicha región (Véase Cuadro 8 del Anexo 2)

explica que el Banco haya promovido en dicha región la ampliación de la educación superior mediante la extensión de la universidad virtual en un programa en que participan diversas instituciones educativas de países desarrollados.⁸⁹ Pero estas mismas razones explican y hasta legitiman que la Universidad Africana Virtual de ser un proyecto del Banco (que aprovechó su experiencia y facilidades) se haya convertido en una organización intergubernamental, (independiente del Banco) con 34 centros de aprendizaje a distancia en diecinueve países africanos y que dicho sistema tenga como meta expandirse a los cincuenta y tres países africanos con el propósito de proporcionar una educación terciaria relevante, flexible y más eficiente desde el punto de vista de los costos (La Universidad Africana Virtual, sitio en la WWW.www.avu.org, 1, 4, 5 1/11/2004, Banco Mundial, Estrategia, 2000, recuadro 1, 3).

El hecho que gobiernos nacionales y universidades públicas tanto de países desarrollados como de países en desarrollo se resistieran al proceso de apertura educativa de la educación terciaria ha constituido un freno a que dicho proceso se extendiera a otros países de ingreso mediano y bajo,⁹⁰ por ejemplo en ciertas regiones de Asia y Latinoamérica. Pese a que el proceso de apertura educativa de dicho nivel – mediante la universidad a distancia - puede extenderse en el porvenir en dichas regiones si se logra abaratar los costos de la educación a distancia.

⁸⁹ En el programa de la Universidad Africana Virtual participan en el 2004: el prestigioso Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) de Estados Unidos, la Universidad Carleton de Canadá, la Universidad Laval de Canadá, el Instituto de Tecnología de Nueva Jersey, el Instituto de Tecnología de Indiana, el Instituto de Tecnología Royal Melbourne de Australia, la Universidad Curtin de Australia (La Universidad Virtual, sitio en la WWW/www.avu.org 1/11/2004).1

⁹⁰ El Dr. David Torres Mejía, como Director en 2003 de Comunicación Social de la Secretaría de Educación Pública en México, explicaba que el proceso de liberalización de la educación ha tenido como adversarios universidades públicas canadienses, norteamericanas y europeas. Es más de acuerdo al Dr. Torres el gobierno mexicano se ha opuesto a la liberalización de dicho servicio. Pese a que el Dr. Aboites señala que la apertura educativa se produjo en México, hace diez años con la firma del Tratado de Libre Comercio. Pero el Dr. Torres agregaba que el proceso de liberalización educativa, como la OMC lo promueve, ha sido apoyado por los gobiernos chino y australiano, En el caso de Australia, explicaba el Dr. Torres, lo que sucede es que tiene un sistema universitario muy potente y una población pequeña, por lo que promueve su sistema hacia el exterior. (González y Ochoa, “ Niega SEP...” *Excélsior*, 2003, 1A, 17A).

El que se procure avanzar en la liberalización de los servicios (como educación) debe tener en cuenta que el proceso de apertura económica se produjo con la mira de impulsar la liberalización de los servicios y que instancias internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han impulsado la apertura educativa, aunque a condición que no se deteriore la calidad de la educación.⁹¹ Es más, en la medida en que el Banco se ha mostrado cauteloso en este asunto y no ha defendido explícitamente la apertura educativa, como las organizaciones internacionales mencionadas, tal parece que privilegia la apertura económica frente a la de índole educativa; pero además parece mostrar mayor prudencia ante la apertura educativa, que por la transformación que propicia en los currícula, en los contenidos de la enseñanza puede repercutir negativamente en la construcción de una identidad nacional. Por este riesgo oponerse a la apertura educativa es, en principio, pertinente,

Ahora bien ¿por qué el Banco de hecho ha impulsado la ampliación en el acceso a la educación terciaria mediante la extensión de la universidad a distancia? y con ello ha fomentado la apertura de dicho nivel educativo. El que la ampliación de la educación terciaria sea fundamental para agrandar el mercado internacional de profesionistas que pueden servir para impulsar, en última instancia, el mercado mundial, explica que el Banco se incline por dicha ampliación.⁹² Lo que no excluye que mediante la ampliación en el acceso a la

⁹¹ Así, la Directora de la OCDE para América Latina y México, Gabriela Ilian Ramos en junio de 2003 explicó que dicha apertura tiene que ver con el comercio de servicios o con la internacionalización de la educación,” que tiene por propósito que las instituciones educativas intercambien servicios sin importar las fronteras que limitan el establecimiento y la canalización de la oferta”. Siempre y cuando con la internacionalización se garantice que participen en el servicio educativo instituciones de calidad. Es más, la OCDE, como expliqué en el primer capítulo, se crea con el propósito de impulsar la liberalización comercial y de servicios. En una posición distinta Armando Labra Manjarrez, como Secretario de Planeación y Reforma Universitaria de la UNAM) señaló en junio de 2003 que con la apertura educativa el problema que se plantea no es “ la competitividad de la educación sino en manos de quien estará la educación de los mexicanos” .(González, 2003, 1A, 10A). También el proceso de apertura educativa en otros países plantea el problema de en quien recae el control de la educación.

⁹² ¿Cómo se manifiesta que el Banco procura a través de la apertura de sistemas educativos de países en desarrollo impulsar el mercado mundial?. En tanto su proyecto sobre la Universidad

educación terciaria se abre la posibilidad de capacitar a científicos, técnicos, ingenieros, administradores de empresas, suministradores de salud, profesores y otros profesionales de alto nivel necesarios para impulsar el desarrollo económico y social de países rezagados como los países africanos situados al sur del Sahara. Por otra parte a través de la ampliación de la educación terciaria (y de otros niveles educativos), se hace factible extender en países en desarrollo la sociedad del conocimiento, otra preocupación del Banco.⁹³ Sociedad del conocimiento que es una realidad más próxima a las sociedades desarrolladas y más alejada de los países subdesarrollados; sociedad que presupone una valoración positiva del conocimiento y su empleo exhaustivo para la vida cotidiana, por ejemplo, para hacer inteligible el mercado, para comprender cómo funcionan las instituciones (vg. los bancos) y como operan los bienes (vg. los coches). Pese a que la sociedad del conocimiento también encarna un peligro: dividir a los hombres (como ya se ha puesto de manifiesto en algunos contextos), entre los que saben y los que no saben. La sociedad del conocimiento tiene, por tanto, una faceta positiva y otra negativa.

Pero también a través de la ampliación en el acceso a la educación superior mediante la universidad a distancia el proceso de internacionalización de la educación avanza, en tanto se incrementa la difusión de conocimientos de universidades de países desarrollados a universidades de países en desarrollo, lo que permite a países desarrollados tener un cierto control sobre lo que se enseña

Virtual Africana era formar estudiantes, científicos y técnicos e impartir seminarios de desarrollo profesional para el sector público y privado que fomenten el crecimiento económico, y (agregaría) que impulsen un modelo de desarrollo que propicia sobre todo la extensión del mercado mundial (Banco Mundial, Estrategia....., 2000, 3) Así, en la Universidad Virtual Africana en los años 2000 y 2001 se prepararon en 31 centros de 17 países africanos a 23,000 estudiantes en áreas que se vinculan a la expansión económica como los Negocios, Contaduría, Ciencias de la Computación (La Universidad Virtual Africana, sitio en la WWW:www.avu. org, 5, 1/11, 2004).

⁹³ El Banco concede gran relevancia a construir sociedades del conocimiento tanto en países en desarrollo como en sociedades desarrolladas. Esto explica que el título de su último libro sobre educación superior sea: Construyendo sociedades del conocimiento: nuevo desafío para la educación superior. (The World Bank, Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education, 2002).

y la modalidad como se enseña en países rezagados⁹⁴ e influir, así, en el devenir educativo y social de dichos contextos. Pero además, a partir de la universidad a distancia se abre la posibilidad de instituir una nueva modalidad de educación que puede resultar atractiva para sectores económicos de países desarrollados vinculados a la informática, que precisamente a través de dicha modalidad de educación pueden expandir sus actividades.⁹⁵

Ahora bien, para países en desarrollo ampliar el acceso a la educación superior por las vías tradicionales exige mayores recursos, lo que se dificulta en el modelo de desarrollo vigente que tiene otras prioridades. Y puede propiciar, sea que tal proyecto se implemente por la vía tradicional o por medio de la educación a distancia un problema social, si tal iniciativa no se acompaña de una reactivación de la economía que haga posible absorber a los egresados de la educación superior.⁹⁶ De allí que la ampliación de la educación superior constituya una política que debe evaluarse tanto en sus repercusiones económicas, políticas y sociales; pero, además, debe ponerse en práctica de manera simultánea a otras estrategias que garanticen una educación terciaria de calidad.

⁹⁴ La Universidad a distancia que se imparte desde países desarrollados puede implicar difundir una visión del mundo, de la vida, de la economía, de la política, de lo social. Aun cuando no necesariamente implica que no se tomen en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. Así la Universidad Virtual Africana trabaja con las Universidades Africanas para identificar los programas esenciales para el desarrollo de África. Ahora bien, mediante dicho proyecto también se procura construir un capital social mediante la articulación y el trabajo en común de los responsables del proyecto con individuos y organizaciones preocupados por resolver la brecha educativa, científica, tecnológica y social del continente africano (La Universidad Virtual Africana, sitio en la WWW.www.avu.org, 7,9, 1/11/ 2004.. .

⁹⁵ En la Universidad Virtual Africana trabajan como socios que proporcionan las soluciones técnicas Microsoft, Hewlett Packard y Netsat (La Universidad Virtual Africana, (sitio en la WWW:www.avu.org , 7 , 1/11/2004). El Banco señala en su último libro sobre educación superior que la educación a distancia requiere entre otras cosas un plan empresarial, un plan de negocios realista, un marco regulador (World Bank, Constructing..., 2002, 35, 91).

⁹⁶ Pero independientemente de la importancia que los sistemas económico- sociales empleen a los egresados de la educación superior, es necesario considerar que tanto en países en desarrollo como en países desarrollados egresan millones de titulados que no tendrán a lo largo de su vida oportunidades para aplicar sus conocimientos. Pero incluso que los individuos que logren trabajar en algo de lo que saben verán condenada a la inutilidad una parte importante de sus conocimientos (Pedro de Silva, 2002, 12).

Un nuevo enlace entre instituciones educativas como novedad. Antecedentes de preocupaciones institucionales.

Para el segundo momento a raíz de que el Banco comienza a asumir una concepción política - social de la educación promueve un nuevo enlace entre instituciones educativas de los países de ingreso mediano y bajo y un mayor desarrollo institucional en todos los terrenos. Y es que para el segundo momento y de manera precisa desde el 2003, el Banco asume como cambio de percepción importante, que tanto la transición educativa de los países de ingreso mediano y bajo, como la transformación económica de dichos países, como el avance en la democracia, el logro de una mejor calidad de vida y los mayores cambios que se desplegarán en los próximos cincuenta años, en rubros tan distintos como la urbanización, la innovación tecnológica, el cambio en los valores sociales, la transformación de las carencias en bienes naturales y el establecimiento de vínculos más fuertes entre naciones van a depender del entramado institucional, de la relación entre instituciones, de la transformación de las instituciones pero también de la creación de nuevas instituciones⁹⁷ (World Bank, World Development Report, 2003, XIII, 37).

Regresando a la problemática educativa, cómo explicar que el Banco promueva para el segundo momento una nueva articulación entre instituciones educativas y que la nueva relación que el Banco diseña entre instituciones educativas se desprenda de que (para el segundo momento) comienza a adoptar una concepción política - social de la educación. El hecho de que las instituciones

⁹⁷ Una demostración de que el Banco concede en los dos últimos años a las instituciones un lugar vital en la reordenación del mundo en desarrollo e incluso del orden mundial global, es que dedica el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2002 al tema de cómo las instituciones pueden contribuir en la construcción del mercado y el Informe sobre el Desarrollo Mundial del 2003 a cómo las instituciones pueden contribuir a elevar la calidad de vida. Pese a que como explicaré más adelante el Banco comienza a conceder un lugar relevante a las instituciones desde 1991 lo que se pone de manifiesto en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de dicho año (Cfr. World Bank, World Development 1991, The Challenge...; World Bank, World Development Report, 2002, Institutions; ...; World Bank, World Development Report, 2003, Sustainable...).

que el Banco define como organizaciones y reglas,⁹⁸ tiendan a constituir arenas dónde se negocian acuerdos, donde se dirimen conflictos políticos, donde se deciden iniciativas de cambio. En fin, el que las instituciones constituyan instancias donde se desarrollan importantes procesos políticos y sociales influye, en que en el momento en el que el Banco comienza a asumir una concepción política - social de la educación conceda gran importancia a la relación entre instituciones educativas y fomente una transformación en el vínculo entre dichas instituciones.

No es que desde 1999, el Banco por primera vez, considere que las instituciones educativas constituyen pilares fundamentales de la reforma educativa. Desde 1980 (como expliqué en el tercer capítulo) y aun en años anteriores, el Banco señala que la reforma educativa depende de cambios en las escuelas primarias, en las escuelas secundarias y de transformaciones en las instituciones educativas de nivel terciario.

Así, por ejemplo, desde 1980 el Banco aboga (como expliqué en el segundo capítulo) por la autonomía de las escuelas locales, proceso que se debe alcanzar (en opinión del Banco) como consecuencia de un proceso de descentralización, (a partir del cual se deben transferir funciones de los poderes centrales a los poderes estatales y locales y a la vez conceder nuevas atribuciones a las instancias que imparten servicios sociales locales como escuelas, hospitales, clínicas de seguridad social). Es más la autonomía de las escuelas locales constituye (en opinión del Banco) un requisito fundamental para que los sistemas educativos de los países en desarrollo funcionen con eficacia y logren garantizar una buena calidad en la educación.⁹⁹

Es más, para el primer momento el Banco impulsa otras estrategias para influir en la transformación de las instituciones educativas de los países de ingreso

⁹⁸ El Banco plantea la siguiente interrogante: "¿Qué son las instituciones? (Y responde): Son las reglas y las organizaciones, incluyendo las normas informales que coordinan el comportamiento humano"(World Bank, World Development Report 2003, Sustainable..., 37). Pero esta definición genérica de las instituciones implica que en algunos casos históricos las instituciones son exclusiva o predominantemente reglas, en otros casos son organizaciones y en otras situaciones históricas son simultáneamente organizaciones y reglas.

⁹⁹ Vid. capítulo 3 en que se desarrolla el tema.

mediano y bajo. Así por ejemplo, el Banco fomenta (como expliqué en los capítulos anteriores), una administración gerencial en las instituciones educativas, es decir que las instituciones pongan en práctica procesos que les permitan ahorrar costos y aumentar rendimientos y como parte de dicho proceso se realicen evaluaciones de los diversos sectores que participan en las instituciones educativas y se implementen procesos de vigilancia y fiscalización en las instituciones educativas.

Pero si el Banco recomienda - desde el primer momento - a los países de ingreso mediano y bajo convertir a las instituciones educativas en pilares fundamentales de la transformación educativa y fomentar cambios en las instituciones y hasta sugiere una mayor interacción institucional entre instituciones de educación superior, de tal modo que se genere un clima de consenso y confianza, que les posibilite la adopción de decisiones de manera concertada, (Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 83) ¿en qué consiste la nueva conexión entre instituciones educativas que el Banco promueve en países de ingreso mediano y bajo desde el segundo momento, desde 1999, precisamente cuando el Banco comienza a asumir una concepción político - social de la educación como complemento de su previa posición economicista?

Un nuevo enlace vertical entre instituciones educativas

El Banco promueve – precisamente para el segundo momento que los países de ingreso mediano y bajo fomenten una conexión más estrecha, más de cooperación y menos de conflicto entre instituciones educativas con independencia del nivel de enseñanza que imparten, con lo que impulsa un nuevo enlace vertical entre instituciones educativas. Esto supone que el Banco comienza a considerar la educación “ como un sistema integrado en el que una parte no puede marchar bien si hay otra en mal estado ” (The World Bank, Education..., s.p.; Banco Mundial, Estrategia, 25). Pero a la vez implica que para el Banco adquieren importancia las instituciones educativas de distintos niveles. Frente a la antigua primacía que el Banco concedía a la educación básica y las instituciones

que imparten educación básica, el Banco revalora la educación terciaria y “ las instituciones de enseñanza terciaria en tanto tienen una función crucial que desempeñar como centros de excelencia, centros de investigación y lugares de capacitación para los maestros y dirigentes del futuro”. (Banco Mundial, Education..., 1999, s.p.; World Bank, Estrategia, 2000, 25-26)

Pero el enlace vertical entre instituciones educativas que el Banco impulsa para el segundo momento, que supone un enfoque integral y una perspectiva holística de la educación también se manifiesta en que el Banco comienza a financiar proyectos de reforma en instituciones de los diversos niveles de enseñanza. Así, en un país el Banco impulsa mejorar la infraestructura educativa en instituciones que imparten diferentes niveles de enseñanza, en otro reformar los sistemas de información de las instituciones educativas de diversos niveles con la intención de supervisar el costo de los insumos y los rendimientos que se logran a través del proceso de aprendizaje.¹⁰⁰

Ahora bien, la nueva vinculación vertical entre instituciones educativas de países en desarrollo que el Banco promueve, para el segundo momento, implica también fomentar mayor conexión entre los niveles de licenciatura y los niveles de postgrado, (The World Bank, Constructing, 2002, XXII) y no sólo promover mayor y mejor relación entre educación terciaria y secundaria, entre secundaria y primaria tomando en cuenta, como el Banco destaca (y como expliqué previamente) que la educación terciaria puede constituir un factor de apoyo; pero también puede perjudicar a los otros niveles, pero a la vez que los problemas no

¹⁰⁰ Así el Banco explica que a raíz del enfoque holístico “ que se observa mejor en proyectos encaminados a apoyar reformas a nivel de todo el sector” se puso en marcha el Proyecto de Mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación en Bolivia, cuyo objetivo ... (era) entre otras cosas hacer mejorar...las infraestructuras y los procesos educativos. Pero también se apoyó un proyecto de gestión nacional de los sistemas de información a nivel de los distritos y de los estados en la India, para supervisar la información sobre el costo de los insumos y sobre el rendimiento del proceso de aprendizaje (The World Bank, Education..., 1999, s.p. , Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 25-26)

resueltos en los primeros niveles de enseñanza - primaria y secundaria repercuten negativamente en el nivel terciario.¹⁰¹

Sin embargo, lo que el Banco recomienda (para un segundo momento) como parte de esta nueva relación vertical entre instituciones educativas es fomentar un balance en la distribución de recursos entre instituciones de diversos niveles; realizar evaluaciones del costo, de los insumos en todos los niveles que puedan servir para aquilatar el rendimiento integral del sistema educativo ((The World Bank, Constructing..., 2002 XXII) De allí que el nuevo vínculo vertical entre instituciones educativas de diversos niveles que el Banco recomienda a países en desarrollo debe tener repercusiones en la modalidad como se distribuyen los recursos económicos entre diversas instituciones educativas y hasta puede originar cambios en la administración de la educación.

Un nuevo enlace horizontal entre instituciones educativas de nivel superior.

Pero para el segundo momento y producto de que el Banco comienza a asumir una nueva concepción socio - política de la educación también propone un nuevo vinculo horizontal entre instituciones educativas de nivel superior. Esta nueva conexión horizontal constituye (en opinión del Banco) una estrategia necesaria para contrarrestar la desigualdad y la fragmentación de instituciones que prevalece en dicho nivel, fenómenos que obstaculizan la competencia, la diversificación, la cooperación entre instituciones. Y es que de acuerdo al diagnóstico del Banco en el nivel terciario coexisten instituciones pequeñas y especializadas y grandes universidades que ejercen, en la perspectiva del Banco, un cuasi monopolio de la enseñanza; lo que propicia (en opinión del Banco) que las pequeñas instituciones no puedan diversificar sus programas y competir eficazmente y que las grandes universidades protegidas por las regulaciones no

¹⁰¹ El Banco explica la interrelación entre niveles cuando, por ejemplo, señala “ en muchos países la pobre calidad de los programas de formación de maestros (en las instituciones de educación superior) tienen efectos negativos en la enseñanza primaria y secundaria. A su vez una educación secundaria débil y una pobre formación científica, no proporciona a los graduados las habilidades necesarias para estudios terciarios exitosos “ (The World Bank, Constructing..., 2002, 58. Cfr, Otros ejemplos de interrelación XXII, 79)

tengan incentivos para innovarse. Transformar la relación entre instituciones de dicho nivel aparece como una cuestión importante en una coyuntura, en que como el Banco explica, muchas instituciones educativas de educación superior grandes y pequeñas (pese a que experimentan en mi modesta opinión, distinta dificultad para cambiar) están emprendiendo transformaciones generales y profundas: modifican sus programas, implementan cambios en la estructura y la organización académica, llevan a cabo reformas en los procesos pedagógicos y en la profesión magisterial, hacen modificaciones en el renglón de la infraestructura educativa, propician transformaciones en la modalidad como se imparte y distribuye el servicio educativo (The World Bank, Constructing..., 2002, 35, 59). Incluso el Banco sugiere que tanto el Estado como la sociedad deben recurrir a nuevos mecanismos para propiciar el cambio en las instituciones educativas de nivel terciario, pese a que reconoce que en el interior de dichas instituciones han surgido iniciativas de cambio generales y profundas (World Bank, Constructing, 2002, 35, 83-84).

Propiciar una nueva relación horizontal entre instituciones de nivel superior también aparece para el Banco como una necesidad en la medida en que entre instituciones de dicho nivel existe mayor competencia por recursos y por los educandos (o por los clientes en la perspectiva económica que el Banco sigue asumiendo respecto a la educación). Pero el nuevo vínculo horizontal entre instituciones del nivel terciario implica para el Banco, poner en práctica una serie de iniciativas que pueden beneficiar al conjunto de estudiantes, facilitar su movilidad, su desplazamiento entre diversas instituciones educativas del nivel superior. Así, en opinión del Banco, se requiere que las instituciones de educación superior establezcan miras comunes, equivalencias de grados, transferencia de créditos, reconocimiento a las experiencias previas, sistemas de cuotas afines, programas de acceso a préstamos y distribución de becas con criterios compatibles. También el Banco plantea que se deben establecer en diversas instituciones terciarias marcos de referencia amplios que faciliten la educación

permanente. Política que puede beneficiar a los estudiantes, a los egresados y a los profesionistas.

Pero el nuevo enlace horizontal entre instituciones de nivel superior (que el Banco propone para el segundo momento) que implica mayor cooperación no debe obstaculizar la autonomía de cada institución. Autonomía para controlar aquellos factores que afectan la calidad de la enseñanza y que repercuten en sus costos. Autonomía para establecer criterios de admisión y determinar el tamaño del universo estudiantil. Autonomía para establecer los criterios para ayudar a los estudiantes necesitados. Autonomía para determinar las condiciones de trabajo de su personal. Autonomía que muchos gobiernos de países en desarrollo han estimulado, para que las instituciones educativas puedan generar sus propios ingresos y manejarlos sin la necesidad de aprobación por parte de los gobiernos. Autonomía institucional pero con supervisión gubernamental es lo que el Banco propone, para contrarrestar la situación polar que se llegó a crear en el pretérito, ya que en tanto el Estado era la única instancia que financiaba la educación superior se generaba, en función de las condiciones de cada país, una centralización excesiva de la educación terciaria o una excesiva autonomía de las instituciones educativas de nivel superior (World Bank, *Constructing*, 2002, 72, 83, 84, 89, 90)

Pero para que la nueva conexión horizontal entre instituciones de nivel superior pueda funcionar y para que la influencia de las fuerzas de mercado no produzca una competencia desenfrenada entre instituciones, se requiere - en opinión del Banco - de mecanismos reguladores y compensatorios. Reglamentar la nueva vinculación, partiendo del reconocimiento de las singularidades de las instituciones y de su distinto potencial. De acuerdo a la perspectiva del Banco, las universidades tradicionales van a seguir desempeñando un papel central en países desarrollados y en países en desarrollo, por lo que deben transformarse en función de las exigencias de las nuevas tecnologías y de las presiones del mercado, con lo que se podrían acercar a las instituciones no universitarias que tienen como ventaja comparativa (en opinión del Banco) que pueden responder

mas fácilmente a las necesidades cambiantes del mercado.¹⁰² No deja de llamar la atención que el Banco al hacer alusión (para el segundo momento) a la mayor cooperación y a los cambios que se requieren en instituciones educativas de nivel terciario advierta que la intervención de las fuerzas del mercado, puede originar una competencia desfrenada entre instituciones con consecuencias adversas, si se considera que el Banco abogó durante el primer momento por la competencia, como valor positivo que debe guiar a los individuos, a los sectores educativos y a las instituciones. Es más, el Banco (para el segundo momento) sigue defendiendo la competencia entre instituciones. Por ejemplo, la competencia entre instituciones terciarias privadas e instituciones públicas, en tanto dicha competencia en su perspectiva auspicia la diversidad, permite a los estudiantes seleccionar en qué institución van a cursar sus estudios y constituye un incentivo para que se transformen las instituciones públicas (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 41, 48, 72, 89-90).

Sin embargo, el Banco en el segundo momento propone un nuevo vínculo horizontal que trasciende a las instituciones educativas de nivel terciario. Propone estimular la cooperación, la comunicación y vincular más estrechamente dichas instituciones y el mercado. Su propuesta es que las instituciones terciarias se integren en un sistema nacional de innovación que se compondría por organizaciones de conocimiento, redes de empresas y firmas innovadoras. Tal sistema permitiría, de acuerdo a la perspectiva del Banco, que las instituciones educativas de nivel terciario cosechen mayores beneficios, en tanto no es suficiente (en opinión del Banco) invertir en ciencia y tecnología para transformar la economía y para obtener tasas de retorno que permitan reinvertir en investigación y garantizar otros beneficios a la educación terciaria. Es más el Banco explica que algunos países exsocialistas y países como Brasil e India

¹⁰² El Banco desde 1994 plantea una distinción entre el modelo de universidad europea, de investigación costosa, poco apropiada para responder a las demandas de desarrollo económico y social e incluso a las nuevas necesidades de aprendizaje y las instituciones no universitarias de estudios más breves, menos costosas, mas capacitadas (en su óptica) para responder de manera más flexible a las necesidades del mercado y al tipo de especialización que exige el mercado (Cfr. Banco Mundial, *Enseñanza Superior*, 1994, 31, 34, 35).

constituyen ejemplos que es necesaria una vinculación entre instituciones educativas de nivel terciario y empresas mediante la creación de un sistema nacional de innovación.

No es nuevo que el Banco promueva el acercamiento entre el mundo del conocimiento y el mundo de la economía en virtud de su preocupación permanente por el mercado; lo que puede beneficiar a las dos esferas, siempre y cuando las instituciones de nivel terciario se vinculen simultáneamente con los gobiernos, dediquen parte de su tiempo y energía a atender necesidades que estos formulan y sigan a la vez, desempeñando las funciones científicas y cognoscitivas que las definen como instituciones de educación e investigación, que se deben abocar a generar, difundir y aplicar conocimientos. Lo novedoso en la propuesta del Banco es su recomendación de que es pertinente fundar un sistema nacional de innovación que disponga de un marco macroeconómico regulador apropiado, que pueda tener acceso a la base global de conocimientos, que emplee las nuevas infraestructuras de información y comunicación para favorecer la innovación. Pese a que crear dicho sistema de innovación que tengan acceso a una base global de conocimientos se dificulta en países en desarrollo por la escasez de recursos y por la brecha que existe (y que el Banco reconoce) en la base digital, en las tecnologías de información y comunicación entre países en desarrollo y países desarrollados (The World Bank, *Constructing...*, 2002, XVII, 24-26).

Ahora bien la propuesta del Banco para el segundo momento en lo que se refiere a las instituciones educativas de índole superior si bien se centra en proponer un nuevo vínculo entre instituciones y entre el conjunto de dichas instituciones y el entorno económico presupone a la vez la transformación de las instituciones para impulsar la interdisciplinariedad y multidisciplinariedad. También implica reacondicionar las instituciones, para que aprovechen las nuevas tecnologías de comunicación e información para brindar educación a distancia, para mejorar y agilizar la administración, optimizar la investigación, lo que exige que dichas instituciones cambien sus formas de operación. De allí que la nueva

relación horizontal entre instituciones de nivel superior, debe tener repercusiones en lo pedagógico, en lo que se enseña y como se enseña, pero también en la modalidad como se distribuyen los recursos económicos.¹⁰³

También para fortalecer la transformación de las instituciones educativas de nivel terciario, el Banco recomienda una práctica que ya se ha puesto en marcha en algunos países en desarrollo, la conversión de las bibliotecas en centros de información multifuncionales. En centros que puedan sistematizar amplias bases de datos, facilitar un acceso creciente a la información de todos los miembros de la comunidad. Es más dichos nuevos centros de información, en colaboración con otras instituciones deben preservar diversos materiales de manera computarizada; y coadyuvar así a reducir los costos crecientes de adquirir materiales de consulta y de revistas científicas. (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 39). Es indudable que con estas transformaciones en las instituciones y en las relaciones entre instituciones terciarias, los países en desarrollo pueden permitir avanzar en un proceso de modernización, conquista indiscutible en sociedades todavía rezagadas en el plano económico y social.

También el Banco aboga a favor de que en las instituciones educativas terciarias no se sacrifique la continuidad institucional por el cambio de liderazgo, por el reemplazo del equipo administrativo, como tiende a suceder (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 62). Dicha premisa sé legítima (en mi modesta opinión) para tiempos ordinarios o regulares pero adquiere singular importancia en un momento en que es necesario poner en marcha transformaciones educativas que no son procesos simples ni de corta duración, que requieren ajustes constantes, imprevistos e imprevisibles.

¹⁰³ El Banco promueve tomar muy en cuenta los costos al reformar las instituciones de educación superior sobre todo los países en desarrollo enfrentan enormes desafíos en este plano. Pero también en razón de que las nuevas tecnologías de información implican altos costos y encarecen la infraestructura. Es más el Banco explica que se calcula que el costo inicial para establecer dicha infraestructura es del 25% y su mantenimiento es equivalente al 75% (The World Bank, *Constructing...*, 2002, 39)

Razones por las que el Banco impulsa un nuevo enlace entre instituciones educativas e incorpora una perspectiva institucional general.

¿Cómo explicar que el Banco fomente para el segundo momento una mayor conexión vertical entre instituciones educativas de diversos niveles e incluso que promueva un nuevo vínculo entre instituciones educativas de nivel superior, entre dichas instituciones y las empresas? Pero además cómo explicar que el Banco para el segundo momento considere a las instituciones (como expliqué previamente) el eje de muchas de las transformaciones económicas, políticas y sociales de los países en desarrollo, cuando el Banco (para el primer momento) no concedía un papel central a las instituciones en todo tipo de transformación (además del rol que concedía al mercado, institución singular, menos visible que otras instituciones, pero con reglas nítidas, determinadas por la oferta y la demanda).

En relación con la primera interrogante, el que las instituciones educativas tienden a ser los ejes de la reforma educativa si no se dejan atrapar por la inercia y por procesos burocráticos,¹⁰⁴ explica que fomentar un mayor y mejor enlace vertical y horizontal entre instituciones educativas de diversos niveles o entre instituciones de un mismo nivel (como el nivel terciario) pueda tener un efecto positivo y multiplicador. Sobre todo si estas iniciativas que suponen mayor coordinación y cooperación entre instituciones se acompañan, como el Banco propone, de otras medidas como capacitar a los maestros, cuerpo docente y administradores, distribuir mejores materiales de educación, establecer sistemas de contratación con base en el mérito, si se emplean sistemas de información que permitan mejorar el proceso de toma de decisiones y reforzar la obligación de rendir cuentas. Es más, la experiencia del Banco es que promover

¹⁰⁴ El Banco señala que las instituciones terciarias no deben dejarse atrapar por procesos burocráticos, lo que implica que dichas instituciones “deben reaccionar rápidamente en el establecimiento de nuevos programas, reconfigurar los existentes y eliminar los programas desfasados” (The World Bank, Constructing..., 2002, 37). Pero instituciones educativas de otros niveles tampoco deben regirse por la inercia burocrática.

transformaciones en instituciones educativas sólidas puede garantizar el éxito de los proyectos, no así cuando las instituciones son débiles.¹⁰⁵

Así hacer de las instituciones educativas y de su vinculación el eje de la reforma educativa implica ir al plano donde se deben y se pueden poner en marcha las transformaciones educativas. Sobre todo si como el Banco promueve el objetivo es dotar de capacidad a las instituciones como un bien permanente no transitorio que puede contribuir al desarrollo continuo y sustentable y si el nexo que el Banco propone fomentar implica mayor cooperación entre todo tipo de instituciones educativas y fortalecer la relación entre instituciones educativas de nivel superior, entre dichas instituciones y el mundo económico. Es más dicho nexo puede favorecer a la educación y beneficiar a la vez al mercado.

En lo que se refiere a la segunda interrogante, ¿cómo explicar que el Banco deposite, en el segundo momento, en las instituciones, un papel fundamental para emprender cualquier tipo de transformación? No solo el hecho que las instituciones como explican dos teóricos del institucionalismo, March y Olsen se hayan tornado más importantes para la vida colectiva, más complejas, pero además más ingeniosas (Powell y DiMaggio, 1991, 2) que las instituciones tiendan a disminuir - como explica el Banco - los costos de transacción, los costos de que las gentes traten en común, en un plano horizontal una serie de asuntos, (ya sea económicos, políticos o educativos) explica que el Banco convierta a las instituciones en años recientes en eje para la transformación de los países en desarrollo.¹⁰⁶

¹⁰⁵ El Banco explica: "En los proyectos (que el Banco apoya) y que dan buenos resultados hay una comprensión realista y rigurosa de la capacidad de ejecución de las instituciones del sector a nivel central, local y de las escuelas". Es más el Banco agrega una reflexión interesante del estado del arte en esta temática que, sin embargo, requiere de actualización cuando precisa: "Todavía queda mucho por aprender en el análisis de las instituciones...y sobre el diseño más sólido de los componentes para el fomento de la capacidad institucional a nivel local y central" (The World Bank, Education, 1999, s.p.; Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 28).

¹⁰⁶ El Banco proporciona varios ejemplos de cómo las instituciones, si se conciben como reglas, tienden a disminuir los costos de transacción. El Banco explica, por ejemplo que el desarrollo manufacturero alcanzado en Japón se debió entre otros factores a las reglas de relación que llegaron a prevalecer entre trabajadores y supervisores en las industrias manufactureras japonesas, en tanto esto les permitió adaptarse a la demanda de productos de alta calidad,

Tampoco el resurgimiento del neoinstitucionalismo a fines del siglo XX o más bien de los neoinstitucionalismos, en tanto como Dimaggio y Powell explican existen tantas corrientes institucionalistas como disciplinas sociales, explica, como hecho único, que el Banco deposite en las instituciones un rol fundamental para reformar las sociedades en desarrollo (Powell y Dimaggio, 1991, 1). Sobre todo en tanto el Banco constituye una institución que está al día y adopta enfoques e ideas que adquieren relevancia en el mundo intelectual. Pero, además, rescatar una perspectiva institucional para impulsar cambios en los países en desarrollo es importante en tanto (en la perspectiva del Banco) la capacidad institucional ¹⁰⁷ tiende a ser débil en dichos contextos, tanto en los diversos niveles de gobierno como en las instituciones (por ejemplo educativas), sobre todo si se compara con la que existe en los países en desarrollo (The World Bank, Education..., s.p; Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 11,14). Por último tampoco el hecho – indudablemente importante - que toda transición a la democracia, a una economía de mercado o cualquier transformación educativa substancial requiera de un entramado institucional, de un soporte institucional constituye el único factor que explica que el Banco cambie de posición respecto a las instituciones y les conceda

manufacturados en ciclos cortos. Estas normas de relación bajaron los costos de transacción. (The World Bank, World Development Report 1991, The Challenge..., 134. Véase otros ejemplos, 135). Powell y Dimaggio a propósito del tema, proporcionan una regla:” las instituciones se crean y persisten cuando conceden mayores beneficio que sus costos de creación y sustento (o cuando sus beneficios son mayores que sus costos de negociación, ejecución y coacción (Dimaggio y Powell, 1991, 3-4).

¹⁰⁷ El Banco define la capacidad institucional de un país cuando hace referencia a la necesidad de distinguir en lo que hace referencia a la intervención del Estado en la industria, aquellas intervenciones que requieren una ligera intervención del gobierno (como algunas iniciativas orientadas a intensificar las redes), de aquellas intervenciones que requieren un fuerte apoyo gubernamental (como la coordinación de las inversiones o la elección de los sectores con futuro) que en la perspectiva del Banco “se deben abordar con cautela o no abordarse en absoluto, a menos que los países cuenten con una capacidad institucional extraordinariamente sólida”. ¿Qué implica para el Banco dicha capacidad institucional “una gran capacidad administrativa, mecanismos de compromiso que limiten de manera verosímil las posibilidades de gobierno de adoptar medidas arbitrarias, capacidad de reaccionar con flexibilidad ante las sorpresas, un medio empresarial competitivo y un historial de asociaciones entre el sector público y el sector privado” (Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial, 1997, El Estado..., 1997, 86).

un papel fundamental en años recientes como pilares de la transformación de los países en desarrollo.

Son todos estos fenómenos el que las instituciones ahorren costos de transacción, que las instituciones sean más importantes para la vida colectiva, el resurgimiento de los neoinstitucionalismos; el que en países en desarrollo exista una capacidad institucional poco desarrollada y que todo tipo de transformación requiera del apoyo de un entramado institucional; pero además otro hecho por demás significativo, el que el Banco a partir de la década de los noventa haya comenzado a considerar que el éxito de su modelo desarrollo, de las políticas de ajuste dependía de factores políticos e institucionales y el que el Banco considerara, a partir de entonces, la necesidad de conceder préstamos con base a una serie de criterios políticos,¹⁰⁸ influye en que el Banco incorpore en años recientes la dimensión política e institucional en general y plantee que las instituciones constituyen ejes fundamentales de las transformaciones que se requieren en los países en desarrollo.¹⁰⁹

¹⁰⁸ La condicionalidad política que el Banco comenzó a conceder a sus préstamos en los albores de la década de los noventa era apoyada por los principales accionistas del Banco. Estados Unidos estableció una ley para que el Banco se opusiera a conceder préstamos a países que habían cometido una violación de los derechos humanos, que son reconocidos internacionalmente. Inglaterra para mitades de 1991 notificó que su política hacia los países estaría determinada por el comportamiento democrático de los países, por su respeto a los derechos humanos, por criterios de buen gobierno y en función de que pusieran en práctica políticas económicas sanas. George y Sabelli precisan que la condicionalidad política no es algo totalmente nuevo, pero si es novedoso los criterios a partir de los que ésta se comienza a ejercer. Se exponen al hacer la siguiente comparación: “Durante la Guerra Fría, la manera como un país se alineaba en la política exterior determinaba como se le trataba, mientras que las políticas domésticas se consideraban un asunto propio del país” (George y Sabelli, 1994, 155, 156).

¹⁰⁹ Sin embargo, es necesario hacer la siguiente aclaración. Pese a que en años recientes el Banco hace depender las transformaciones de los países en desarrollo del grado de desarrollo de su infraestructura institucional, desde que el Banco comenzó a poner en práctica las políticas de ajuste en la década de los ochenta, comenzó a promover el cambio de instituciones políticas y sociales para garantizar que se pusieran en marcha las políticas de ajuste y asegurar que los préstamos que había desembolsado para el ajuste dieran buenos resultados. Como expliqué en el primer capítulo, el Banco, desde la década de los ochenta comienza a desembolsar préstamos para la construcción institucional. Es más, el Banco (también como expliqué en el primer capítulo) procuró influir en el tamaño del sector público. George y Sabelli explican, cómo desde entonces, el Banco promovió otros cambios que influirían en las instituciones. Por ejemplo, en la organización del servicio civil, en que se pusieran en marcha importantes

Pero además el hecho de que el Banco tome en cuenta, sobre todo desde la década de los noventa factores políticos e institucionales y hasta transite según estudiosos como Susan George y Fabrizio Sabelli por una nueva fase política, por una especie de “ultimo refugio” tiene, según dichos autores, un propósito político. Si fallaba el modelo de desarrollo, las políticas de ajuste en países en desarrollo se podía adjudicar la responsabilidad a factores políticos e institucionales, a la existencia de un mal gobierno, a la incompetencia gubernamental, a la corrupción, a una administración errónea de recursos, a la falta de reglas claras que permitan el buen funcionamiento de los mercados, a la fragmentación y divergencias en la clase política, a la captura y usufructo de servicios públicos por elites que obtienen cuantiosos beneficios; pero también a una débil capacidad institucional (George y Sabelli, 1994, 142, 154, 158). Pero el que poner en práctica un modelo del desarrollo dependa realmente de una dirección política, de líderes políticos, de un entramado de instituciones, de un soporte institucional también explica que el Banco incorpore en su modelo de desarrollo crecientes preocupaciones políticas e institucionales e impulse cambios políticos, institucionales y sociales más acordes con este modelo, que eran menos previsibles en los ochenta, cuando se pusieron en marcha las políticas de ajuste.¹¹⁰ Lo que no invalida que los procesos políticos e institucionales que el Banco promueve de manera simultánea puedan constituir legitimaciones cuyo propósito es encubrir las fallas intrínsecas del modelo de desarrollo.

cambios en la legislación sobre todo en las áreas relacionadas con la regulación laboral, la inversión, los impuestos (George y Sabelli, 1994, 155).

¹¹⁰ George y Sabelli explican que la preocupación (por las cuestiones políticas y por la gobernación) fue activada en el interior del Banco a raíz del desorden en África al Sur del Sahara. Es más dichos autores precisan que el termino gobernación comenzó a ser parte del lenguaje oficial del Banco a partir del estudio que éste publicó en 1989 titulado: África SubSahariana: De la Crisis al Desarrollo Sustentable. En dicho estudio se señalaba que África no necesitaba menos gobierno, sino mejor gobierno. Y es que el ajuste estructural no había funcionado en África, en tanto la inversión privada no había llegado, los africanos ricos no había traído su capital de regreso y muchas industrias locales se había ido porque no podían enfrentar la competencia. (George y Sabelli, 1994, 154). En este sentido, el interés del Banco por los cambios políticos apareció como fase lógica, después del involucramiento de dicha institución en el proceso de reforma económica de los países en desarrollo.

¿Cómo se explica, empero, que para comienzos de la década de los noventa el Banco incorpore en su modelo de desarrollo preocupaciones políticas e institucionales como la necesidad de combatir la corrupción tanto en países en desarrollo como en países desarrollados (cuestión neurálgica que sigue preocupando al Banco), que dicha institución haya recomendado, desde entonces, entre otras iniciativas la necesidad de un sistema judicial y legal que funcionara bien, de definir y proteger los derechos de propiedad, de supervisar de manera eficaz de la actividad de los bancos, que el Banco desde 1997, haya promovido transformaciones políticas e institucionales más precisas para los países en desarrollo, como la necesidad de fundar un estamento judicial confiable y previsible, la conveniencia de tener un banco central independiente que funcione eficazmente para adaptarse a las conmociones externas y disminuir la amenaza de una expansión monetaria,¹¹¹ que el Banco incluso desde 1997 concediera mayor énfasis a la necesidad de revitalizar las instituciones públicas para amortiguar la arbitrariedad, proteger el mercado¹¹² y garantizar un marco favorable a las empresas y que, sin embargo hasta fines del siglo XX (para 1999) y albores del nuevo siglo, el Banco comience a adoptar una concepción político - social de la educación y como parte de dicha nueva cosmovisión atribuya un papel fundamental a la relación entre las instituciones educativas en la transformación educativa de los países en desarrollo (The World Bank, World Development

¹¹¹ Pero a la vez que el Banco en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 impulsa estrategias y propuestas más precisas en el aspecto político e institucional, en tanto dedica dicho informe al tema específico del Estado, recomienda iniciativas que tienden a vincular lo político y lo económico como la necesidad de establecer una infraestructura institucional para que funcionen los mercados, la necesidad de garantizar los derechos de propiedad, paz, orden público, la urgencia de contar con un sistema normativo que aliente la inversión (Cfr., Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial, 1997, 3, 47-48, 35-36).

¹¹². El Banco explica la relevancia de las instituciones para los mercados en las siguientes palabras: “Los mercados descansan sobre una base institucional. Al igual que el aire que respiramos, algunos de los bienes públicos que esas instituciones proporcionan son tan fundamentales para la vida económica que pasan desapercibidos.” Y el Banco concluye: “Sin los rudimentos de un orden social, sustentado por las instituciones los mercados no pueden funcionar”.

Report, 1991, The Challenge..., III, 1., 7, 9, (The World Bank, Informe del Desarrollo Mundial, El Estado..., 1997, 3, 41, 47-48, 58-59).

De la revisión que he realizado de la manera de operar del Banco, todo indica que dicha institución no funciona como un monolito en calidad de actor intelectual, al trazar estrategias y políticas para los países en desarrollo en diversos rubros, educación, salud, política, etc. Más bien, tiende a existir cierta independencia en la manera de operar del Banco, en las estrategias y políticas que impulsa en diversas áreas.¹¹³ De tal modo que si el Banco en la década de los noventa comienza a incorporar en su modelo de desarrollo preocupaciones políticas e institucionales e impulsa estrategias de índole política e institucional, esto no implica que sus concepciones y preocupaciones políticas, se trasladen inmediatamente hacia todos los terrenos. Esto explica que las preocupaciones políticas y sociales del Banco con relación a la educación y hasta una concepción política - social de la educación haya sido adoptada por el Banco tiempo después (hasta 1999) y en los albores del nuevo siglo. También el hecho de que Banco comience a adoptar una perspectiva política e institucional al principio de la década de los noventa y tienda a reconocer la importancia que las instituciones tienen para la expansión del mercado y a idear estrategias institucionales para fomentar el desarrollo político de los países en desarrollo, como algunas de las que se mencionaron debe considerarse como un antecedente que no se manifiesta de manera inmediata en otras esferas; sino que repercutirá hasta años recientes, en que el tema de las instituciones adquiera un papel fundamental para el Banco, de tal modo que la resolución de muchos problemas de los países en

¹¹³ Incluso se observa cierta independencia de un texto a otro del Banco en el rubro de la educación en el sentido que el Banco recomienda estrategias específicas que no siempre rescata en los textos ulteriores. Un ejemplo de estrategias y políticas donde no hay continuidad: en el texto que el Banco dedica a la educación en general publicado en inglés en 1999, dicha institución se propone impulsar estrategias y políticas educativas particulares y distintas para diversas regiones del mundo pero esta línea de análisis no constituye un tema que el Banco rescate en el texto que dedica a la educación terciaria que se publica en 2002 (The World Bank, Education..., 1999, Banco Mundial, Estrategia..., 2000, The World Bank, Constructing, 2002). ..

desarrollo dependa (de acuerdo a la concepción más reciente del Banco) de la creación, fortalecimiento y transformación entre instituciones.

Pese a la independencia en como el Banco funciona como organización (lo que supone que hay independencia, en la manera como trabajan las diversas áreas del Banco) y como actor intelectual al trazar estrategias y políticas en diversos terrenos, no invalida que en el Banco existan preocupaciones en común e incluso preocupaciones permanentes que se manifiestan en diversos rubros. Que al Banco le preocupa, por ejemplo, la expansión del mercado, la puesta en práctica de políticas domésticas exitosas que coadyuven al desarrollo del mercado, sobre todo al desarrollo del mercado mundial, en tanto (en opinión del Banco) de políticas que en la perspectiva del Banco son correctas y sanas depende el porvenir de los países en desarrollo. Como he explicado, el Banco ha impulsado estrategias y políticas desde la década la ochenta e incluso desde su fundación (como la necesidad de impulsar el comercio, el intercambio entre naciones) que revelan preocupaciones permanentes y profundas. Pero también ha mostrado flexibilidad para cambiar de estrategias, para promover estrategias diferentes en diversos rubros, permitiendo que surjan estrategias e iniciativas distintas en cada uno de ellos, enfoques particulares que pueden servir para atender una serie de problemas específicos que después de algún tiempo se trasladan a algún otro campo y que en algunos casos, como la perspectiva institucional se convierten en perspectivas y enfoques más generales que se adoptan para enfrentar una serie de problemas.

Regresando a la cuestión de las instituciones y como último punto de este inciso, el hecho de que en los países en desarrollo no exista todavía en la actualidad una protección contra el robo, la violencia y otros actos predatorios, que no exista (pese a los avances en estos rubros) una protección contra la arbitrariedad de las instancias gubernamentales, el que no haya un poder judicial con un comportamiento previsible y que no se hayan logrado disminuir de manera

importante los grados de violencia propicia un cierto vacío institucional,¹¹⁴ y también explica el propósito del Banco de hacer de las instituciones el eje de la transformación de los países en desarrollo.

El impulso de diversos procesos político - sociales como estrategia para impulsar transformaciones educativas.

Un último cambio se presenta en la propuesta educativa que el Banco impulsa para los países de ingreso mediano y bajo a partir del segundo momento; (desde 1999) precisamente cuando dicha institución comienza a adoptar una concepción política - social de la educación. Y es que a partir de ese momento, el Banco promueve diversos procesos político - sociales; procesos de diverso alcance, con los que puede mejorar (en la perspectiva del Banco) el servicio educativo y se pueden consolidar, a la vez, los cambios educativos. El hecho de que el Banco recomiende impulsar dichos procesos político - sociales es corolario de que reconoce que es relevante impulsar un proceso de politización en los países de ingreso mediano y bajo, fomentar entre los ciudadanos una conciencia de sus derechos y responsabilidades, organizar diversas fuerzas sociales y políticas para mejorar el servicio educativo y afianzar las transformaciones educativas.

El propósito de las siguientes páginas será proporcionar un panorama sintético de cómo y porqué el Banco impulsa dichos procesos. No se profundizará en ellos para no extender más este diagnóstico; pero también en virtud de que en ocasiones el Banco no desarrolla con amplitud dichos temas. Pero hacer alusión a dichos procesos es importante para no dejar de lado pautas de acción colectiva que el Banco promueve como manifestación de su nueva concepción política - social de la educación. Por otra parte, son dinámicas nuevas que el Banco alienta

¹¹⁴ El Banco ya delataba estos males en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, males que como se explica en el texto siguen vigentes en muchos países en desarrollo (Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997, El Estado..., 47-49.).

y que es pertinente tomar en cuenta en una coyuntura de transformaciones educativas.

En opinión del Banco y como primer proceso político social, debe fortalecerse en los países en desarrollo la capacidad de los ciudadanos para vigilar y a la vez para modelar los servicios en general, verbigracia, los servicios educativos para disminuir los márgenes de corrupción que en ellos se presentan.¹¹⁵ Lo que exige - en la perspectiva del Banco - que se proporcione información a los ciudadanos de los presupuestos que se asignan a dichos servicios y se les permita participar en ellos. Es más, - en opinión del Banco - es importante hacer un avalúo (un rating) de cómo funcionan los servicios para que los ciudadanos cuenten con criterios legítimos para supervisarlos y ejercer una influencia en su reforma (The World Bank, World Development Report 2000/ 2001, 9). Pero dicha práctica de permitir la participación de los ciudadanos en los presupuestos - que ya se ha aplicado en algunos contextos – se facilita sobre todo pone en práctica en una circunscripción territorial pequeña, Vg. Un municipio.

Como un segundo proceso político - social, es importante (en la perspectiva del Banco) fortalecer la organización de los sectores marginales, de los pobres. Dicha organización puede permitir que los servicios (por ejemplo los servicios educativos) se orienten a satisfacer mejor sus necesidades, a la par que coadyuvar a reducir la arbitrariedad como se imparten dichos servicios. Es más - en opinión del Banco - si los sectores de escasos recursos controlan como se proporcionan los servicios a un nivel local, el gasto público que se destina a dichos servicios les puede beneficiar aún en tiempo de crisis (World Bank, World Development Report, 2000/2001, 3, 7).¹¹⁶

¹¹⁵ El Banco promueve “ una administración pública que implemente políticas eficientemente sin corrupción y hostigamiento en tanto esto puede contribuir a mejorar la modalidad en que el sector público proporciona los servicios y facilitar el crecimiento del sector privado”, dos preocupaciones fundamentales del modelo del crecimiento que el Banco promueve en los países de ingreso mediano y bajo (The World Bank, World Development Report, Attacking... 2000/2001, 9).

¹¹⁶ El Banco destaca: “Fortalecer las organizaciones de la gente pobre puede ayudar a garantizar que los servicios públicos y la selección de políticas correspondan a sus necesidades y también puede ayudar a disminuir la arbitrariedad y corrupción en las acciones del Estado”. El Banco

Singular del segundo momento es que el Banco apoya la organización y politización de los sectores marginales su empoderamiento, como estrategia para mejorar como se imparten los servicios, pese a que en una primera etapa (y como expliqué en el segundo capítulo) el Banco manifestaba rechazo a la politización y la organización de fuerzas colectivas. Es más a partir del Informe sobre el Desarrollo Mundial del 2000, el Banco introduce en su discurso la noción de empoderamiento; de tal modo que dichos sectores se conviertan en un factor dinámico en el modelo de desarrollo que el Banco impulsa en los países en desarrollo.¹¹⁷ Es decir, promueve que los sectores pobres se politicen obtengan información de los que les rodea, se vuelvan partícipes en asuntos públicos, incrementen su capacidad de autogobierno, de tal modo que lleguen a restituir, mediante la organización colectiva sus capacidades y potencialidades individuales (Flisfich, 1981, 22).¹¹⁸ Pero el proceso de empoderamiento que el Banco impulsa como manera de promover la politización supone otros cambios. Exige que las instituciones brinden información sobre la manera como funcionan los sistemas legales y faciliten el acceso de los sectores pobres a dichos sistemas; que las

agrega: “si la gente pobre hace más en la supervisión y control de la modalidad como se imparten los servicios a nivel de la localidad, es posible que el gasto público les puede ayudar más en tiempos de crisis” (The World Bank, World Development Report, 2000/2001, 7).

¹¹⁷ Precisamente uno de los elementos nuevos del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001 que el Banco dedica al tema de la pobreza,(como los Informes sobre el Desarrollo mundial de 1990 y de 1980) es que el Banco introduce, en dicho informe la noción de empoderamiento. Esto se relaciona con el hecho de que el Banco reconoce que la pobreza es algo más que un ingreso inadecuado o un desarrollo humano inadecuado; también implica vulnerabilidad, falta de voz, de poder y representación. Este Informe tuvo como antecedentes una revisión de estudios recientes sobre la participación de los pobres en 50 países que implicaban a 40,000 gentes pobres y un estudio comparativo realizado en 1999 en 23 países que hacían alusión a 20,000 gentes pobres (The World Bank, World Development Report 2000/2001, Attacking..., 2., 3, 12).

¹¹⁸ Angel Flisfich explica que en un momento de reforzamiento de la sociedad civil, que presupone un proceso de empoderamiento (como el que el Banco plantea) aparecen ciertos principios: se incrementa la dosis de autogobierno, se expanden los ámbitos sometidos a un control personal, se incrementa un proceso socializador de poder, se produce una restitución que es a la vez superación en la colectividad de capacidades y potencialidades personales. Es más estos principios como explica Flisfich que aparecen en el momento de reforzamiento de la sociedad civil configuran una ética de la política, una respuesta más adecuada a los tiempos presentes en que la sociedad civil ya no se subordina al Estado como se produjo en el absolutismo y en sus remanentes (Flisfich, Notas...1981, 10, 12, 18, 22).

instituciones respondan a las necesidades de los sectores marginales y eliminen barreras burocráticas. Es más, el empoderamiento hace necesario – en la perspectiva del Banco - que los gobiernos fomenten una concientización en torno a los beneficios de sus políticas a favor de los sectores marginales; que se cree una administración pública que rinda cuentas, que surjan procesos que permitan que las comunidades participen en los procesos locales, que se apoye e impulse la igualdad de género y la participación de grupos excluidos, de tal modo que se promueva un capital social, las redes sociales que crean los sectores marginales; pero a la vez que se promueva vínculos entre organizaciones locales (donde la gente pobre participa) y las organizaciones de nivel nacional (World Bank, World Development Report 2000/2001, 3, 9- 11).¹¹⁹

Pero el Banco apoya el empoderamiento, (la organización y la participación política creciente) de los sectores marginales con miras más generales. Dichos procesos pueden permitir (en opinión del Banco) que los sectores pobres participen en las oportunidades del mercado, que adopten riesgos, que defiendan sus derechos;¹²⁰ que se conviertan en participes en el diseño, implementación y supervisión de las estrategias antipobreza.¹²¹ Pero las estrategias antipobreza - que el Banco promueve - exigen así mismo que los gobiernos aumenten el gasto público que se destina a los sectores pobres, sobre todo en servicios sociales básicos (como becas para los niños pobres), reformar

¹¹⁹ Pero de manera adicional a los procesos mencionados en el texto, que pueden coadyuvar en la perspectiva del Banco al empoderamiento de los pobres, el Banco destaca: “ algunas acciones emprendidas por organizaciones multinacionales, como adoptar prácticas de inversión ética y adoptar ciertos códigos de trabajo, pueden emponderar a la gente pobre” (The World Bank, World Development Report 1990/1991, 12).

¹²⁰ El Banco toma como ejemplo la historia de Basrabai, sede de un consejo municipal de un poblado de la India y de una organización de mujeres pobres que han promovido el auto-empleo de este lugar, denominada SEWA (en inglés Self Employed Women Association) para mostrar “...como la organización de la gente pobre puede hacer la diferencia, siempre y cuando los pobres se organicen para defender sus derechos , tomar ventajas de las oportunidades del mercado y protegerse de riesgos” (The World Bank, World Development Report 1990/1991, Attacking..., 2).

¹²¹ El Banco asevera: “ Los pobres son los actores principales en la lucha contra la pobreza. Y deben ocupar el escenario central en el diseño, implementación y supervisión de estrategias antipobreza “ (The World Bank, World Development Report 2000/2001, 12).

los servicios públicos y asegurar su calidad, lo que puede implicar (en la perspectiva del Banco) privatizar dichos servicios, crear nuevas oportunidades para los pobres (empleos, créditos, caminos, mercados para los productos) y poner en práctica estrategias de carácter más general como la reforma de los mercados para auspiciar un comercio menos proteccionista y más incluyente que permita disminuir la desigualdad y pobreza de los países en desarrollo. Es más, el combate a la pobreza requiere en opinión del Banco del apoyo de donantes internacionales que apoyen financieramente a gobiernos que tienen un plan efectivo de lucha contra la pobreza (The World Bank, World Development Report 2000/2001, 6-7, 8, 9, 12) .

Pero en el seno de los sectores marginales y como un tercer proceso político social, el Banco también impulsa la participación, organización y empoderamiento de las mujeres de escasos recursos; de tal manera que puedan intervenir para que mejoren los servicios sociales como educación y salud, en tanto la salud y la educación de los hijos dependen - como el Banco advierte – del desarrollo general de las madres, de su salud y educación. Es más el Banco recomienda para avanzar en el empoderamiento de las mujeres de escasos recursos promover su participación en asambleas locales y nacionales, de tal manera que puedan intervenir en los procesos de decisión.¹²² Es más la equidad de género aparece para el Banco como una estrategia antipobreza y como vía para impulsar el desarrollo de los mercados, sobre todo si las organizaciones de mujeres se orientan a la creación de microempresas y procuran obtener créditos para dicha finalidad. Ahora bien facilitar el empoderamiento a las mujeres adquiere importancia (para el Banco) en tanto dicho sector tiene en países en desarrollo un

¹²² En el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2000/ 20001 el Banco precisa los avances que se han registrado en esta intervención y participación cuando señala. “En treinta y dos países, desde Argentina hasta la India, se han adoptado medidas para promover la representación de las mujeres en asambleas nacionales y locales y esto ya esta transformando la habilidad de las mujeres para participar en la vida pública y en los procesos de tomas de decisiones”. Es más el Banco agrega: “Algunos países están corrigiendo los criterios de género que prevalecen en su legislación, como se hizo en 1994 con las Leyes Agrarias de Colombia” (World Bank, World Development Report, 2000/2001, Attacking..., 10)

control escaso sobre los recursos materiales y como consecuencia precaria autonomía,¹²³ a pesar de los cambios positivos que se han registrado en la legislación de género y los avances educativos de las mujeres sobre todo en algunas regiones del mundo (The World Bank, World Development Report, 2000/2001,10). El potencial que el Banco atribuye a las mujeres como pivote del cambio en la familia, la comunidad y la sociedad explica que merezcan atención importante entre los grupos focalizados, (los pobres, grupos étnicos, grupos con desventajas físicas) a los que se debe prestar atención y conceder apoyo como parte de la estrategia económica que el Banco impulsa y que se orienta a promover la expansión del mercado, sobre todo del mercado mundial. Es más dichos grupos focalizados aparecen en el modelo de desarrollo que el Banco impulsa como los destinatarios de una política social compensatoria que el Banco fomenta,¹²⁴ que se propone aliviar la polarización social (Lerner, 1996, 94s), que se ha exacerbado, en muchos contextos desde el momento en que se produjo la apertura económica y la orientación de las economías en desarrollo hacia el exterior en lugar de la estrategia de sustitución de importaciones, que había llegado para la década de los ochenta a importantes cuellos de botella, a un agotamiento

Un cuarto proceso político - social el Banco impulsa – para el segundo momento - en países en desarrollo: dotar de poder político a las comunidades. Precisamente el proceso de descentralización que el Banco impulsa exige que las comunidades participen en la discusión de como distribuir los recursos, a que renglones destinarlos y a cuales no, que las comunidades participen en la implementación de servicios, en su supervisión con la finalidad de que los que

¹²³ Como un indicador del escaso control de las mujeres sobre los recursos materiales el Banco destaca: “ en la mayoría de países los títulos de propiedad se confieren a los hombres“ (The World Bank, World Development Report, 2000/2001, Attacking.... 10)

¹²⁴ ¿Que implica esta estrategia compensatoria? Destinar recursos sobre todo a algunos sectores (como los mencionados en el texto: los más pobres, las mujeres, los incapacitados versus estrategias universales de política social que se destinan a todos los grupos de población. Con dicha estrategia compensatoria se pretende aliviar pobreza extrema y contrarrestar situaciones de discriminación que prevalecen hacia grupos específicos como las mujeres o los incapacitados.

imparten dichos servicios adquieran responsabilidad frente a las comunidades. Además el proceso de descentralización exige (en óptica del Banco) que las instituciones que brindan servicios se acerquen a la problemática de las comunidades pobres. Esta valoración y hasta empoderamiento que el Banco impulsa en el segundo momento es relevante en tanto como explica James Wolfenhson, noveno presidente del Banco,¹²⁵ los grupos de escasos recursos tienden a sentir confianza en sus comunidades, procuran conseguir asistencia para programas que impulsan sus comunidades y tienden a participar en asuntos públicos, a través de sus comunidades, (Wolfenhson, "Coaliciones...", 1999, 5-6, World Bank, World Development Report 2000/2001, 9). Es más, las comunidades pueden fomentar, un proceso que el Banco impulsó desde el primer momento, una mayor participación de los padres de familia en la escuela. Ahora bien, las comunidades (como asevera el Banco) requieren información para supervisar a los gobiernos locales, por ejemplo, información sobre los servicios que se proporcionan, información para intervenir más eficazmente en los mercados (The World Bank, The World Development Report, 2000/2001, 8, 9).

¿Qué transformación de fondo impulsa el Banco cuando recomienda (para el segundo momento) la politización y posteriormente el empoderamiento de las comunidades, de sectores pobres, de mujeres pobres, en países en desarrollo, sectores que tienden a constituir un contingente amplio, en virtud de los altos niveles de marginalidad que existen en dichos contextos? Responder a dicha interrogante es importante, en tanto el Banco concebía (en un primer momento) la politización de amplios conglomerados sociales como un fenómeno que podía amenazar a los mercados, atentar contra la pacificación que estos requieren para funcionar. En la perspectiva del Banco del segundo momento es importante

¹²⁵ James D. Wolfensohn fue nombrado noveno presidente del Banco para un primer período el 1º de junio de 1995. El 27 de septiembre de 1999, fue nombrado por unanimidad por el Directorio Ejecutivo del Banco nuevamente presidente de dicha institución para un segundo período, con un mandato de cinco años que comenzó el 1 de junio de 2000. Es el tercer presidente en la historia del Banco que ocupa un segundo mandato. Biography, Spanish version, James d. Wolfensohn, Banco, Presidente, Grupo del Banco Mundial Cfr., <http://web.worldbank.org/WSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/PRESIDE> 01/ 09/03

reforzar la sociedad civil a través de la politización y empoderamiento de dichos grupos (pobres, mujeres) y de instancias como las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales, como una esfera intermedia entre el mercado y el Estado.¹²⁶ Es decir, el propósito del Banco para el segundo momento es promover la movilización y politización de la sociedad civil,¹²⁷ de tal manera que coadyuve al mejoramiento de servicios, como educación, la disminución de la corrupción. Incluso que dicha sociedad civil participe en el diseño, implementación y supervisión de estrategias anti - pobreza y en otras iniciativas que hagan posible la expansión los mercados.

Para explicarlo en otros términos, la sociedad civil no debe constituir - en opinión del Banco – en un actor neutro, debe mas bien movilizarse y arrojar resultados positivos, por ejemplo en el rubro de política social. Tampoco debe constituir una fuerza que nace para oponerse al Estado y llegar a constituir una nueva alternativa política como ha sucedido cuando sociedades civiles han luchado a favor de la democratización en contextos dictatoriales (Rabotnikof,

¹²⁶ Es importante tener en cuenta como explica Nora Rabotinkof que el concepto de sociedad civil sigue siendo materia de discusión. Es más como dicha autora explica la sociedad civil tiende a ubicarse en muchos debates académicos dentro del binomio sociedad civil – Estado y se le tiende a identificar intuitiva y prácticamente con el ámbito de lo no estatal; pero también el concepto de sociedad civil se tiende a homologar al de sociedad en general o se suele emplear como un concepto equivalente al conjunto de asociaciones voluntarias y plurales (Rabotnikof, 1999, 3). También existe un debate respecto al plano en que es más conveniente ubicar a la sociedad civil. Para Angel Flisfich la sociedad civil adquiere sentido si se distinguen tres planos de la realidad: sociedad civil, sociedad política y el Estado.(Flisfich. 1981, 7) Para Florini y Simmons, que en mi opinión, ubican mejor a la sociedad civil, los tres actores internacionales son los Estados, el sector privado y la sociedad civil, que emplean distintos instrumentos y muestran diversa habilidad para manejar dichos instrumentos (Florini y Simmons, 2000, 7).

¹²⁷ La idea del reforzamiento de la sociedad civil, como explica Angel Flisfich, puede tener varios significados que parten de distintos contextos interpretativos. Puede implicar:: 1)Desde la noción clásica avanzada de Tocqueville, aumentar y diversificar las capacidades de asociarse voluntariamente al interior de la sociedad; 2)robustecer aquellas organizaciones populares distintas a los partidos políticos, procesos que serían congruentes con la concepción del Banco. Pero hay otros significados que suele adquirir la noción de reforzar la sociedad civil y que se alejan de la concepción del Banco. Así, por ejemplo, dicho proceso puede implicar que se desarrolle una capacidad general de resistencia frente a los intentos de penetración estatal o puede implicar instituir en una sociedad capitalista formas de organización productiva o económica anticapitalista como la cogestión, las cooperativas que podrían culminar a la larga en procesos globales de transformación social. Sobre estas y otras connotaciones de la noción de reforzar la sociedad civil, (Cfr., Angel Flisfich, 1981, 1-6).

1999, 4-8). Es más la sociedad civil (en la perspectiva del Banco) debe constituir una fuerza que coadyuve a la democracia, colabore con el Estado y participe en el mercado, lo que no invalida que dicha sociedad civil que se caracteriza, como Tocqueville explica, por su organización voluntaria y además por integrar a diversas organizaciones y sectores sociales, en caso de no lograr sus propósitos a través de los procesos de votación o por medio del Estado recurra – como explica James D. Wolfensohn noveno presidente del Banco - a un tipo de organización informal fuera del gobierno.¹²⁸ Cuando el Banco aboga por el empoderamiento de la sociedad civil, impulsa, en realidad, una politización más pragmática, orientada a resolver problemas concretos que surgen por ejemplo, en el marco de la localidad. Incluso el Banco promueve cierta autonomía para dicha sociedad civil frente al gobierno; pero además frente a los partidos políticos, partidos que hacen posible la competencia política y la democracia política.

Pero también lo importante en la nueva concepción del Banco del segundo momento es que dicha sociedad civil que se integra por un conjunto de organizaciones y redes y que puede llegar a constituir un capital social, cuente con el apoyo gubernamental (cuestión que el Banco promueve), lo que hace necesario que se dedique parte de la inversión pública para dicho capital. Como antecedente, el Banco recomienda desde 1997, momento en que comienza a incluir requerimientos políticos más precisos en su modelo de desarrollo, que los Estados de países en desarrollo impulsen las asociaciones locales, las asociaciones de sectores marginales, (Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial..., 1997, Rabotnikof, 1999, 13-15). Sin embargo, el Banco va agregando requerimientos políticos en su modelo de desarrollo, así por ejemplo que la sociedad civil no solo cuente con el apoyo sino con financiamiento público. Incluso el Banco sugiere posteriormente que instituciones financieras internacionales fomenten un dialogo regular y abierto con organizaciones de la

¹²⁸ James D. Wolfensohn explica que las consultas hechas con gentes de escasos recursos muestran que “ Lo que desean es un sistema que ofrezca equidad y el derecho a opinar. “ Y si no lo pueden conseguir con las votaciones o a través del Estado, lo quieren fuera de la esfera del gobierno” (Wolfensohn, Coaliciones..., 1999, 11).

sociedad civil sobre todo las que representan a los pobres (World Bank, World Development Report, 2000/2001, Attacking..., 12).

Pero como parte de su propuesta educativa del segundo momento otro quinto proceso que el Banco recomienda es la formación de coaliciones,¹²⁹ que deben formarse para resolver problemas concretos, a la vez que deben servir para informar sobre el debate global (World Bank, World Development Report, Attacking..., 12). Es más el nuevo orden internacional requiere en óptica de James Wolfenhson, (noveno Presidente del Banco y en virtud de su cargo, con importante ascendencia en los rumbos de dicha institución) de la intervención de diversas coaliciones internacionales. Por ejemplo, una primera coalición que abogue por un sistema comercial que opere con reglas amplias y justas, una segunda coalición de fuerzas de la sociedad civil y comunidades que se movilice para lograr la reducción de la deuda de los países más pobres (coalición que ya su eficacia en enero de 2001 cuando influyo en que se condonara la deuda de 22 países), una tercera coalición que promueva que se difunda universalmente la revolución de la información con el propósito de reducir las disparidades en conocimientos y vincular a las economías en desarrollo.¹³⁰ Es más, la formación de dichas coaliciones requiere (en opinión de Wolfensohn), que diversos sectores políticos se organicen aprovechando sus conocimientos especializados, se movilicen de acuerdo a objetivos comunes y tengan una intervención importante en el mundo

¹²⁹ Como se señala en el Gould Kolb Dictionary de 1964, las coaliciones se definen en tanto presuponen una combinación de grupos y fuerzas políticas, de naturaleza temporal que luchan por objetivos específicos, pero también pueden implicar una alianza temporal de Estados - nación que tiene por propósito emprender una acción en común (Gould Kolb Dictionary, 1964, 97, 98).

¹³⁰ James Wolfensohn destaca que se requiere la formación de otras coaliciones a nivel mundial. Por ejemplo: 1) Una coalición con los sectores privados que consiga inversiones, crear empleo, que promueva la transferencia de tecnologías, 2) Una coalición que aplique los acuerdos internacionales sobre cambio climático, la desertificación, la biodiversidad , tal como se hizo con el agotamiento de la capa de ozono, 3) Una coalición entre los destinatarios de la ayuda internacional y los ciudadanos de los países donantes que se sustente en los resultados, que permita a los donantes comprobar que su asistencia sirve para algo, 4) Una coalición que sirva para luchar contra males mundiales como la inequidad entre hombre y mujer, la mortalidad infantil y materna, que abogue por la salud reproductiva. Wolfensohn también esboza la necesidad de formar coaliciones con las religiones, los sindicatos y las fundaciones en función de metas comunes (Wolfensohn, “ Coaliciones...”, 1999, 16-17).

global De tal manera que su organización y movilización sirva como complemento de la intervención de las fuerzas del mercado (tanto nacionales como internacionales) que hicieron posible el avance del proceso de globalización (Wolfensohn , Coaliciones, 1999, 16, 17) .

Pero la formación de coaliciones también debe servir (en la perspectiva del Banco), para llevar a cabo reformas educativas en cada país de forma políticamente sostenible, coadyuvar a contrarrestar las resistencias que se presentan ante las reformas educativas. Como complemento de la organización de las coaliciones se requiere - en opinión del Banco - del escalonamiento de las reformas, además es necesario una atención suficiente para seguir cómo se llevan a cabo los cambios educativos.¹³¹

Pero la formación y organización de coaliciones que el Banco fomenta (en el segundo momento) para poner en marcha y consolidar reformas educativas no constituye un proceso político simple en tanto (como el Banco explica) los sectores que pueden ganar con el cambio, que podrían integrar las coaliciones, con frecuencia no están constituidos en actores colectivos con capacidad para influir en las decisiones; se pueden enfrentar, además, a que sectores que tienen poder y que se oponen al cambio, se movilicen contra las coaliciones. El Banco explica la dificultad de formar coaliciones tomando en cuenta algunas experiencias que se registraron en los procesos de descentralización educativa que promovió en Europa Central y Oriental. Con base en dichas experiencias explica que es difícil la participación de comunidades y padres de familia que podrían ganar atribuciones en virtud del proceso de descentralización, (e incluso su organización en coaliciones), que la descentralización se enfrenta, además, (en dichos contextos como en otros) a las resistencias por parte de maestros y sindicatos magisteriales que luchan por preservar una negociación nacional de sus salarios.

¹³¹ El Banco esboza en relación a este tema: “ (los) países pueden aprender mucho sobre las actuaciones positivas y las negativas y sobre cómo aplicar las reformas de la educación de forma políticamente sostenible (en particular, como contrarrestar y solucionar la resistencia política a las reformas formando coaliciones, escalonando la reforma, prestando apoyo a la aplicación y emprendiendo actuaciones de otros tipos” (The World Bank, Education Sector....., 1999, s.p.; Banco Mundial, Estrategia Sectorial....., 2000, 37).

Con base en esta experiencia el Banco concluye que para contrarrestar estas resistencias, es necesario convencer y formar consensos, en tanto los resultados de la descentralización educativa dependieron en estos contextos (y hasta puede ser un principio válido, para otras reformas en otros contextos) de la habilidad de los reformadores para construir coaliciones triunfantes (The World Bank, *Descentralizing*, 9). El hecho de que el Banco revalide la importancia de organizar coaliciones para garantizar los cambios educativos, no es una cuestión poco importante, en tanto la posibilidad de implementar cambios en diversos terrenos ha dependido de la organización de coaliciones,¹³² en tanto las repercusiones de una política dependen no sólo de su diseño sino a la vez de la intervención de distintos sectores y grupos,¹³³ que se organicen en coaliciones, se integren en torno a un propósito común, se vinculen en torno a un proceso y propicien su movilización en una misma dirección.

Preocupaciones previas del Banco en lo que se refiere a la participación de diversos sectores en la esfera de la educación.

Pero si lo novedoso de la propuesta educativa del Banco del segundo momento, es que dicha institución impulsa, un conjunto de procesos políticos para apoyar mejoras educativas y consolidar reformas educativas, lo cierto es que el Banco ya promovía desde el primer momento, la participación de comunidades, padres de familia y estudiantes de educación superior en la esfera de la educación. Pero el Banco fomentaba en el primer periodo – como corolario de su concepción económica de la educación de ese entonces, que tenía como contrapartida el rechazo a la política – sobre todo la participación de dichos sectores en el financiamiento del proceso educativo. En cambio para el segundo

¹³² Por ejemplo, hay un estudio, que aborda el tema de las coaliciones que se formaron en seis países de Oriente Medio y un vecino, Pakistán para apoyar las políticas de ajuste (Nelson et. al, 1999, 49-68) Pero también las coaliciones tienden a constituir un factor que puede coadyuvar a la estabilidad democrática.

¹³³ Varios estudiosos de la economía política internacional como Alt, Frieden, Gilligan, Rodnik y Rogowsky han explicado que la política comercial dependió de cuales son las coaliciones que se formaron a partir de los factores de la producción (Cfr. Remes, “ Elección..., 63).

momento y pese a que el Banco sigue conservando preocupaciones económicas sobre el financiamiento de la educación y recomienda la participación de diversos sectores en dicho financiamiento, impulsa la participación y organización política de los diversos sectores de la sociedad civil (mencionadas páginas adelante)) para apoyar los cambios educativos.

Así para el primer momento, que se extiende de 1980 hasta 1999, el Banco promovía (acorde con la tónica económica de su propuesta educativa de ese momento) que las comunidades locales participaran en el financiamiento de la educación. En específico en el financiamiento de la educación primaria, de la educación preescolar y de la educación especial (Banco Mundial, Educación primaria, 1992, 52; Banco Mundial, Prioridades, 1996, 132). Sin embargo el Banco especifica que las comunidades con recursos y no las comunidades pobres deben participar en el financiamiento de la educación,¹³⁴ lo que no debe invalidar (en opinión del Banco) la necesidad de que recursos públicos complementen los recursos locales (Banco Mundial, Educación primaria, 1992, 52). También sobre la base de sus preocupaciones económicas del primer momento, el Banco recomendaba a los países en desarrollo que estudiantes de nivel superior y sus familias contribuyan en el financiamiento de la educación superior, que organizaciones no gubernamentales - otro sector importante de la sociedad civil - participen en el financiamiento de la educación preescolar, de la educación primaria y de la educación especial; que patronos y empleados participen en el financiamiento de la educación vocacional y técnica (The World Bank, Vocational...., 1991, 47).

El hecho de que Estados de los países en desarrollo padezcan como rasgo singular una escasez de recursos y el que desde la década de los ochenta experimenten una carga económica mayor que en otras épocas, una carga excesiva sobre sus finanzas, el que no cuenten con los recursos necesarios para

¹³⁴ El Banco explica: “ Aunque las comunidades más pobres quizás tengan una carga financiera excesiva y no puedan gastar más en educación las más ricas podrán sufragar una mayor proporción de los costos de ésta, liberando recursos del gobierno central para prestar más apoyo a las comunidades más empobrecidas” (Banco Mundial, Educación primaria, 1992, 52)

atender las demandas que prevalecen en distintos niveles educativos explica, que el Banco promoviera desde la década de los ochenta y aun con anterioridad, la búsqueda de fuentes alternativas para el financiamiento de la educación y que depositara en diversos sectores de la sociedad (comunidades locales, estudiantes de nivel superior, padres de familia, (Banco Mundial, Prioridades..., 134-135¹³⁵) y en las ONGS,¹³⁶ la necesidad de contribuir al financiamiento de la educación. Sin embargo, el hecho histórico que la educación se haya convertido en muchos países en desarrollo en un derecho social que el Estado ha suministrado y que en óptica de amplios sectores debe seguir suministrando (en un grado importante por lo menos) para conservar un nivel adecuado de gobernabilidad y el hecho de que distribuir el financiamiento de la educación entre comunidades, padres de familia y estudiantes e irla privatizando como ha sucedido en muchos contextos implique alterar un derecho adquirido por costumbre - que tiende a ser como Max Weber explicaba una de las fuentes de legitimidad de una acción política y hasta de un mandato político (Max Weber, Economía..., 1969). Pero además el que distribuir el financiamiento a la educación pueda afectar la situación social de sectores amplios, que tienen condiciones de vida restringidas, ha dado lugar que dichas propuestas del Banco, hayan sido severamente cuestionadas, pese al sustento social, económico y moral que el Banco les concede (como una estrategia que puede facilitar que los recursos públicos se destinen a la educación entre los grupos más pobres).

¹³⁵ Es más, el Banco en 1994 señala: "En un estudio reciente sobre países de América Latina realizado por el Banco Mundial se ha calculado que, dadas las modalidades imperantes de niveles y distribución de ingresos de esos países, sería razonable esperar que los estudiantes (y sus padres) aportaran en promedio entre el 25% y el 30% del costo por estudiante de la enseñanza superior estatal" (Banco Mundial, La enseñanza superior..., 1994, 50)

¹³⁶ El Banco legitima la participación de ONGs, comunidades y grupos privados en educación preescolar en los siguientes términos: "La enseñanza preescolar para todos los niños financiada por fondos públicos no es factible para la mayoría de los países en desarrollo, pero deben alentarse los programas preescolares financiados por el sector privado y las comunidades, incluidos los respaldos principales por organizaciones no gubernamentales (ONG). (Banco Mundial, Educación primaria..., 1992, 26) Sobre el apoyo del a la participación de las ONGs en educación especial (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 132)

Pese a que el que el Banco promovía (en la primera etapa) sobre todo la participación de diversas instancias en el financiamiento de la educación, vislumbraba ventajas no económicas de la participación de estos sectores en la educación en general. Así, a través de la participación de las comunidades y de los padres de familia en el proceso educativo, se podía propiciar (en opinión del Banco) una mayor calidad de la educación en tanto dichos sectores podían reactivar los comités de administración escolar que deciden cuestiones fundamentales en lo referente al funcionamiento de las escuelas. A través de la participación de los padres de familia y las comunidades se podían garantizar, (en opinión del Banco) como se desprende de la experiencia del Salvador, un mayor cumplimiento de los profesores de sus labores educativas¹³⁷ (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 134-135; Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998/1999, 9). Cuestión aparentemente administrativa, de la que depende tanto la calidad de la educación que se brinda en los primeros niveles de enseñanza como en niveles posteriores. Pero también a través de la participación de las comunidades y los padres de familia en la educación se podía lograr contrarrestar el poder de intereses creados,¹³⁸ que el Banco tendía a identificar en esa primera etapa como los intereses de los sindicatos,¹³⁹ de las burocracias imbricadas en el

¹³⁷ Es más, el Banco no solo veía que la participación de las comunidades en instituciones educativas podría traer ventajas no económicas. Sino que señalaba que incluso la participación de las comunidades en la administración de la vida escolar podía coadyuvar a que contribuyeran en el financiamiento de la enseñanza (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 134-135).

¹³⁸ El Banco explica: “ El aumento de la participación de los padres y de las comunidades, al hacer que las escuelas sean más autónomas y responsables , puede contrarrestar el poderes de los intereses creados; es también esencial para aumentar la flexibilidad y mejorar la calidad de la instrucción” (Banco Mundial..., Prioridades, 1996..., 16) Es más el Banco vislumbra esta participación sobre todo en los primeros niveles de enseñanza como una tendencia mundial, que implica ciertos requerimientos. Así el Banco precisa: “En todo el mundo los padres y las comunidades están participando cada vez más en la gestión de las escuelas de sus niños”. Y agrega:” Sin embargo, la participación eficaz en la gestión de las escuelas no es fácil de lograr y generalmente es aconsejable proporcionar capacitación” (Banco Mundial., Prioridades....., 1996, 13)

¹³⁹ Es más, el Banco no concebía a los sindicatos ni a los partidos como socios en una estrategia participativa para el alivio de la pobreza (Rabotnikof, 1999, 12).

proceso educativo. Pero también (en opinión del Banco) dicha participación de comunidades y padres de familia podría servir a la vez para dotar de creciente autonomía y responsabilidad a las escuelas y beneficiar el proceso educativo. También el Banco explica, tomando el ejemplo de Bangladesh, que mediante la participación de la ONGS en los primeros niveles educativos, de ONGS que (en óptica del Banco) tienden a ser más flexibles que las burocracias públicas, se puede ampliar el acceso a la educación, brindar educación a sectores antes marginados como las niñas e influir para que mejore la calidad de la educación (Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 145-146). No es casual que el Banco abogue desde la primera etapa y aun en la segunda etapa por ampliar los márgenes de participación de algunos de estos sectores como las comunidades locales si se considera que el Banco desde los ochenta, desde la primera etapa y aun previamente, (pero también en la segunda etapa) ha fomentado el proceso de descentralización de los servicios en general y de la educación en particular y desde hace varias décadas ha puesto en marcha proyectos con el propósito de desarrollar la capacidad e iniciativas locales,¹⁴⁰ que el Banco buscó extender así mismo desde la primera etapa el ámbito de la participación privada en educación que suele tener propósitos lucrativos,¹⁴¹ además de la participación privada en el rubro educativo que no tiene necesariamente fines lucrativos, que puede asumir distintas modalidades, ser dirigida por organizaciones no gubernamentales, por instituciones religiosas, por asociaciones de profesionistas y dar lugar a diversos

¹⁴⁰ El Banco en el documento de Educación de 1971 ya señalaba: “ Los esfuerzos que realiza actualmente la UNESCO en materia de planificación que proporciona a los países miembros...(y la) planificación y análisis administrativo que el Banco ha empezado a proporcionar en ciertos casostienen por objetivo principal) desarrollar la capacidad e iniciativa locales” (Banco Mundial, educación..., 1971, 32) También el Banco como explique anteriormente apoya, desde antes de la década de los 80, la política de descentralización.

¹⁴¹ La inclinación del Banco de fomentar la expansión de la educación privada lucrativa ha dado lugar que su propuesta educativa se singularice por este rasgo. José Luis Coraggio, quien trabajo en el Banco y ha escrito trabajos profundos sobre la propuesta educativa del Banco advierte haciendo referencia al Banco: “En general, la orientación estratégica (del Banco) consiste en pasar al mercado todo lo que se pueda y lo que no se pueda debe quedar al cargo del Estado”. (Coraggio, Investigación educativa, 19 , 51)

resultados educativos,¹⁴² (Banco Mundial, Enseñanza superior, 1994, 37,38, Banco Mundial, Prioridades....1996, The World Bank, Education...1999, s.p., Banco Mundial, Estrategia, 2000, 38,) ,

Se desprende de lo que se expuse con anterioridad que el Banco ha transitado de una estrategia participativa en educación que se fincaba, más bien, en propósitos económicos, financieros e incluso en intenciones administrativas y de control político que tenía un tinte hasta antipolítico (en tanto su finalidad era detener la acción y movilización de grupos), aunque combinada con inquietudes y afanes educativos, a una estrategia participativa en que procura promover la participación política, la organización política, la toma de conciencia de grupos que se involucren en educación y en la resolución de problemas fundamentales como el combate a la pobreza. Es más, el Banco a través de su nueva estrategia discursiva que gira de manera importante en torno a procesos como la participación, movilización y el empoderamiento destaca que la posibilidad de expandir el mercado también depende de procesos políticos y no sólo de políticas económicas como las que se implementaron en la década de los ochenta - como la política de apertura comercial y el control de la inflación. También de dichos procesos políticos, comienza a depender para el Banco el avance político de los países en desarrollo (verbigracia la optimización de la administración del Estado, que ésta funcione con mayor transparencia y menor corrupción) y el desarrollo social (el combate a la pobreza).

La nueva estrategia participativa: sus razones y fundamentos.

En principio, no es fácil comprender porqué una institución internacional, que promueve un modelo de desarrollo que ha tendido a originar contradicciones y hasta mayor polarización y exclusión social en muchos contextos, que una

¹⁴² El Banco advierte que hay una nueva forma de privatización de la educación terciaria en que dicha instrucción es controlada por grupos académicos y magisteriales cuyo propósito es garantizar empleo a dicho personal pero se aleja de los objetivos de servir a las necesidades de los estudiantes y de las que surgen en el mercado de trabajo The World Bank, Constructing, 2002, 62). Véase conclusiones de este estudio donde este tema se aborda con mayor profundidad..

institución que se ha llegado a catalogar como una pieza importante de un nuevo imperio, de una nueva hegemonía mundial, que se construye para salvaguardar la sociedad capitalista actual (Hardt y Negri, 2000), fomenta un conjunto de procesos políticos que tienen como común denominador que alientan el empoderamiento la participación y organización de diversos sectores sociales, con el objetivo (en la perspectiva del Banco) de mejorar el servicio educativo y consolidar las transformaciones educativas. Dichos procesos políticos que el Banco impulsa parecen más bien congruentes con una institución que promueve estrategias de participación social masiva y no de una agencia internacional como el Banco, con importante poder político, económico e intelectual en el mundo actual, y que durante un primer momento (de 1980 a 1999) rechazó todo tipo de movilizaciones de índole masiva.

Sin embargo, existen varias razones de índole sociológica, que se asocian a fenómenos que se han desarrollado en el contexto mundial y fenómenos que han cobrado fuerza paralelamente en contextos nacionales, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo; así como otras razones políticas que se vinculan a las nuevas miras del Banco; pero también experiencias previas del Banco, que contribuyen a esclarecer por qué el Banco impulsa en el segundo momento estrategias políticas tendientes a promover la participación y el empoderamiento de diversos sectores, el reforzamiento de la sociedad civil, como medio para mejorar los servicios educativos y consolidar los cambios educativos. Explicar dichas cuestiones puede permitir conocer las razones de la estrategia participativa de índole político que el Banco promueve en el segundo momento y puede permitir, algo más relevante, evaluar la pertinencia actual de dichas estrategias participativas en países de ingreso mediano y bajo.

El hecho de que la sociedad civil transnacional que se ha construido a partir de nexos que van más allá de las fronteras nacionales, que se constituye por organizaciones gubernamentales, asociaciones informales y coaliciones vagas, que se caracteriza por vincular a grupos que no son gobierno, pero que asumen

diversas modalidades,¹⁴³ (que tienen como común denominador que se organizan más bien en torno a valores compartidos y o por el interés se haya convertido - en las últimas décadas - en una pieza cada vez más importante del gobierno global,¹⁴⁴ en tanto dicha sociedad tiene ascendiente en una vasta gama de decisiones que oscilan desde la cuestión de la seguridad internacional, los derechos humanos hasta cuestiones que se relacionan con el medio ambiente, (Florini y Simmons, 2000, 1-3) ha influido en que una agencia mundial, como el Banco, promueva estrategias de participación que se orientan a crear conciencia de lo público y movilizar a sectores de la sociedad civil y fomentar la participación del conjunto de ciudadanos de países en desarrollo. Sobre todo en tanto en el orden mundial ha tenido lugar a la vez que la expansión de la sociedad civil transnacional el fortalecimiento de sociedades civiles nacionales que a su vez integran diversas asociaciones, diversos sectores y distintas organizaciones no gubernamentales. Es más, dichas sociedades civiles nacionales han irrumpido tanto en países en desarrollo como en países desarrollados y han ganado márgenes de intervención en áreas fundamentales como salud y educación.¹⁴⁵

Y es que de la misma manera que el avance en el orden mundial ha requerido una sociedad civil transnacional que intervenga de manera creciente en asuntos de la agenda mundial, que organice intereses políticos amplios, que actúe

¹⁴³ En ocasiones la sociedad civil transnacional se integra por una ONG que integra a individuos de muchos países. En otros casos puede consistir en coaliciones que integran a asociaciones y organizaciones de diversos países. (Florini y Simmons, 2000, 7-8) .

¹⁴⁴ Sin embargo, Florini y Simmons explican que la sociedad civil transnacional ha tenido un papel en el mundo global desde hace mucho tiempo, pese a que la literatura de la sociedad civil transnacional data de la década de los 90. Estos autores destacan que las comunidades y organizaciones religiosas desempeñaron un papel para que finalizara la esclavitud. Durante el siglo XVIII y comienzos del XX se organizaron grupos a nivel transnacional que lucharon por la paz, el comercio y por el desarrollo del derecho (Florini y Simmons, 2000, 8-10).

¹⁴⁵ El Banco en 1997 ponía los siguientes ejemplos: “ En el Japón y el Reino Unido, por ejemplo un elevado porcentaje de organizaciones sin fines de lucro participan activamente en educación. En Estados Unidos ocupan un lugar destacado en la atención sanitaria”. Es más, el Banco hacía la siguiente reflexión general de las ONGs en países en desarrollo. “La importancia numérica de estas ONG refleja su posibilidad de sustituir la débil capacidad del sector público y .. movilizar fondos procedentes de fuentes diferentes, entre ellas organizaciones nacionales e internacionales“. Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, El Estado..., 129).

como una conciencia global y lucha en torno a valores como la preservación de medio ambiente, el combate a la corrupción, la necesidad de que los gobiernos y las corporaciones ponga en práctica una globalización más incluyente, la necesidad de poner fin a los experimentos nucleares, se han fortalecido simultáneamente organizaciones civiles de índole nacional que luchan por estos y otros objetivos y que despliegan, en calidad de voceros de la sociedad civil, una acción creciente entre el mercado y el Estado.

Es más, el hecho de que dichas organizaciones civiles tanto de carácter transnacional como de naturaleza nacional hayan tenido triunfos relevantes como encabezar movimientos contra males que aquejan a muchos países, como es el caso de Transparencia Internacional que ha encabezado un movimiento contra la corrupción o que dichas organizaciones lograran la elaboración de leyes que previenen una serie de males como la realización de pruebas nucleares,¹⁴⁶ también ha concedido legitimidad a dichas organizaciones de la sociedad civil y ha influido en que una instancia internacional como el Banco, que ha promovido algunas de estas organizaciones,¹⁴⁷ las refuerce a través de su propuesta educativa, Sobre todo en una coyuntura histórica en que se ha tornado mucho más compleja la agenda global; pero en que para enfrentar los problemas de las agendas nacionales, como complemento a la intervención de los gobiernos y de los mercados se requiere de la acción de organizaciones de la sociedad civil, que tienen como fundamento de su poder, no la posibilidad de emplear la coerción, de allegarse recursos por la vía fiscal como los gobiernos, que no cuentan tampoco con los recursos económicos de las fuerzas del mercado, ya que de las empresas depende la creación de empleos y en grado importante la bonanza económica. Singular de las sociedades de índole civil (que surgen en diversos contextos) es

¹⁴⁶ Así por ejemplo, los activistas que se manifestaron contra las pruebas nucleares en 1996, lograron una victoria cuando 136 países firmaron un tratado sobre la cuestión nuclear que se conoce con el nombre de Comprehensive Test Ban Treaty (Florini y Simmons, 2000, 1.-2)

¹⁴⁷ El Banco promovió que en 1993 se formara la organización gubernamental que se llama Transparencia Internacional que saca a la luz un índice de como se percibe el grado de corrupción en diversos países y que ha activado como expliqué en el texto, un movimiento contra la corrupción..

que fundamenten su poder en información creíble y en una autoridad moral, lo que les permite ejercer una influencia sobre diversos públicos, sobre líderes políticos, lograr que estos se movilicen en cierto sentido; lo que también facilita que dichas instancias pueden ayudar a legitimar decisiones políticas o por el contrario negar su validez y ejercer cierto tipo de coerción (Florini y Simmons, 2000, 11-12). En fin, el que en el orden mundial actual, indudablemente más complejo, donde existe una amenaza de caos se requiera de una autoridad moral, a la vez que de autoridades políticas y económicas ha influido para que la sociedad civil gane creciente presencia tanto en el orden mundial como en los diversos escenarios nacionales.

Pero el hecho de que a raíz de los avances de la democracia política en muchos países y de que existe mayor competencia política entre partidos, se hayan fundado organizaciones de la sociedad civil que cuentan con el apoyo gubernamental explica que una instancia como el Banco, que impulsa la democracia política, deposite en fuerzas de la sociedad civil, en los ciudadanos, en nuevas coaliciones la posibilidad de enfrentar diversos problemas y que el Banco aliente su participación como medio de mejorar la educación pero a la vez como garantía para llevar a cabo reformas educativas. Por otra parte el hecho de que la democratización también haya propiciado que entre grupos de la sociedad civil, sobre todo entre grupos de los sectores marginales se genere, aunque lentamente el deseo de opinar y de organizarse con cierta autonomía ha revalidado esta estrategia participativa de índole político que el Banco ha impulsado en el segundo momento.¹⁴⁸

Pero, además, el hecho de que el Banco desde comienzos de la década de los noventa y a partir de 1997 con mayor profundidad y precisión haya introducido en su modelo de desarrollo crecientes requerimientos políticos -

¹⁴⁸ James D. Wolfensohn destaca que de las consultas del Banco con gente de escasos recursos se desprende que “Lo que desean es un sistema que les ofrezca equidad y el derecho a opinar” También explica que para dichos sectores el mayor cambio sería “organizaciones propias para poder negociar con el gobierno, con los comerciantes y con las organizaciones no gubernamentales” (Wolfensohn, 1999, 5, 11).

sociales; que dicha institución haya esbozado específicamente desde 1997, la necesidad de que los Estados alentaran organizaciones y asociaciones locales en lugar de procurar sustituirlas, que el Banco haya recomendado a los Estados aprovechar diversas fuerzas como las del voluntariado y las que provienen de organizaciones de ayuda de nivel local; que el Banco aconsejara a los Estados promover la participación local y la participación nacional de los ciudadanos en tanto dicha participación puede coadyuvar a que haya mayor confianza en las decisiones políticas, aumentar la credibilidad de las políticas y mejorar los servicios (Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial, 1997, El Estado..., 3, 29, 92-93, 130-132; 134-135, 139) contribuye a explicar que para fines de la década de los noventa y los albores del nuevo milenio dicha institución abogue por un conjunto de procesos de naturaleza política como el empoderamiento de sectores marginales, de las mujeres, de las comunidades pobres con el objeto de llevar a cabo y respaldar políticas en el terreno de la educación y en otros campos.¹⁴⁹

Y es que el Banco asume, desde 1997, la premisa que la participación de sectores amplios, de sectores marginales, de organizaciones populares puede implicar otras ganancias, conceder credibilidad a los Estados, legitimar las políticas, atenuar los problemas de información, contribuir a conocer las inclinaciones de los individuos (Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial, 1997, 93, 130 –132). Por otra parte, la intervención creciente de organizaciones sociales en el terreno político ha implicado beneficios, que se vinculan a metas que el Banco ha promovido. Como muchos analistas reconocen dicha participación ha influido en que en el trazo e implementación de la política social se considere la problemática de grupos y regiones étnicas, la dimensión del

¹⁴⁹ Como expliqué en el inciso anterior, si bien el Banco a partir de la década de los noventa exige en los préstamos que desembolsa a los países en desarrollo una serie de requerimientos políticos e impulsa en los países de ingreso mediano crecientes cambios políticos (lo que se evidencia en forma mas breve en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1991 y de manera más completa en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997). Pero el hecho de que hasta fines de la década de los noventa y los albores del nuevo milenio, el Banco asuma una perspectiva política en el análisis de la educación se debe a la relativa independencia con que trabajan las áreas del Banco.

género; que se incorporen de manera progresiva variables ambientales y que se considere la capacidad de respuesta de amplios sectores sociales ante situaciones de emergencia (Rabotnikof, 1999, 23-24; The World Bank, 1999, 23-24).

También el hecho de que en las disciplinas sociales se tienda a reconocer, sobre todo en los últimos años, el papel de las sociedades civiles y la necesidad de construir y promover el capital social, mientras que para la década de los ochenta no se sabía como desarrollar y aprovechar la organización y la movilización comunitaria.¹⁵⁰ Es más, el hecho de que hayan florecido en los últimos años muchas investigaciones que exploran el tema del capital social;¹⁵¹ que incursionan en, cómo el establecimiento de normas de reciprocidad y confianza entre individuos como una participación más bien horizontal e igualitaria (y no vertical y asimétrica) como leyes flexibles, reglas prácticas y efectivas además de una atmósfera democrática y un gobierno estructurado tienden a encausar de manera pertinente la acción colectiva y fomentar a la vez el crecimiento económico y la gobernabilidad (Ostrom y Ahn, 2003, 156, 190, 193) ha llegado a influir el que una institución como el Banco incorpore una dimensión participativa en su modelo de desarrollo. Sobre todo si se toma en cuenta (como expliqué anteriormente) que el Banco constituye una institución que tiende a incorporar teorías y hallazgos que surgen en el mundo intelectual. No ser

¹⁵⁰ Es interesante que el Banco señalara en 1980 que en áreas rurales de los países en desarrollo se requería, entre otras cuestiones, enseñar a aprovechar: “la categoría de organización y movilización de la comunidad y la del liderazgo y de la capacidad gerencial”. Es más, el Banco agregaba: “todavía no se identifican maneras de desarrollar rápidamente estas destrezas en gran escala” (The World Bank, Education, 1980, 52). Los avances en la democratización, en la reorganización de la sociedad civil tanto a nivel transnacional como a nivel nacional, pero también el que se hayan explorado dichos temas en el campo de las ciencias sociales ha permitido esclarecer cómo se pueden impulsar dichos procesos

¹⁵¹ Ostrom y Ahan explican que la popularidad actual de la perspectiva del capital social tanto entre académicos como entre generadores de políticas se debe a tres factores. En primer lugar, los esfuerzos por aplicar el concepto de capital social a la investigación que se realiza en el campo de las políticas. En segundo lugar, el concepto es atractivo para un espectro ideológico amplio. Incluyendo la derecha neoliberal y los comprometidos con la noción de empoderamiento de grupos de base. En tercer lugar, el concepto atrae intuitivamente a gente fuera de la academia (Ostrom y Ahn, 2003, 177).

rebasado por planteamientos intelectuales, por sucesos políticos y económicos ha constituido una de las preocupaciones del Banco; lo que ha contribuido a que dicha institución conserve hasta ahora, su poder económico, político e intelectual.

Pero el hecho de que el Banco (para el segundo momento) apueste a esta estrategia participativa de índole político también se puede entender si se tiene en cuenta, que a través de la participación política, de la expresión de demandas e inconformidades, se pueden prevenir conflictos. Pese a que la prevención de conflictos implica simultáneamente reconocer derechos de mayorías y minorías, sentar bases institucionales para la resolución pacífica de los conflictos, fortalecer las instituciones y como estrategia fundamental disminuir la marginación. Pero además impulsar estrategias de participación, promover el capital social, reforzar la sociedad civil puede contribuir a mejorar el diseño de políticas, disminuir los costos de obtención de información, reducir los costos de implementar los proyectos y supervisarlos,¹⁵² lo que tiende a ser importante para una instancia como el Banco que se ha preocupado (en calidad de Banco) por disminuir los costos y aumentar los rendimientos de las decisiones que se adoptan.

Por otra parte, el hecho de que el Banco impulse estas estrategias participativas, que asuma estas preocupaciones en torno a la sociedad civil, al capital social, aunque en su estrategia participativa no exista claridad de como la estrategia participativa puede funcionar tanto en la definición de grandes decisiones políticas como en el diseño e implementación de proyectos que aborden cuestiones estratégicas e ítems delicados, (Rabotnikof, 1999, 12) debe comprenderse también en función de la experiencia del Banco, en tanto como dicha institución explica que los resultados de los proyectos que ha apoyado son mejores cuando se genera participación. Incluso el Banco explica que esta conclusión es legítima para cuestiones aparentemente técnicas como el diseño de

¹⁵² Si bien la participación política y social puede implicar un ahorro de costos para diseñar políticas, la participación de varias autoridades y de grupos amplios en que la toma de decisiones puede hacer más complejo el proceso. Max Weber, distinguido teórico de la política, planteaba que el mandato autoritario, monocrático de una sola persona tiende a ser más fácil que el mandato colegiado en que el poder se comparte entre varios individuos y diversas instancias. (Sobre este tema, Max Weber, *Economía....*, 1969, Rabotnikof, 1999, 10-11).

los planes de estudio, que arrojan mejores resultados si se logra la participación de comunidades bien informadas (The World Bank, Education,...,1999, s.p., Banco Mundial, Estrategia, 2000, 28-29). Pero además el hecho de que el Banco, en los últimos años, haya adquirido creciente experiencia en la creación de asociaciones locales, el que haya trabajado con ONGS, también contribuye a explicar que la dimensión participativa y política esté presente en el segundo momento, en años recientes.¹⁵³

En fin, una variedad de razones en las que se combinan situaciones reales como la emergencia de sociedades civiles más participativas y desarrollos intelectuales que apuntan a la importancia de comprender el capital social, como un fenómeno dinámico que se puede crear, pero a la vez debilitar, fortalecer, transformarse, anticiparse o adelantarse tanto a una época como a un contexto, permiten comprender el porque el Banco incorpora una dimensión participativa con un cariz político en su pensamiento. También los beneficios de fomentar la participación como una manera de prevenir conflictos, de lograr consensos y ahorrar costos en el diseño, implementación y supervisión de políticas permiten comprender que el Banco incorpore dicha dimensión en su propuesta educativa del segundo momento.

Así, diversas circunstancias reales, procesos intelectuales y nuevas miras políticas de una institución como el Banco permiten valorar la relevancia que tiene tomar en cuenta estas cuestiones de participación, este tema de la sociedad civil, del capital social, incluso en un discurso más bien especializado que aborda

¹⁵³ Por ejemplo, el Banco trabajó con ONGs en la encuesta sobre necesidades y preferencia de los sectores marginales. Por otra parte, James D. Wolfensohn, noveno Presidente del Banco explica cómo en 1999 “ el Banco buscó la colaboración de las Naciones Unidas, la Unión Europea, las organizaciones bilaterales, los bancos regionales del desarrollo, la sociedad civil y el sector privado para construir una nueva generación de asociaciones auténticas para poner en marcha el Marco Integral del desarrollo en 13 países”. Es más, Wolfensohn aclara porqué promover la organización social y la capacidad del Estado se volvió tan importante para el Banco en las siguientes palabras: “nuestra experiencia general y los programas experimentales del MID (Marco Integral del Desarrollo) nos han permitido comprobar que la primera prioridad en nuestra batalla para reducir la pobreza es el fortalecimiento de la organización, de la capacidad humana y la estructura del estado tanto en el nivel central como en el plano local” (Wolfensohn, Coaliciones..., 1999, 4, 8- 10).

cuestiones sobre educación y sobre todo en un discurso como el del Banco del segundo momento que apunta a la necesidad de concebir a la educación, desde una dimensión político - social. Sobre todo en una coyuntura histórica en que se ha puesto de relieve la importancia de la participación creciente de la sociedad civil en una gama amplia de cuestiones, como complemento de la acción del mercado y del Estado y no como su sustituto. Sobre todo en una coyuntura en que se requiere más Estado, más sociedad civil y mejor mercado.

CAPÍTULO 5

REFLEXIONES SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO, SOBRE LA PROPUESTA EDUCATIVA QUE EL BANCO HA IMPULSADO Y SOBRE LA VINCULACIÓN ENTRE AMBOS FENOMENOS

¿Qué reflexiones se pueden desprender del modelo de desarrollo o las conocidas “políticas de ajuste” que el Banco ha impulsado, desde comienzos de la década de los ochenta hasta hoy en día, en los países de ingreso mediano y bajo, sobre la propuesta educativa integral como sobre las estrategias y políticas educativas particulares que dicha institución ha promovido y sobre la vinculación entre los dos fenómenos (el modelo de desarrollo del Banco y la propuesta educativa) que son los tres temas fundamentales que se han abordado en este estudio?

SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO: 1. Surge en virtud de condiciones históricas, no por voluntarismo o conspiración.

Considero que el modelo de desarrollo que el Banco impulsó, desde la década de los ochenta en los países en desarrollo, debe entenderse (como se desprende de la lectura del primer capítulo) como resultado de un conjunto de procesos históricos que surgen en el orden mundial, desde fines de la década de los sesenta. En virtud del estancamiento a que llegó la economía mundial en ese momento, pero a la vez como consecuencia, de una nueva división internacional del trabajo, que hacía necesario cambiar los lugares de producción de múltiples bienes y servicios de países desarrollados hacia países en desarrollo, con importantes ventajas comparativas (mano de obra barata, facilidades fiscales y ambientales). Pero también es necesario tener en cuenta como corolario de este estudio (como expliqué en el primer capítulo) que dicho modelo de desarrollo surgió como resultado del endeudamiento al que habían llegado los países de

ingreso mediano y bajo con países desarrollados y organismos internacionales como el propio Banco y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El que el modelo de desarrollo que el Banco impulsó haya surgido en virtud de un conjunto de condiciones históricas o como respuesta a una serie de condiciones objetivas implica que dicho paradigma no surgió por una mera decisión subjetiva del Banco ni por una conspiración que se organizó entre el Banco, el Fondo Monetario Internacional (FMI), otros organismos internacionales y grupos mundiales de gran poder político y económico, que guiados por el propósito de acrecentar su poder y construir un nuevo imperio decidieron promover un nuevo modelo de desarrollo en la parte rezagada del mundo. Si bien es cierto que dicho modelo (como también expliqué en el primer capítulo) implica mayores ventajas para países desarrollados que para la mayoría de los países en desarrollo, por lo que tiende a asegurar el poder de países hegemónicos, de países ricos, de empresas trasnacionales y nacionales, capaces de competir en el mundo globalizado y puede constituir, incluso, el fundamento de su nuevo dominio constituye (de acuerdo a los resultados de este estudio) un modelo que desde su surgimiento y hasta hoy en día, tiene una finalidad objetiva más amplia: garantizar el funcionamiento y la conservación del sistema capitalista que requirió (desde fines de la década de los sesenta) y sigue requiriendo fomentar intercambios de bienes y servicios entre múltiples países, que se deben sustentar en un conjunto de importantes ventajas comparativas.

2. Cambios que propició el modelo en lo económico: impulsa la expansión de países en desarrollo con importantes ventajas comparativas.

El que el modelo de desarrollo que el Banco impulsó (como también expliqué en el primer capítulo) y que otros organismos internacionales también promovieron haya exigido, que se desplazara la producción de mercancías y servicios hacia países con importantes ventajas comparativas ha determinado que dicho modelo auspicie el crecimiento económico y la expansión económica de países de ingreso mediano y bajo que gozan, precisamente, de importantes

ventajas comparativas, como India y China. Sin que dicho modelo pueda asegurar, por lo menos hasta ahora, el crecimiento económico, una mejor inserción en la economía mundial y un mayor desarrollo social para la mayoría de países de ingreso mediano y bajo, que no detentan ese cúmulo de ventajas comparativas.

3. Transformaciones que apoya el modelo en lo social: promueve programas para abatir pobreza, no resuelve polarización ni miseria en la mayoría de países en desarrollo.

Pero también el que el modelo de desarrollo que el Banco promovió en la parte rezagada del mundo haya surgido (como expliqué en el segundo capítulo) para garantizar la reproducción y conservación del sistema capitalista, impulsar el crecimiento económico de las grandes empresas y no con el propósito de promover el desarrollo social de países subdesarrollados; pero además el que dicho modelo se haya instrumentado (como esbocé en el primer capítulo) dando lugar a la apertura económica unilateral de muchos países en desarrollo y no en cambio de los países desarrollados, ha influido en que dicho modelo no haya podido abatir pobreza y disminuir desigualdad social en la mayoría de países en desarrollo. Lo que no excluye que la implementación de dicho modelo en un país (como China), que goza de importantes ventajas comparativas, ha permitido crear volúmenes importantes de empleo y ha contribuido a disminuir magnitudes importantes de pobreza previamente existentes en dicho país.

Por otra parte, el Banco ha procurado influir a través de ciertas políticas que impulsa en los países en desarrollo, como las políticas de focalización que se pongan en marcha en países en desarrollo una serie de iniciativas tendientes a combatir la extrema pobreza, con lo que ha fomentado que se dedique mayor atención y que se ponga en marcha una redistribución de recursos entre ciertos grupos sociales tradicionalmente marginados (pobres en situación de extrema pobreza, mujeres, indígenas, incapacitados). También el Banco junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) han fomentado, sobre todo desde 1999, desde la

reunión de Seattle, que los diversos países diseñen y apliquen programas tendientes a disminuir pobreza extrema, a través de la iniciativa ideada por el FMI (en 1996) de alivio de la deuda para países pobres muy endeudados, promoviendo simultáneamente que dichos países adopten las políticas propias del modelo (Fondo Monetario Internacional, Alivio para la deuda en el marco de la iniciativa para los países pobres (PPME), 1; Vidal Folch, “Rodrigo Rato...” 2004, 7).

De allí que la preocupación del Banco por la pobreza que surgió (como expliqué en el primer capítulo), desde que McNamara fue su presidente (1968) y que volvió a aparecer para comienzos de la década de los noventa, no constituya mera retórica. Pese a que el modelo promovido por el Banco por las premisas en que se sustenta; por la escasa relevancia que ha concedido al tema candente de la pobreza; (Stiglitz, 2002, 15) no constituya (como señalé en párrafos anteriores) un modelo que haya servido para amortiguar pobreza y desigualdad en la mayoría de países en desarrollo. El que importantes estrategias y políticas que el Banco promueve como la apertura económica tiendan a beneficiar a las grandes empresas y hayan propiciado el cierre de medianas y pequeñas empresas de países en desarrollo, incapaces de competir, originando mayor desempleo, el engrosamiento de la economía informal y un mayor empobrecimiento. Pero además, el que el Banco promueva un importante desvío de recursos de países rezagados hacia países desarrollados, para que los países rezagados puedan pagar su deuda y cumplan sus compromisos con acreedores internacionales, ha influido en que el saldo del modelo de desarrollo que el Banco impulsó sea negativo, por lo menos hasta ahora, desde el punto de vista social, en la mayoría de los países en desarrollo en tanto ha dado lugar a mayor concentración de la riqueza, mayor polarización social y mayor pobreza.

4. El modelo y los cambios políticos que promueve: algunos se orientan a preservar el funcionamiento del capitalismo, otros son benéficos para amplias colectividades.

Pero el modelo de desarrollo que el Banco promovió en países de ingreso mediano y bajo es dinámico, lo que se manifiesta – por ejemplo - en que las políticas de ajuste, de índole económica, que el Banco impulsó, desde comienzos de la década de los ochenta, se complementaron, desde comienzos e la década de los noventa (como expliqué en el cuarto capítulo) con nuevas políticas que el Banco fomentó para promover transformaciones políticas en países en desarrollo.

Cambios políticos que pueden coadyuvar, por una parte, a garantizar un mayor desarrollo capitalista en dichos contextos, que pueden propiciar - por ejemplo - una mayor afluencia de inversión extranjera y un mayor volumen de inversión nacional que es el propósito del Banco cuando recomienda, por ejemplo, a Estados de países en desarrollo promover y garantizar el respeto a los derechos de propiedad. Pero dicho modelo promueve, por otra parte, importantes procesos políticos en países rezagados, como por ejemplo, una mayor transparencia en la administración pública y en el Estado, una mayor participación social en la supervisión del gobierno, un desarrollo de las redes sociales y del capital social que pueden ser benéficos para la sociedad en su conjunto (Banco Mundial, 1997, Informe, El Estado).

5. Otros rasgos de los cambios políticos que el Banco promueve: unos son contradictorios, otros pueden provocar efectos adversos.

Por otra parte, en las transformaciones políticas que el Banco ha impulsado en países en desarrollo se evidencian ciertas contradicciones, en tanto algunas políticas que el Banco ha promovido - como parte de su modelo - como las privatizaciones han fomentado corrupción en algunos contextos, pese a que el Banco ha procurado combatir la corrupción (Ourriquet, 1993, 3-1). Es más, el Banco después de más de quince años, que impulsó el modelo de desarrollo y cuando ya se habían efectuado importantes procesos de privatización, (precisamente para 1997/1998), diseñó una serie de normas para que las privatizaciones fueran transparentes y se impusieran controles en dichos procesos; de tal modo de evitar que los desplazamientos de los bienes públicos a

manos privadas siguieran propiciando corrupción, lo que pone de manifiesto cómo el Banco llega a establecer correctivos cuando las políticas que impulsa originan efectos contrarios a sus miras (Banco Mundial; Informe ...1997 El Estado....., 71, 74, recuadro 4.2, 78).

Por otra parte el Banco ha promovido con mayor énfasis, desde el año 2000, (como expliqué en el cuarto capítulo), como parte sustancial del modelo de desarrollo (si se concibe éste con un criterio amplio y no sólo se le identifica con las políticas de ajuste de índole económico que es como lo he definido en el estudio), algunas transformaciones políticas en países de ingreso mediano y bajo como la mayor concientización y el empoderamiento de sectores marginales, de los pobres, de grupos de la sociedad civil con el propósito de que supervisen cómo el gobierno imparte los servicios públicos (World Bank, Attacking..... 2000/2001). Pero dicha participación puede dar lugar, de continuar la exclusión social que el modelo del Banco propicia, a una politización que podría debilitar el modelo más que fortalecerlo, cuando el fortalecimiento del modelo es lo que el Banco procura al promover tales cambios políticos.

6. El modelo se orienta a promover, en última instancia, el desarrollo del mercado mundial.

El Banco ha promovido a través de su modelo de desarrollo transformaciones en los países en desarrollo tendientes a impulsar (como expliqué en el segundo capítulo) sobre todo el desarrollo del mercado mundial, no en cambio la expansión de los mercados nacionales. Lo que ha dado lugar (como también expliqué en el segundo capítulo) a que el Banco se singularice por constituir una agencia que ha impulsado, precisamente la expansión del mercado mundial, a diferencia de los Estados nacionales que, en los siglos XVI y XVII, impulsaron los mercados nacionales. El Banco ha fomentado la expansión del mercado mundial al impulsar la apertura económica de los países en desarrollo, al promover el pago de la deuda, el libre flujo de capitales con lo tiende a favorecer tanto a las grandes empresas capaces de competir, como a los grandes grupos

financieros que pueden movilizar vastos capitales. De este modo privilegia a los países desarrollados, sobre todo al grupo de los siete (que funciona como directorio del mundo global) donde se tienden a concentrar dichas empresas y grupos. Pese a que el Banco a través del modelo de desarrollo, de las políticas que promueve beneficia también (como expliqué en párrafos anteriores) a países en desarrollo que tienen importantes ventajas comparativas e incluso a empresas nacionales de países en desarrollo capaces de competir en el mercado mundial.

7. Situación del modelo de desarrollo que el Banco ha promovido en la actualidad: la evolución del orden mundial como garantía de su vigencia.

El que el modelo de desarrollo que el Banco impulsó, desde comienzos de la década de los ochenta haya tendido a provocar, por lo menos hasta ahora, (como expliqué en párrafos anteriores) mayor polarización social en la mayoría de países en desarrollo y no haya logrado contrarrestar la pobreza que prevalece en la mayoría de tales naciones, podría llevar a concluir, como deducción lógica de este trabajo que después de más de veinte años que dicho modelo implementó, lo pertinente y realista sería buscar otro modelo de desarrollo para países de ingreso mediano y bajo.

Pero el hecho de que la expansión de la economía de mercado que el Banco ha promovido, como parte sustancial de su modelo de desarrollo, se haya extendido (como expliqué en el cuarto capítulo) en los últimos quince años en un conjunto de antiguos países ex socialistas. El que en diversas regiones del mundo como en la Unión Europea se ponga en práctica, aunque con algunas variaciones, el modelo que el Banco impulsó, lo que se manifiesta en que en dicha parcela del mundo se avanza hacia la integración económica, se destruyen barreras comerciales, se ponen en marcha políticas que impulsan una creciente racionalización económica, se instrumentan iniciativas para contener la inflación y detener, aunque con menor éxito, los déficits económicos y el que el orden mundial avance en la interdependencia económica a través de la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales, siguiendo el modelo promovido por el Banco

y por otros organismos internacionales, parece mostrar que dicho paradigma tiene la posibilidad de seguir siendo un motor que movilice al mundo, por lo menos a corto y mediano plazo (desde ahora hasta en cinco y diez años) y hasta el inicio de una nueva civilización, que con grandes contradicciones y dificultades se comienza a construir. Civilización que presupone mayor interdependencia económica entre países y nuevos patrones de relación entre Estados y sociedades.

8. La necesidad de impulsar reformas previstas en el modelo: la eliminación del proteccionismo como factor fundamental para abatir pobreza.

Por otra parte, el que el modelo que el Banco impulsó tienda a aparecer para 2004 como (se analizará más adelante) como un modelo que puede transformarse, si se logran poner en marcha ciertas estrategias y políticas implícitas en el modelo, como una auténtica apertura comercial de los países desarrollados, lo que supondría - por ejemplo - la eliminación de subsidios agrícolas a los productores de contextos desarrollados. Y el que la eliminación de los subsidios sea importante, en tanto puede coadyuvar a saldar la deuda social que el capitalismo ha contraído con las mayorías de los países en desarrollo, plantea también la necesidad de pugnar por dichas reformas, antes de buscar un modelo de desarrollo alternativo para países de ingreso mediano y bajo.

Pese a que la eliminación del proteccionismo en países desarrollados no es una cuestión fácil de implementar como se puso de manifiesto en la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún de septiembre de 2003, en tanto dicha iniciativa perjudicaría de manera importante a sectores económicos de países desarrollados. (Aznárez y Gualdoni, "El enfrentamiento....", 2003; Aznárez y Gualdoni, "El fracaso de Cancún...", 2003, 3). Sobre todo si se pretende a través de la reducción sustantiva del proteccionismo y hasta su supresión, beneficiar al conjunto de países de ingreso mediano y bajo, lo que también se dificulta por razones de carácter geopolítico. Y es que por ejemplo, la Unión Europea se propone reducir el proteccionismo en la Europa ampliada, para transformarse en

el bloque más competitivo en el 2010 (Yárnoz, “España y otros cinco...”, 2004, 39). Y no en igual magnitud, reducir en términos generales el grado de proteccionismo, de tal modo de beneficiar a todos los países en desarrollo.

En síntesis, el que el modelo que el Banco impulsó para llegar a ser un modelo incluyente y beneficiar a la mayoría de los países de ingreso mediano y bajo requiera (como expliqué en el primer capítulo) la erradicación de importantes niveles de proteccionismo y el que muchos países en desarrollo – como explica Nicholas Stern, Vicepresidente y Primer Economista del Banco - hayan eliminado cuantiosos aranceles no así los países desarrollados, exige plantear si existen posibilidades de que se reduzca de manera significativa el proteccionismo de países desarrollados a corto y mediano plazo o de no ser el caso, si otra alternativa para países en desarrollo es que instauren nuevamente barreras proteccionistas, pese a que dicha iniciativa no corresponde con los ideales del modelo promovido por el Banco, por otras agencias internacionales ni con el proceso de creciente integración de bloques regionales como la Unión Europea.

9. Otras estrategias implícitas en el modelo que podrían contrarrestar la polarización social.

Pero el que se puedan impulsar también con mayor vigor otras estrategias que ya se han promovido a través del modelo, como el apoyo a un mayor flujo de emigrantes que a través del envío de remesas pueden aliviar de manera importante la situación de pobreza de sus países de origen (Caño, “La nueva...”, 2004, 2; S.A, “Se espera...”, 2004, 1; Cembrero, “ El dinero...”...”, 2004, 18). El que se pueda propugnar por una mayor racionalización de los procesos productivos, promover con mayor énfasis políticas de focalización que ayudan a disminuir extrema pobreza y benefician a sectores con potencial político y social como las mujeres y fomentar, de manera simultánea, la planeación técnica y la planeación política para poner en marcha las reformas, cuando la pauta regular era en muchos países en desarrollo que los procesos de planeación técnica no se

acompañaban de planeación política, permite vislumbrar que el modelo que el Banco impulsó tiene potencial en la parte rezagada del mundo.

10. Transformaciones viables en el modelo que el Banco promovió en los países de ingreso mediano y bajo.

Por otra parte, el que en el modelo de desarrollo que el Banco impulsó se puedan fomentar cambios como establecer una tasa impositiva para el libre movimiento de capitales; avanzar en la reglamentación y canalización de la inversión extranjera, de tal modo que las instituciones financieras puedan apoyar (mediante créditos) la reconstitución de la planta industrial de los países en desarrollo, privilegiando el contrato social frente a la especulación (S.A. “Desconoce el FMI...”, 2002, 1f). El que de manera simultánea se puedan revitalizar ciertas funciones de los Estados, ampliar el espacio de lo público, extender la propiedad colectiva (Estefanía, “Hernando de Soto...”, 2004, 6). El que se pueda instituir un marco regulador del empleo que atienda de manera simultánea las necesidades de flexibilidad y adaptabilidad de las empresas y los imperativos de seguridad y calidad de empleo de los trabajadores, brindando protección especial (a nivel de salario, en la cuestión fiscal y en el rubro de la seguridad social) para los trabajadores de baja calificación, que se enfrentan en virtud de una oferta casi ilimitada de trabajo no calificado, a un deterioro significativo y constante de sus condiciones de trabajo legítimas, por lo menos por ahora, seguir sustentando el crecimiento económico de países en desarrollo en dicho modelo (Durán, “La economía...”, 2004, 13).

Pero también el que haya margen para iniciativas que se traduzcan en una condonación de una parte de la deuda de los países, sobre todo los países más endeudados, como sucedió en diciembre de 2000 (fenómeno que expliqué en el primer capítulo). Es más el que la condonación de la deuda de dichos países tienda a constituir una iniciativa que el presidente de Estados Unidos sugirió recientemente y que también el nuevo director del Fondo Monetario Internacional apoye dicha iniciativa para los países de África, la parcela del mundo con mayor

grado de pobreza, plantea la posibilidad de que mediante dichas reformas en el modelo que el Banco impulsó se pueda llegar a aliviar la situación de pobreza que prevalece en muchos países en desarrollo (Calvo, "Bush defiende, 2004, 2; Calvo, "Bush tiende la mano...", 2004, p.2; Vidal - Folch, "El giro social...", 2004, 43; Vidal - Folch, "Rato augura...", 2004, 43).

11. Los factores políticos e ideológicos: otra razón a favor de la permanencia del modelo.

Finalmente el que el modelo de desarrollo que el Banco impulsó tenga el apoyo político de Estados hegemónicos, de grupos con gran poder (económico y político) también apunta a la poca viabilidad política de optar, por ahora, por otro modelo de desarrollo alternativo. Es más que el que estadistas de algunos países en desarrollo hayan intentado, sin éxito, alejarse de dicho modelo pone de relieve las posibilidades escasas de dejarlo a un lado.

Por otra parte el que para 2004, después de más de veinte años de que se implementó dicho modelo, no exista una alternativa que implique estrategias y políticas realistas que puedan coadyuvar a impulsar la economía mundial y coadyuvar a saldar la deuda social del capitalismo, apunta a la escasa viabilidad de inclinarse por otro u otros modelos de desarrollo para países de ingreso mediano y bajo.

¿Por qué me ha parecido relevante finalizar mis conclusiones sobre el modelo de desarrollo que el Banco impulsó en países de ingreso mediano y bajo, poniendo de relieve la poca viabilidad política de optar, por lo menos por ahora, por otro modelo de desarrollo alternativo para dichos países?. Y esbozar incluso ciertas reformas y algunas transformaciones que habría que impulsar en el modelo que el Banco promovió para lograr una globalización más justa e incluyente.

Por el hecho de que existe un debate intelectual sobre la viabilidad de dicho modelo, en tanto hay estudiosos que con base en el descontento que ha originado dicho modelo en sectores importantes de países en desarrollo, en las

“multitudes” señalan que su ocaso o desaparición está próximo (Hardt y Negri, 2000). Pero también en virtud de que se presentan en el momento actual, algunos desafíos políticos importantes para que los países en desarrollo puedan avanzar en el modelo. En tanto hay fuerzas que se oponen al modelo neoliberal, detrás de las cuales se agrupan desde fuerzas terroristas, cuyo combate exige además de cooperación internacional, inversión en amplios recursos y, como todo combate, altos costos humanos. En tanto existe un movimiento antiglobalización, al que estudiosos como Joseph Stiglitz y organizaciones como el Programa de Desarrollo Humano de la ONU, conceden gran relevancia en tanto puede coadyuvar, como ellos señalan, a reformular políticas del modelo neoliberal, de tal modo que éste se oriente a mejorar la perspectiva de los países en desarrollo (Stiglitz, *El malestar...*, 2002, 33). En tanto gobiernos de algunos países latinoamericanos, por las dificultades de lograr una mejora social para las mayorías con base en dicho modelo, muestran resistencias para continuar implementando el modelo, avanzar en la liberalización comercial y eliminar de manera progresiva aranceles en el sector industrial, en los servicios que son también lineamientos fundamentales de dicho modelo (Aznárez, “La Cumbre...”, 2004, 3).

Por otra parte plantear, con base en el análisis que realicé de las estrategias fundamentales de dicho modelo, que algunas tienen potencial para lograr una globalización incluyente, mientras que otras estrategias requieren cambios para lograr tal objetivo (o deben dar lugar como el Banco ha señalado a nuevas estrategias y políticas) me parece una vía idónea para participar en este debate y apuntar a ciertos cambios, algunos más factibles, otros más difíciles de instrumentar que pueden coadyuvar a establecer correctivos en dicho modelo (World Bank, *Attacking*, 2000/2001, 8). Y procurar llegar mediante dicho modelo a una globalización con sentido social y no sólo de índole económica, a una globalización más justa e incluyente, que debe ser – en mi opinión - la mira para los que, desde una posición crítica, incursionan en dicho modelo.

SOBRE LA PROPUESTA EDUCATIVA: 1. El imperativo de distinguir dos momentos.

El primer hallazgo de este estudio con relación al proyecto educativo que el Banco ha impulsado en los países de ingreso mediano y bajo; proyecto que manifiesta un carácter integral desde 1980, aun cuando muestra antecedentes desde la década de los setenta (en tanto el Banco publica su primer trabajo sobre educación en 1971 (Banco Mundial, 1971), es que para comprender dicha propuesta y valorarla es necesario distinguir la propuesta educativa que el Banco impulsa (en un primer momento) que abarca desde 1980 hasta 1999 y el proyecto educativo del Banco de un segundo momento, que surge en 1999 y sigue vigente.

En tanto desde 1999 se manifiestan cambios sustantivos en la manera como el Banco concibe la educación – ya que como expliqué en el cuarto capítulo - de una concepción económica (a la vez gerencial, administrativa y financiera de la educación) que el Banco adopta en el primer momento, el Banco comienza a asumir - para el segundo momento - una concepción política y social de la educación, pese a que el Banco no abandona para el segundo momento su perspectiva económica de la educación, en tanto sigue tomando en cuenta al mercado en el diseño de importantes políticas educativas. Ahora bien, el cambio de concepción del Banco de la educación reviste importancia en tanto origina cambios sustantivos (como expliqué en el cuarto capítulo) en las estrategias y políticas educativas que promueve en los países en desarrollo. Y es que de la concepción de un sujeto social de la naturaleza de la educación, de sus finalidades depende las estrategias y políticas que propone para intervenir en dicha esfera.

2. Singularidad y relevancia de la propuesta educativa del Banco del primer momento: su enfoque económico, gerencial, administrativo y financiero

Ahora bien, la singularidad y la relevancia del proyecto educativo que el Banco promueve en países en desarrollo del primer momento (de 1980 a 1999) se origina, precisamente, en que el Banco incursiona a fondo y promueve un enfoque económico (gerencial, administrativo y financiero) para intervenir en educación, con lo que pretende influir en que países de ingreso mediano y bajo pongan en marcha estrategias y pautas educativas con un carácter económico (gerencial, administrativo y financiero).

A través de diversas estrategias y políticas que conforman la propuesta educativa del Banco del primer momento (que abarca de 1980 a 1999) se pone de manifiesto cómo dicha institución impulsa - en el primer momento - una perspectiva económica (gerencial, administrativa y financiera) de la educación. Así el Banco promueve (en el primer momento) que el proceso educativo se evalúe por su rentabilidad individual; en función de la manera como coadyuva a que individuos con mayor escolaridad puedan incrementar sus ingresos. Es más, siguiendo el criterio de la rentabilidad individual de la educación el Banco sugiere en el primer momento a países rezagados que concedan prioridad y destinen mayores recursos a la educación básica que permite (según el diagnóstico del Banco del primer momento) incrementar más los ingresos individuales que los otros niveles educativos.

Es más, el Banco sugiere en el primer momento (como expliqué en el segundo capítulo) asumiendo una perspectiva económica (gerencial, administrativa y financiera) de la educación que la educación de los países en desarrollo debe orientarse a socializar a los individuos con base en valores como productividad, competencia, efectividad (valores más vinculados, por lo menos en principio, a la esfera económica) y que se impulse también en países en desarrollo la adquisición de conocimientos vinculados a la economía, a la producción, a la administración y a la cuestión financiera en menoscabo de otros

conocimientos, como los sociales o humanísticos que - en la opinión del Banco del primer momento – no tienen repercusiones en el desarrollo. Como evidencia también de la perspectiva económica (gerencial, administrativa y financiera) que dicho organismo asume de la educación (en el primer momento), recomienda (como expliqué en el tercer capítulo) que países de ingreso mediano y bajo tomen en cuenta los costos económicos de las actividades educativas para racionalizar los gastos y obtener los máximos rendimientos. Es más, el Banco recomienda siguiendo dicha perspectiva económica y financiera, transformar el financiamiento de la educación en países rezagados, de tal manera que las comunidades locales coadyuven a financiar la educación básica y que los costos de la educación superior se redistribuyan entre los estudiantes de dicho nivel y sus familias, de tal modo que disminuya el papel de los Estados en el financiamiento de la educación.

Ahora bien una aclaración es pertinente: el hecho que el Banco adopte - en el primer momento - (como expliqué en el tercer capítulo) una perspectiva económica (gerencial, financiera y administrativa) para enfocar la educación de países rezagados es una cuestión de énfasis, en tanto dicha institución no se circunscribe a promover (aun en el primer momento) que países de ingreso mediano y bajo tan sólo pongan en marcha estrategias y políticas educativas con un sentido económico. Así el Banco también recomienda - en el primer momento - (como también expliqué en el tercer capítulo) destinar mayores recursos para la educación de grupos marginados, grupos que padecen extrema pobreza, niñas, indígenas, incapacitados para beneficiarlos socialmente, incrementar la calidad de la educación y recomienda a países en desarrollo, en otro ámbito, que alude a la gestión o el gobierno de la educación, (como también expliqué en el tercer capítulo) que países en desarrollo emprendan transformaciones educativas acordes con tendencias internacionales, no sólo con el propósito de que puedan obtener financiamiento externo para la educación, sino para que adquieran creciente fuerza en países rezagados algunas tendencias educativas que tienden a irse extendiendo en múltiples países (con lo que van adquiriendo un carácter universal).

¿Por qué la relevancia de la propuesta educativa del Banco (del primer momento) reside en que dicha institución sugiere a países de ingreso mediano y bajo intervenir en educación a partir de un lente económico (gerencial, administrativo y financiero), cuando concebir la educación a través de ese lente presupone adoptar una perspectiva no sólo estrecha sino incluso miope de la educación?

3. Reforzar importantes tendencias emergentes: primer mérito de la propuesta educativa del Banco del primer momento.

Un primer mérito de la propuesta educativa del Banco del primer momento es que dicha institución impulsa algunas estrategias económicas para intervenir en la educación de países en desarrollo con lo que refuerza tendencias educativas que irrumpían en países rezagados, que era importante apoyar y que hoy en día siguen siendo importantes. Así cuando el Banco promueve que la educación sea útil para preparar mejor a los individuos para el mundo del trabajo refuerza una tendencia, que irrumpió en la década de los cincuenta en muchos países en desarrollo (y aún en países desarrollados), en tanto a partir de ese momento, autoridades escolares fueron más conscientes de la importancia de preparar a los estudiantes para el mercado del trabajo, de tal manera que la educación se orientara, además de a finalidades académicas, a incrementar las posibilidades de movilidad social para las nuevas generaciones, que en virtud de una mayor preparación (más años de estudio) procuran mejor trabajo y mejor calidad de vida (Coombs, 1985, 230, 254- 255).

También cuando el Banco recomienda (en el primer momento), a países en desarrollo conceder prioridad y fomentar la enseñanza de las ciencias y matemáticas refuerza una nueva tendencia, fomentar el conocimiento de dichas disciplinas, que era flojo en los programas de estudio de dichos contextos y preparar a los estudiantes para un mundo más tecnificado, que comenzó a irrumpir, desde fines de la segunda guerra mundial (Coombs, 1985, 149 – 150).

4. Responder a la crisis educativa y a la crisis económica mundial: segundo mérito de la propuesta educativa del Banco del primer momento.

Pero la relevancia y el mérito de las estrategias económicas (gerenciales, administrativas y financieras) que el Banco promueve (en el primer momento) en países en desarrollo reside también en que mediante dichas recomendaciones el Banco esboza soluciones a la crisis de la educación que surge desde 1968 y sigue vigente para 1980. Con lo que dicha crisis asumió, por primera vez en la historia, una naturaleza mundial, aunque oscilaba en forma y gravedad de un lugar a otro. Crisis que tenía por origen la crisis económica que, desde fines de la década de los sesenta, irrumpió en el orden mundial (como expliqué en el primer capítulo); crisis que se debió también al desfase entre los sistemas educativos y sus entornos, es decir, a que la adaptación de los sistemas educativos fue demasiado lenta en relación a los cambios vertiginosos que tuvieron lugar desde 1945, en la ciencia, la tecnología, la política, la economía, las estructuras demográficas y sociales (Coombs, 1985, 23).

Así cuando el Banco impulsa en el primer momento que se socialice a los educandos de países en desarrollo en valores como productividad, competencia, eficacia, ser arriesgado y emprendedor parece promover que se formen individuos que confíen en que asumiendo dichos valores podrán vencer dificultades sociales, tener éxito en el mercado y enfrentar la crisis mundial de desconfianza que surgió respecto a la misma educación (en la década de los ochenta), en tanto desde fines de los setenta y principios de los ochenta se puso de manifiesto que no existía la relación simbiótica entre educación y trabajo, que había hecho posible la extensión mundial de la educación en las décadas de los cincuenta y los sesenta; que los sistemas económicos de países en desarrollo, en mayor magnitud que los de los países desarrollados, no podrían absorber los recursos educativos calificados que egresaban de los sistemas educativos (Coombs, 1985, 230, 254-255).

Es más las estrategias que el Banco recomienda en el primer momento a países de ingreso mediano y bajo con el propósito de disminuir los costos de la educación, distribuir el financiamiento de la educación entre diversos grupos sociales y repartir los recursos públicos destinados a la educación en función de la productividad y eficacia de los sectores que intervienen en el proceso educativo (temas que se explicaron en el segundo y tercer capítulo) se pueden comprender por la crisis económica mundial o el estancamiento económico mundial que comenzó a manifestarse (como expliqué en el primer capítulo) desde fines de la década de los sesenta y que como toda gran crisis económica repercutió en la educación. Es decir dichas estrategias educativas de racionalización, distribución óptima de recursos y financiamiento compartido de la educación, que el Banco impulsó se originaron ante el hecho de que los Estados de países en desarrollo, por su nivel de endeudamiento, ya no podían seguir dedicando a la educación la proporción del presupuesto que destinaron en los “años dorados”, en la década de los cincuenta y los sesenta.

Es más dichos Estados se enfrentaron, desde comienzos de la década de los ochenta a una escasez de recursos que incluso se agravó por la extensión de la demanda educativa, registrada desde fines de los sesenta y principios de los setenta y por el hecho que los costos educativos se incrementaron tanto en países en desarrollo (como en países desarrollados) ya que factores fundamentales del gasto educativo, como los salarios de los maestros aumentaban de manera automática y uniforme en muchos países. La crisis de recursos para la educación se agudizó, en tanto en países en desarrollo (y hasta en países desarrollados) se comenzó a cuestionar, desde fines de la década de los sesenta, los derechos de la educación para seguir acaparando una parte importante y progresiva de los presupuestos públicos en menoscabo de otras necesidades económicas y sociales en áreas tan importantes como la agricultura y la industria, las carreteras y la vivienda, las necesidades sociales básicas como la alimentación, la sanidad, la seguridad de los ancianos y la ayuda para el desempleo (Coombs, 1985, 30-31; 153, 186- 187,194-197).

5. Fomentar la modernización: tercer mérito de las estrategias educativas del Banco del primer momento.

Por último, la relevancia de las estrategias y políticas educativas que el Banco impulsa, en el primer momento, para los países de ingreso mediano y bajo reside también en que a través de dichas iniciativas fomenta la modernización de los países en desarrollo, en última instancia, que dichos países estén en mejores condiciones para competir en el mercado mundial. Así al alentar el Banco que los educandos de países en desarrollo se socialicen a través de valores como productividad, competitividad y eficacia promueve pautas de comportamiento moderno en los individuos que pueden ser funcionales tanto para la empresa, que pueden facilitar su funcionamiento en el mercado, pero que también resultan idóneas para una gestión eficaz de los servicios públicos. Fomentar, así mismo, como el Banco promueve (en el primer momento) que países de ingreso mediano y bajo impulsen la enseñanza de conocimientos relacionados con la producción y la administración es una manera de promover el aprendizaje y la aplicación de conocimientos que pueden acercar a los países rezagados a la modernidad.

También el que el Banco promueva (en el primer momento) que países rezagados pongan en marcha estrategias educativas que los acerquen a tendencias educativas internacionales es una manera de promover políticas que acorten su distancia respecto a países modernos, lo que implica vencer un prejuicio, que se origina en el supuesto de que adoptar tendencias internacionales es señal de dependencia. Es más, adoptar dichas tendencias no implica renunciar a la búsqueda de soluciones propias para resolver los problemas educativos de cada país. Incluso impulsar una administración gerencial de la educación, como la que el Banco impulsa, que se puede combinar con una administración que conceda relevancia a las relaciones personales, implica procurar un acercamiento de países rezagados hacia países modernos, donde se encuentra más generalizada la administración gerencial de los recursos.

6.- Destacar la importancia del nexo economía- educación: cuarto mérito de la propuesta educativa del Banco del primer momento.

Pero también la importancia de las estrategias educativas de naturaleza económica (gerencial, administrativa y financiera) que el Banco promueve (en un primer momento) reside en que mediante dichas políticas, dicha institución pone de manifiesto la importancia del nexo economía – educación, mercado – educación, crecimiento económico - educación. Contra el prejuicio que aun prevalece en algunos países en desarrollo de que analizar la educación a partir de su vínculo con el mercado implica denigrar y hasta prostituir la educación, pienso que es relevante profundizar en dicho nexo para develar como la educación puede ayudar a desarrollar el mercado nacional, a una mejor inserción de los países en desarrollo (y aun de países desarrollados) en el mercado mundial y en los bloques regionales que se están construyendo. Y es que la educación constituye una vía importante y legítima que puede coadyuvar a que los individuos puedan tener una mejor calidad de vida y un proceso que puede ayudar a que los países se desarrollen de manera integral.

7. Posición unilateral y estrechez de perspectivas: puntos cuestionables de la propuesta educativa del Banco del primer momento.

Ahora bien, lo negativo y lo cuestionable de la propuesta educativa del Banco del primero momento, de las estrategias y políticas educativas que impulsa se origina paradójicamente en que el Banco adopta (en ese momento) un enfoque estrecho y unilateral, una perspectiva económica, (financiera, gerencial y administrativa) de la educación, con lo que renuncia a asumir un enfoque amplio y multidisciplinario de la educación. Dicho enfoque se manifiesta a través de diversas estrategias y políticas que el Banco promueve en el primer momento.

Así, resulta controvertible que por asumir el Banco (en el primer momento) una perspectiva económica de la educación y por conceder importancia excesiva a la rentabilidad individual de la educación, a cómo la educación puede contribuir a que aumenten los ingresos, haya renunciado a impulsar políticas educativas de

mayor rentabilidad social. Por ejemplo, que el Banco haya ignorado en el primer momento la importancia de que mediante la educación se fomente el debate y la formación de espíritus críticos. O que el Banco al asumir dicha perspectiva económica haya dejado a un lado la promoción de ciertos niveles educativos, como la educación superior que tiene mayor rentabilidad social, en tanto en dicho nivel se forman los cuadros, profesionistas y líderes que pueden fomentar el desarrollo, el avance tecnológico y dirigir la nación. Pero también es objetable que por conceder el Banco excesiva importancia a la rentabilidad individual de la educación no haya considerado el valor que la educación reviste en sí misma, en tanto permite adquirir conocimientos, destrezas y valores importantes para el desenvolvimiento individual y el avance social.

En el plano de la formación valoral resulta también objetable que por enfatizar el Banco – en el primer momento - la importancia de formar a los educandos inculcándoles valores como productividad haya omitido la importancia de socializar a las nuevas generaciones de países en desarrollo en valores como la solidaridad, la verdad, el compromiso social, la tolerancia, la mesura, el respeto, la civildad, etc. Valores que son fundamentales en países en desarrollo ya que por la marginalidad existente, la solidaridad de los sectores pobres es primordial como un medio de sobrevivencia (Lomnitz, 1997); donde se requiere tolerancia y respeto en tanto coexisten diversas culturas; donde la mesura es importante por la pluralidad política que ha tendido más bien a intensificarse en múltiples contextos y donde se requiere en virtud de la magnitud de los conflictos, que los ciudadanos sigan pautas civilizadas.

También es impugnable que por enfatizar el Banco la importancia de socializar a los educandos mediante valores económicos haya dejado de lado la importancia de que a través de la educación se formen hombres críticos hacia su entorno social, que precisamente por su posición crítica (profunda y fundamentada) pueden promover importantes transformaciones sociales. Y es que asumir una posición crítica implica desafíos: partir de la complejidad del

mundo real, rebasar las premisas públicamente aceptadas a partir de las cuales se describen los problemas, formular problemas de otra manera, posibilitar soluciones novedosas con base en la crítica (Innerarity, 2004, 10).

En el plano de los conocimientos también es controvertible que por enfatizar el Banco (en el primer momento) la importancia de conceder prioridad a que se enseñen los conocimientos vinculados a la economía, el Banco haya relegado – en pleno siglo XX - los conocimientos sociales y políticos que pueden ayudar a construir importantes consensos sociales, a delinear políticas públicas pertinentes; en un momento histórico en que diversos gobiernos ya habían reconocido la importancia de dichos conocimientos (Aguilar, El estudio..., 1992). O que por enfatizar el Banco la importancia de impartir conocimientos prácticos no haya promovido la adquisición de conocimientos independientemente de su utilidad.

También es debatible que por enfatizar el Banco la necesidad de racionalizar y limitar el gasto público y esbozar que existen enormes posibilidades de aumentar la eficiencia de dicho gasto sin incrementarlo (pese a que en ocasiones el Banco se inclina por su incremento) dicha institución haya influido en su disminución (Banco Mundial, Prioridades, 1996, 71,). O el hecho de que el Banco al recomendar a países de ingreso mediano y bajo que repartan el financiamiento de la educación básica entre comunidades (con recursos) y el de la educación superior entre estudiantes de nivel superior con recursos y sus familias (que en opinión del Banco del primer momento son un contingente amplio) dicha institución haya dejado de lado el papel de protección social que los Estados de países en desarrollo deben desempeñar al impartir servicios públicos gratuitos (Banco Mundial, Prioridades, 1996,). Sobre todo en una coyuntura histórica en que en virtud de los avances tecnológicos, los procesos de crecimiento económico no se acompañan de creciente empleo, como sucedía en el pretérito, lo que dificulta garantizar empleo productivo o ingresos suficientes a los responsables de la familia para financiar la educación de las nuevas

generaciones (Proyecto de las Naciones Unidas..., 1993,). En una coyuntura, en que además, las políticas de focalización que el Banco propone para aliviar pobreza, pese a su legitimidad social y moral muestran límites en tanto tienen un alcance restringido, en tanto benefician a unos cuantos grupos. Pero además, la escasa viabilidad política que ha mostrado en algunos contextos la estrategia y política que el Banco recomienda de repartir el financiamiento de la educación superior entre los estudiantes y sus familias permite cuestionar dicha recomendación. Pero también la convicción de que si en sociedades de mercado existieran ciertas áreas de mayor protección social, en rubros como salud, alimentación, vivienda, educación y empleo se podría alcanzar mayor consenso, disminuir riesgos de ingobernabilidad e incluso de caos.

8. La importancia actual de una perspectiva económica de la educación en países en desarrollo.

Pero valorar las políticas educativas que el Banco impulsa (en el primer momento) implica reconocer también que es importante intervenir en la educación de los países en desarrollo con base en una perspectiva económica, administrativa, gerencial y financiera, sobre todo en tanto en dichos países siguen existiendo (en el umbral del siglo XXI) amplias demandas insatisfechas y escasez de recursos para enfrentar necesidades prioritarias. Y es que la crisis de la educación que surgió en 1968 sigue vigente en la actualidad, aun cuando asume rasgos distintos.

9. Superación de una perspectiva económica: mérito de la propuesta educativa del segundo momento.

Ahora bien, la relevancia y la singularidad de la propuesta educativa del Banco del segundo momento y de las nuevas estrategias y políticas que el Banco recomienda en dicho momento es decir, desde 1999 hasta la actualidad, reside precisamente, en que el Banco comienza a adoptar (como expliqué en el cuarto capítulo) - una perspectiva política y social de la educación y promueve, en

consecuencia, estrategias y políticas que muestran potencial para promover un desarrollo integral de los individuos y el desarrollo integral de los países.

¿Por qué dicha posición es relevante? En tanto resulta más convincente que el Banco promueva en el segundo momento, por su cambio de concepción que la educación se convierta (como expliqué en el cuarto capítulo) en un proceso que brinde seguridad y poder a los individuos, que les permita no sólo aprender, sino pensar por sí mismos y convencerse que pueden gobernarse a sí mismos, que el Banco fomente una educación que los aliente a relacionarse mejor con los otros, que impulse la cooperación y cohesión social, una educación que fomente así mismo el debate, la aceptación y la celebración de las diferencias. Pero es importante, a la vez, que el Banco siga alentando, en el segundo momento, (como también expliqué en el cuarto capítulo) que la educación de países en desarrollo sirva para incrementar los ingresos individuales de los individuos, que la educación constituya, a la vez, motor del desarrollo de los mercados nacionales y base para competir eficazmente en la economía mundial.

En el plano valoral es más adecuado que la educación general y no sólo la educación superior promueva, como el Banco esboza en el segundo momento (en tanto su trabajo de ese momento alude a la educación superior) una socialización más integral de los educandos, de tal modo que estos aprendan de manera progresiva a razonar sistemáticamente, a situar los hechos en un contexto más amplio, que se les socialice de tal modo que valoren las implicaciones morales, políticas y sociales de sus preferencias, de sus acciones, que asuman el valor de la legalidad y la transparencia. Pero a la vez es positivo que el Banco siga aseverando – para el segundo momento – (como expliqué en el cuarto capítulo) que mediante la educación se formen educandos que puedan funcionar en el mercado, en tanto han introyectado valores importantes para desempeñarse adecuadamente en tal ámbito, como la competitividad, la productividad, la eficacia y la flexibilidad (valores que el Banco impulsó en un primer momento).

También resulta más apropiado que el Banco fomente para el segundo momento (como esboqué en el cuarto capítulo) que se impartan en países en desarrollo tanto a través de la educación formal como de la no formal, los conocimientos en humanidades y ciencias sociales que permiten comprender (como el Banco destaca) la relevancia de los valores en el desarrollo del potencial humano, las singularidades de las diversas culturas y los procesos de innovación. Pero a la vez, que el Banco siga impulsando, en el segundo momento, que se impartan conocimientos de índole económico, de tal manera que sea factible educar individuos con una preparación distinta e impulsar el desarrollo en los diversos planos. A la vez es importante que el Banco proponga para el segundo momento (como expliqué en el cuarto capítulo) fomentar la interdisciplinariedad para analizar problemas reales de cada sociedad y proponer soluciones, desde diversas disciplinas.

10. La proposición de estrategias y políticas educativas de mayor alcance: otro mérito de la propuesta educativa del Banco del segundo momento.

Pero también la singularidad y la relevancia de la propuesta educativa del Banco del segundo momento se desprende de que el Banco recomienda (en ese momento) estrategias educativas a países en desarrollo que tienen mayor potencial económico, político y social.

Así es más convincente que el Banco recomiende - para el segundo momento - a países en desarrollo (como expliqué en el cuarto capítulo) dedicar mayor atención y mayores recursos a la educación superior por sus repercusiones, que incluso el Banco cambie de posición, ya que en el primer momento fomentó la prioridad a la educación básica en dichos contextos. Cabe tener en cuenta como el Banco destaca - (y como expuse en el cuarto capítulo) que en el nivel terciario se preparan los profesionistas en diversas áreas, vg. en salud y educación que pueden incidir en importantes transformaciones sociales, los líderes políticos, los futuros empresarios, los cuadros que pueden realizar innovaciones técnicas.

Es decir, es relevante que el Banco (para el segundo momento) deje a un lado la prioridad irrestricta que concedía a la educación básica, que (como esbocé en el cuarto capítulo) solía caracterizar su pensamiento y que dio lugar a que se cuestionara su propuesta educativa, que incluso el Banco rebase el mito de la alfabetización universal, que tuvo su origen en movimientos religiosos, ganó fuerza en la década de los cincuenta, por la influencia de movimientos políticos que promovían la alfabetización de las mayorías, mito que fue compartido también por la UNESCO, que se originaba en el supuesto que mediante el impulso a la educación primaria y mediante la alfabetización masiva se podrían lograr maravillas en el desarrollo económico - social de los países rezagados y liberar a los individuos, ayudarles a superar ignorancia, hambre y enfermedad. La superación de dicho mito se explica en tanto las experiencias de alfabetización que emprendieron dichas instituciones arrojaron resultados poco satisfactorios (Coombs, 1985, 340s). Pese a que dichas experiencias no invalidaron que para contrarrestar tanto la exclusión económica como la de índole educativa, el Banco, la UNESCO y otras instituciones, como la Iglesia Católica concertaran desde 1990 (en reuniones internacionales como la de Jomtien de 1990 y Dakar del 2000) un compromiso para extender como prioridad la educación para todos, la educación básica universal (Haggis, 1992), aun cuando, en años recientes, el impulso de la educación primaria y secundaria (de la educación básica para el Banco) se fomenta como campaña internacional y no como estrategia prioritaria de cada país. Es más, en la perspectiva del Banco la educación primaria de todos los niños del mundo debe lograrse antes del 2015 (S.A., “El Banco Mundial calcula ...”, 2004, 23).

Incluso es más convincente que el Banco promueva para el segundo momento (como expliqué en el cuarto capítulo), al igual que otros especialistas en educación superior, como el Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad (World Bank, 2000, Peril and Promise,) que se amplíe el acceso a la educación superior por las repercusiones de dicho nivel, mientras que el Banco recomendaba para el primer momento una política de selección estricta de los

aspirantes a dicho nivel. Siempre y cuando dicha ampliación no altere la calidad de tal educación. Así mismo, es más pertinente que el Banco recomiende para el segundo momento (como dilucidé en el cuarto capítulo) un mayor vínculo entre instituciones educativas y el mercado, entre instituciones educativas y el gobierno, entre instituciones educativas y el sector social (mientras para el primer momento fomentaba casi con exclusividad la vinculación entre instituciones de educación terciaria y el mercado), vínculos que pueden potenciar el papel de la educación terciaria. Incluso resulta más adecuado (como expliqué en el cuarto capítulo) que el Banco se incline (para el segundo momento) por una política de mayor cooperación entre instituciones educativas de distinto nivel, que el Banco adopte un enfoque integral de la educación que puede ayudar a hacer un balance de la distribución de recursos entre diversos niveles educativos y facilitar una evaluación integral de la educación.

Por último, es más convincente que el Banco impulse para el segundo momento (como expliqué en el cuarto capítulo) una serie de procesos políticos, como una mayor participación de los ciudadanos, de manera enfática, de sectores marginales, de las mujeres, de comunidades locales para que vigilen cómo se imparten los servicios educativos, de tal modo que dichos sectores se beneficien en mayor medida de tales servicios, lo que puede contribuir a que los servicios funcionen mejor, por ejemplo, con menor corrupción. Que el Banco venza su rechazo (del primer momento) a la organización de fuerzas colectivas, rechazo que tenía por fundamento (como expliqué en el segundo capítulo) su oposición a movimientos políticos dentro de las universidades que llegaron a paralizar el funcionamiento de dichas instituciones y su crítica a sindicatos de maestros, que tendían y tienden, en algunos contextos, todavía hoy en día a usufructuar demasiadas canonjías y convertirse en un cacicazgo. Pese a que en algunos países en desarrollo han irrumpido movimientos de estudiantes y de maestros que han planteado y que plantean reivindicaciones legítimas y han existido y siguen existiendo sindicatos de maestros que apoyan causas positivas, vg. avances democráticos.

11. Superioridad de la propuesta educativa del Banco del segundo momento respecto a la del primer momento.

Precisamente, por las estrategias y políticas educativas que el Banco recomienda en el segundo momento a países de ingreso mediano y bajo que muestran mayor potencial político y social; por la concepción política - social que el Banco comienza a adoptar respecto a la educación (en el segundo momento), pese a que el Banco no deja a un lado la preocupación legítima por las repercusiones económicas de la educación. Cambios en su propuesta que parecen ser, en gran medida, resultado de la influencia que intelectuales y funcionarios de diversos países, reunidos en el Grupo Especial para la Educación Superior y Sociedad tuvieron en su pensamiento, se puede inferir que es más convincente su propuesta educativa del segundo momento que la del primero. Es más en virtud de los cambios en la propuesta, en las estrategias y transformaciones educativas que el Banco recomienda a países de ingreso mediano y bajo, pareciera que a esta institución le interesa, sobre todo desde 1999, ejercer una influencia y hasta una hegemonía de carácter más integral, política y social en países de ingreso mediano y bajo y no sólo una ascendencia económica.

12. Estrategias educativas que el Banco promueve que necesitan impulso.

Pero del examen de la propuesta educativa del Banco, se puede inferir que en las estrategias y políticas que recomienda, tanto en el primer momento como en el segundo momento, hay estrategias educativas que habría que impulsar con más fuerza, en tanto podrían originar mayores beneficios en el ámbito educativo y cultural de países en desarrollo, contrarrestar la exclusión educativa que el nuevo capitalismo ha agudizado (Tedesco, 2003) y propiciar otras repercusiones positivas en los países en desarrollo e incluso para el orden mundial.

Así, sería importante fomentar una mayor internacionalización de la educación y de las culturas, dar a conocer las culturas del mundo occidental y las culturas menos conocidas del mundo no occidental, propiciar un diálogo entre

dichas culturas que parta de lo que las une y no de lo que las divide (Petschen "Retazos....", 2004, 16). De tal modo que el proceso de internacionalización de la educación no se circunscriba (como el Banco sugiere y como expliqué en el tercer capítulo) a que países en desarrollo adopten ciertas tendencias internacionales, como una racionalización creciente de los recursos educativos y que realicen una evaluación del desempeño de los diversos sectores educativos. Pero como parte de ese proceso de internacionalización sería importante a la vez apoyar una creciente cooperación e intercambio entre culturas, (Trueba ¡Viva...!, 2004, 9). Sería importante fomentar además, el conocimiento y la divulgación de las opiniones mayoritarias que prevalecen en distintos países, lo que podría facilitar que se instituyan relaciones más cercanas entre países, que se emprendan batallas diplomáticas en común e incluso facilitar los intercambios económicos. Sería relevante, así mismo, fomentar nuevas experiencias educativas acordes con el proceso de globalización, como la creación de bachilleratos y de instituciones educativas terciarias de carácter regional y mundial.

Siguiendo otra sugerencia el Banco sería importante propiciar una articulación más estrecha entre instituciones educativas, en especial entre instituciones educativas de nivel superior, el gobierno, el mercado (como el Banco sugiere) pero a la vez con el sector social. Introducir, por ejemplo, con mayor fuerza y de manera atractiva la ciencia en diversos ámbitos sociales de los países de ingreso mediano y bajo. Y es que la ciencia constituye el mejor instrumento para liberar a los individuos de mitos y prejuicios, facilita adoptar decisiones juiciosas, auspicia el intercambio racional entre personas, por lo que constituye una vía imprescindible para acercarse a un mundo mejor (Mora, 2003, 27; Cortina, 2004, 11). Como complemento, sería importante suscitar un mayor interés de los medios de comunicación en temas científicos y en cuestiones educativas en países en desarrollo; de tal modo que dichas instancias contribuyan a divulgar la ciencia y dar a conocer los desafíos educativos de cada sociedad, de tal modo que se pueda impedir que la política educativa caiga en un vacío social (Loyo, Ciudadanía, 2003,).

También sería importante que en países en desarrollo se fomente (como el Banco sugiere en un segundo momento y como estudiosos y diversos sectores educativos han esbozado) una mayor participación de grupos marginados, de organizaciones no gubernamentales en el renglón de la educación; propiciar a la vez una mayor participación de los padres de familia y una mayor participación ocasional pero estratégica de las comunidades en los primeros niveles de enseñanza. Lograr, por ejemplo, la participación de dichas comunidades en el diseño de los programas de estudio, de tal modo que problemas relevantes de la comunidad se incluyan en dichos programas (AguirreGomezCorta, “El 43% de los profesores”..., 2004, 24; Guevara, “Familia...”, 1996, 5, Guevara, “La relación...”, 1996, 6). Incluso sería importante fomentar mayor participación de los educandos en los salones de clase; de tal modo que profesores y alumnos realicen un recorrido conjunto en el aula con el propósito de descubrir herramientas que permitan acceder a un óptimo aprendizaje. Dicha participación puede fomentar la iniciativa de los alumnos, propiciar una actitud menos pasiva, más entusiasta frente al aprendizaje.

Por otra parte, también sería importante poner en práctica un conjunto de iniciativas para mejorar la calidad de la educación de los países de ingreso mediano y bajo. Revisar en cada sistema educativo, por ejemplo, los principales procesos cognoscitivos que intervienen en el proceso de enseñanza, que son parte sustancial de la didáctica. Revisar cómo se enseña a realizar una buena lectura que permita una comprensión adecuada de los textos, como se enseña a analizar de manera pertinente los fenómenos, a evaluar la información disponible sobre un problema, cómo se enseña a realizar análisis profundos, a asociar un problema con otros, a hacer inferencias válidas que se sustenten en observaciones pertinentes, que permitan construir hipótesis. Revisar así mismo, cómo se enseña a clasificar y medir diversos fenómenos. Examinar además como se enseña a aprovechar los conocimientos para desarrollar – por ejemplo -los recursos naturales de una sociedad y resolver demandas sociales. (Cortina, “Educar...”, 2004, 11). Para mejorar dichos procesos es necesario partir de varias

premisas: que muchos de estos procesos se pueden adquirir desde edades tempranas, que es importante que los educandos entiendan las finalidades de dichos procesos, no sólo enseñárselos de manera pragmática.

¿Por qué es importante replantear la calidad de la educación mediante la revisión de dichos procesos? En tanto adquirir conocimientos y habilidades, además de introyectar valores, implica recurrir a dichos procesos. Pero también en tanto los diagnósticos sobre la calidad de diversos sistemas educativos que la OCDE realiza (Program of International Student Assessment, PISA), ha permitido concluir que la calidad de la educación en algunos países no es satisfactoria en tanto los educandos no realizan adecuadamente uno o varios de estos procesos. Pero – además - en tanto no realizar adecuadamente uno de estos procesos puede tener repercusiones en el aprendizaje. Así, no comprender bien los textos puede reducir la motivación hacia la lectura, dificultar así mismo el buen aprovechamiento de los conocimientos (Arias, "Como un libro...", 2004, 23; AguirreGomezCorta, Engancharse..., 2004, 27).

También es necesario poner en marcha otras estrategias para mejorar la calidad de la educación: 1o. Fomentar la creatividad de los educandos, promover la formación de espíritus críticos y es que con base en la crítica pueden surgir planteamientos creativos. Pero se debe fomentar la crítica y la creatividad de los educandos no sólo ante la educación escolarizada tradicional, sino frente a la educación no formal, por ejemplo ante el medio que los circunda y los educa de manera permanente. Es necesario - por ejemplo - que los educandos, con la colaboración de los maestros, adopten una posición crítica ante lo que ven y escuchan, ante los mensajes de los medios de comunicación como la televisión y el radio (Gadotti et al., 2003, 285s). 2o. Mejorar la calidad de la educación también presupone, impulsar transformaciones pertinentes en lo que se refiere al trabajo docente: por ejemplo, incrementar el número de profesores de algunas asignaturas, garantizar mejores salarios a los maestros, propiciar un coeficiente adecuado profesor- alumnos, alentar la formación y actualización de los docentes,

brindarles mayor reconocimiento social por el trabajo que desempeñan 3o. Incluso para mejorar la calidad educativa es necesario vislumbrar la educación en sus requerimientos futuros (Coombs, 1985, 149-150, 161). Tomar en cuenta, por ejemplo, que la educación debe responder a las necesidades nacionales pero también a las necesidades de bloques regionales que se están conformando, que tienen ciertos requerimientos de desarrollo, que requieren homogeneizar pautas educativas, así como de índole cultural, que ya comparten historias comunes, personajes para todos reconocibles y hasta leyendas (Aguirre, GomezCorta, “Engancharse...”, 2004, 27).

Last but not least una política que el Banco sugiere que es necesario impulsar con más fuerza, es la necesidad de dedicar mayores recursos económicos y dedicar más atención a grupos focalizados (grupos que viven en extrema pobreza, mujeres, niños de la calle, indígenas, nómadas, incapacitados) con el propósito de ampliar su acceso a la educación. Las políticas hacia dichos sectores son importantes, sobre todo en tanto son sectores con menores oportunidades, que pueden provocar conflictos, alterar la gobernabilidad, sobre todo en tanto el nuevo capitalismo ha construido situaciones de exclusión económica y de exclusión educativa de mayor dimensión, que impide a amplios sectores tener acceso a procesos que les pueden permitir desarrollar capacidades básicas que se vinculan a la empleabilidad y a la educabilidad (Tedesco, Investigación educativa, 2003, 4-5)

Entre las políticas de focalización que requieren mayor impulso se pueden mencionar: 1) Extender la educación primaria y secundaria entre los sectores más pobres en virtud de los volúmenes de población de países de ingreso bajo, todavía marginales de dichos niveles de enseñanza que, sin embargo, se han convertido en obligatorios en algunas regiones del mundo subdesarrollado como Latinoamérica (Loyo, “Ciudadanía...”, 2003, 21). 2) Brindar mayor acceso a niñas y mujeres en el proceso educativo, ya que pese a los avances en dicho rubro y en la liberalización femenina, existen países en desarrollo donde una alta proporción

de niñas (mayor que de niños) no asiste a la escuela. La educación de niñas y mujeres se legitima – como el Banco destaca - en tanto propicia una reducción de las tasas de natalidad, garantiza una mejor salud de los hijos, origina menores gastos en salud y puede coadyuvar a que se emprenda una lucha intergeneracional más efectiva contra la pobreza (The World Bank, Education..., 1999, s.p., Banco Mundial, Estrategia..., 2000, 33). Pero la educación de niñas y mujeres puede coadyuvar, por otra parte, a lograr sociedades con mayor cohesión social, a reducir situaciones de guerra, por la inclinación de las mujeres a proteger a sus hijos, a la paz. Sin embargo, se hace necesario impulsar tanto la educación de hombres y mujeres para preservar la paz, la civilidad y propiciar una mejor relación entre sexos, para amortiguar situaciones de abandono y de violencia familiar que prevalecen en países en desarrollo y en países desarrollados.

Por la vulnerabilidad de los grupos a los que las políticas de focalización se dirigen (vg. los pobres en situación de pobreza extrema) dichos sectores requieren una educación que tome más en cuenta a los sujetos, que procure, por ejemplo, ayudarles a construir un proyecto de vida que les permita salir de la exclusión (Tedesco, Investigación educativa, 2003, 9s). Pero para que las políticas de focalización sean eficaces, para que propicien mayor acceso a la educación y a la empleabilidad de sectores marginales asimismo se requiere socializar a los educandos, en general, sobre la necesidad de equidad; lograr que rechacen las desigualdades sociales, sobre todo en tanto algunos países de ingreso mediano y bajo, como los latinoamericanos padecen severos problemas de distribución del ingreso (Loyo, Ciudadanía..., 2003, 18; Sachs, “El atolladero..., 2004, 2, Negocios).

13.- Transformaciones que se requieren en la propuesta educativa del Banco.

Pero en la propuesta educativa que el Banco impulsa en países de ingreso mediano y bajo, también hay necesidad de ciertos cambios que pueden reducir

repercusiones negativas de dicha propuesta, la mayor polarización entre instituciones educativas y la agudización del malestar entre sectores educativos.

Uno de los rubros que requieren cambios alude al financiamiento de la educación. Así, en la actualidad parece pertinente, buscar vías para que se incremente el financiamiento general de la educación en países de ingreso mediano y bajo, precisamente a raíz de que la lucha contra el terrorismo ha adquirido prioridad en el orden mundial. En tanto una de las vías más importantes para combatir el terrorismo es mediante la educación, infundiendo otros valores y otra perspectiva del mundo en países donde el terrorismo ha ganado fuerza o donde puede expandirse. De allí que se requiera mayor apoyo a instituciones internacionales que tienen el objetivo de promover el avance educativo en los países en desarrollo. Precisamente en virtud de dichas circunstancias, Estados Unidos regresó a la UNESCO en septiembre de 2003, después de que durante diecinueve años le había retirado su apoyo financiero y político, reconociendo - por lo menos en el nivel del discurso - la importancia de difundir valores como tolerancia, el respeto a las diferencias, a la vida misma, valores que pueden ayudar a combatir el terrorismo (Prieto, *La diplomacia...*, 2003, 1).

Pero también deben reformularse las estrategias que el Banco ha recomendado para financiar la educación de los países de ingreso mediano y bajo. Por ejemplo la tesis del Banco de que es importante la participación de las comunidades en el financiamiento de la educación básica y que los estudiantes de nivel superior y sus familias contribuyan en el financiamiento de dicho nivel educativo. En tanto dicho financiamiento privado de la educación puede repercutir negativamente en las comunidades y familias de niveles medios, atentar contra la gratuidad de la educación, un derecho social y provocar que se reduzcan (como expliqué previamente) los márgenes de protección social que los Estados de países en desarrollo deben desempeñar para conservar gobernabilidad. Sería importante reconsiderar incluso otras estrategias que el Banco ha recomendado para financiar la educación superior. Por ejemplo, conceder préstamos a los

estudiantes de nivel superior para que continúen sus estudios, préstamos que deben rembolsar cuando los finalicen y consigan un empleo, 2) Instituir un impuesto que se destine a los egresados del nivel superior que se beneficiaron de la educación terciaria pública gratuita; que permita que ya que ejercen la profesión la apoyen desde el punto de vista financiero 3) Impulsar con mayor vigor que instituciones de educación superior, mediante sus vínculos con el sector privado, el sector público y el sector social consigan creciente financiamiento para algunas actividades y diversifiquen sus fuentes de financiamiento (Banco Mundial, La enseñanza superior, 1995, 7, 47, 54; Banco Mundial, Prioridades..., 1996, 121-122; World Bank, Constructing..., 2002, 93).

Otra política que el Banco ha impulsado en países de ingreso mediano y bajo que debe reformularse es el fomento a la educación privada que ha tendido a ser, con frecuencia, en detrimento de la escuela pública. El Banco ha apoyado la extensión de la educación privada al recomendar que se eliminen iniciativas que pueden desalentarla como el control sobre el monto de la matrícula y su reglamentación excesiva, al alentar a gobiernos que concedan a instituciones educativas privadas exoneraciones impositivas, subsidios monetarios directos, concesiones subvencionadas de tierras, incentivos financieros, siempre y cuando dichas instituciones sirvan para aumentar la matrícula, a un menor costo para el gobierno que si éste decidiera ampliar las instituciones públicas: Pero también el Banco ha mostrado una inclinación a la educación privada en tanto cuestionó a países en desarrollo, que prohibían para mediados de la década de los noventa, el establecimiento de escuelas privadas o se oponían a la obtención de ganancias privadas por el suministro de servicios educativos. Pero la posición del Banco en pro de la educación privada se manifiesta a la vez en que enfatizó sus ventajas y destacó, en uno de sus textos, (pero más bien como expresión de una preferencia y no producto de un análisis) que “la educación profesional da mejores resultados cuando el sector privado participa directamente en su suministro, financiación, dirección o gestión” (Banco Mundial, Prioridades..., 1996 , 6, 8, 78, Banco Mundial, La educación primaria, 1992, 40; Banco Mundial, La enseñanza..., 1995,

41-43). Ahora bien, la extensión de la educación privada debe comprenderse como parte del modelo económico que el Banco promovió y que aboga por la expansión de las fuerzas privadas y por el adelgazamiento del Estado (Ibarrola, “El debate...”, 1995, 1-2). Al apoyar dicha extensión, el Banco alienta la formación de cuadros más identificados con la problemática del mercado, pero a la vez impulsa la expansión del capital, que depende de la participación creciente de las fuerzas privadas en diversos rubros (educación, salud, vivienda, etc.).

¿Por qué es relevante plantear la necesidad de impulsar la educación pública en sociedades en desarrollo de índole plural? aun cuando la educación privada constituye su complemento necesario y legítimo. En tanto en las instituciones públicas se imparte una visión total de la ciudadanía, del bien común, del interés general, mientras que en las instituciones educativas privadas se favorece la mentalidad privada, la fragmentación y se relega a un plano secundario el ideario general que es obligatorio para todos (Peces Barba, “La enseñanza...”, 2003, 13).

Ahora bien ¿qué lineamientos se podrían adoptar para fortalecer la educación pública?, por cierto la única capaz de garantizar una educación universal a mediano plazo. A la vez que es necesario fortalecer en las instituciones educativas de carácter público los procesos cognoscitivos implícitos en el aprendizaje, habría que valorar el espacio, función, potencial de la escuela pública, pese a los problemas que se presentan en el interior de dichas instituciones. Propiciar una mayor participación de sus usuarios, padres de familia en las instituciones públicas de nivel básico, maestros y estudiantes en el nivel superior. Asimismo sería imprescindible poner en marcha procesos de rendición de cuentas en las escuelas públicas para combatir la corrupción en el manejo de los fondos; prestar la debida atención a las condiciones de trabajo de las escuelas públicas, tener información precisa sobre su situación financiera, administrativa y pedagógica, promover que más sectores participen en su financiamiento, en tanto en algunas regiones del mundo subdesarrollado como América Latina, la gratuidad de la educación,

además de ser motivo de lucha, es relativa y discriminatoria (Ibarrola, “El debate...”, 1995, 11, 15).

Ahora bien, con el propósito de fortalecer las instituciones públicas de nivel terciario, también es necesario promover una mayor racionalización en la distribución de recursos, diversificar aún más sus fuentes de financiamiento, procurar que las instituciones educativas respondan más a las necesidades del mercado; promover a la vez que las universidades, sus docentes e investigadores participen en procesos de transformación social, pese a que estos no tengan un resultado económico o científico y conceder relevancia en la evaluación de su desempeño a su intervención en el mercado, en el gobierno pero también en el rubro social (Subirats, ¿Qué Universidad...?, 2004,28, Padilla, “El conocimiento...”, 2004, 25; Banco Mundial, Educación Superior....., Peligros, 2000, The World Bank, Higher Education Peril, 2000, World Bank, Constructing ..., 2002, 112).

También la estrategia que el Banco ha trazado respecto al sector magisterial requiere cambios. En tanto éste es uno de los sectores más afectados en su condición de vida, a raíz de la disminución del gasto educativo en algunas regiones del mundo subdesarrollado como América Latina, precisamente a raíz de que implementó el modelo neoliberal y fue necesario conceder prioridad al pago de la deuda. Pero también reconsiderar el papel del núcleo magisterial es importante en virtud de que el sector magisterial y sus organizaciones gremiales tienen en la actualidad una participación más limitada en la esfera educativa, que hace varias décadas, debido por lo menos parcialmente al debilitamiento del corporativismo en general.

Apostar a cambios en las políticas hacia el magisterio es relevante por el grado de participación y compromiso que tienen los maestros en el proceso de aprendizaje (Cruz, “Profesor”, 2004, 14), por la comunicación e interacción que los profesores suelen establecer con los alumnos, por el valor de ejemplo que los maestros revisten en lo que se refiere a valores y comportamiento. Pero además por el hecho de que los maestros son los que ponen en práctica la reforma

educativa, los cambios en los currícula, los nuevos métodos de enseñanza, las nuevas formas de organización de la educación; pero además en tanto no hay material didáctico que pueda sustituir al maestro (Gadotti, 2003, 287-288). Sin embargo, no es pertinente idealizar – como la OCDE señala - el papel del magisterio, guiarse por la tendencia a sobrevalorar la presencia humana en educación, en tanto ésta no siempre es una influencia positiva (Noriega, 1994, 46). Pero si se considera, además, que por las restricciones financieras que prevalecen en el rubro educativo los que siguen siendo maestros no siempre son los mejores y que si bien es cierto que las organizaciones de maestros han permitido obtener reivindicaciones justas, también dichas organizaciones, en ciertas coyunturas y en ciertos contextos, han tendido a perjudicar el funcionamiento de las instituciones educativas (Loyo, Ciudadanía..., 2003, 4).

En lo que alude a los maestros es necesario como el Banco esbozó en el segundo momento, brindarles más incentivos, concederles remuneraciones más adecuadas. ofrecerles mayores expectativas, evaluar su desempeño con mayor flexibilidad, al margen de disposiciones burocráticas (The World Bank, Education, 1999, s.p. :Banco Mundial, 2000, 8, World Bank, Constructing..., 2002, 114). Disminuir sus cargas de trabajo que pueden atentar contra la calidad de su labor, fomentar su participación en el diseño de políticas educativas, tomar en cuenta sus vetos cuando se sustentan en razones pedagógicas, impulsar un mayor trabajo colectivo entre profesores en un momento que ha adquirido importancia trabajar de manera interdisciplinaria y que se reconoce la relevancia de que los educandos conozcan diferentes enfoques, diversas maneras de acercarse a los problemas, diversas modalidades de pensar y de plantear soluciones (Padilla, “El conocimiento....”, 2004, 35). También conviene apoyar las organizaciones magisteriales siempre y cuando sean canales que permitan a sus agremiados conseguir reivindicaciones no sólo justas sino viables. Pero en tanto los maestros son un núcleo politizado en algunos contextos también es importante enseñarles a procesar sus diferencias políticas, (Loyo, Ciudadanía, 2003,) en una coyuntura en que por los avances en la democratización de algunas regiones

subdesarrolladas como América Latina, es relevante que distintos protagonistas que participan en la vida política aprendan a procesar de manera civilizada sus divergencias políticas.

14. Por la diversa naturaleza de las estrategias educativas del Banco es necesario evaluarlas en lo individual, no en bloque.

Del diagnóstico que he realizado en torno a las estrategias y las políticas educativas que el Banco ha sugerido a países en desarrollo en dos momentos se puede concluir que en sus recomendaciones hay estrategias y políticas valiosas que requieren impulso, en tanto pueden ayudar a aliviar polarización social, como la necesidad de fomentar con mayor vigor las políticas de focalización destinadas a los sectores marginales, recomendaciones importantes en tanto pueden coadyuvar a lograr una gestión más democrática de la educación, como el que diversos sectores sociales – como el Banco sugiere – participen en la supervisión de como se imparten los servicios educativos; estrategias útiles como el que los países en desarrollo avancen en tendencias educativas que han resultado benéficas en muchos contextos y que si se implementan en países en desarrollo les pueden permitir competir en mejores condiciones incluso en el mercado mundial. Pero también de la revisión de la propuesta educativa del Banco, se desprende que en ella hay estrategias que por fundamentarse en una cosmovisión excesivamente crítica con relación a la participación política de los maestros son unilaterales o en tanto se sustentan en percepciones cuestionables, como la superioridad de la educación privada superior frente a la pública, son debatibles y requieren reformularse.

Así a través del examen de la propuesta educativa del Banco se hace evidente una cuestión política y didáctica importante: la dificultad de evaluar en bloque las estrategias y políticas educativas que el Banco ha impulsado (Coraggio, Investigación..., 1998). Para valorar de manera pertinente la propuesta educativa del Banco es necesario detenerse en cada estrategia, en cada política, estimar su importancia, su legitimidad e incluso considerar su viabilidad y su pertinencia para

cada contexto. Principio que no invalida analizar y destacar – como intenté a lo largo del estudio - desde que enfoques generales el Banco visualiza la educación y fomenta diversas estrategias y políticas para países de ingreso mediano y bajo. Seguir estas pautas de análisis y evaluación implica la renuncia a otros criterios. Por ejemplo estimar las estrategias y políticas educativas que el Banco ha recomendado para la parte rezagada del mundo; en función de la consideración del tipo de protagonista social que constituye el Banco, de su ubicación en el orden mundial, de su historia, de sus intereses, de sus preocupaciones; parámetros que pueden esclarecer (como intenté mostrar en los capítulos precedentes) las finalidades y las razones de las estrategias y políticas educativas que el Banco ha impulsado, pero que constituyen elementos de secundaria importancia para hacer una estimación objetiva de sus méritos pero también de sus aspectos cuestionables.

Pero también a partir del examen de la propuesta educativa del Banco otra cuestión se hace evidente; que el Banco no tiene un sistema de políticas totalmente coherente. Así el Banco apoya, por un lado, la sociedad del conocimiento . Pero no apoya (como analicé) la educación pública (sobre todo de índole terciaria) que es como el conocimiento se puede expandir. O en el hecho de que el Banco se inclina a una educación para todos pero no apoya la educación pública que es (como señalé anteriormente) como la educación puede llegar a ser universal. Pese a estas contradicciones en su pensamiento hay lógicas relevantes y líneas de interpretación predominantes. Así el Banco transita como expliqué anteriormente de una visión y lógica económica de la educación, en que la valora dicha actividad en función de su utilidad económica , a una lógica política en que considera los beneficios políticos y sociales de la educación, la manera como la educación puede fomentar el consenso, la cooperación, que los individuos puedan gobernarse a sí mismos e instaurar nuevos lazos de solidaridad de tal modo que la educación pueda dar lugar o acrecentar el capital social.

SOBRE LA VINCULACION ENTRE EL MODELO DE DESARROLLO DEL BANCO Y SU PROPUESTA EDUCATIVA 1. Una vinculación no explícita.

La conclusión general sobre la vinculación entre el modelo de desarrollo y la propuesta educativa que el Banco ha impulsado en países de ingreso mediano y bajo es que existe una vinculación no explícita o no claramente visible entre los dos fenómenos. ¿Qué significa este tipo de vinculación? Que no es algo evidente, cómo las estrategias educativas que el Banco fomenta para la parte subdesarrollada del mundo se vinculan con su modelo de desarrollo. Pero pese al carácter velado de dicha vinculación, se deduce del estudio que un número importante de las estrategias y políticas educativas que el Banco fomenta en los países de ingreso mediano y bajo, se orientan a consolidar su modelo de desarrollo, lo que muestra dicha vinculación. Por la naturaleza velada de dicha asociación es importante dedicar una buena parte de las conclusiones - que aluden a este tema - para explicar cómo se manifiesta a través de las estrategias educativas que el Banco promueve dicha vinculación, procurando sistematizar lo que se señaló en relación con el tema en los diversos capítulos del estudio y agregar, a la vez, nuevos elementos.

2.- En tanto algunas estrategias educativas que el Banco sugiere se proponen fomentar el crecimiento, la modernización, coadyuvar al pago de la deuda, tal vinculación se evidencia.

El que algunas de las estrategias y políticas educativas que el Banco impulsa en el primer momento en países de ingreso mediano y bajo se propongan fomentar el crecimiento económico, la modernización de los países en desarrollo y coadyuvar a expandir y consolidar el mercado, pero sobre todo y en última instancia el mercado mundial, muestra como dichas iniciativas educativas tienen una vinculación con el modelo de desarrollo que el Banco ha promovido, mediante el cual se procura afianzar el sistema capitalista, coadyuvar a su consolidación, precisamente mediante la expansión de empresas capitalistas transnacionales y nacionales capaces de competir en el plano mundial.

Así el que el Banco impulse para el primer momento (como expliqué en el segundo capítulo) que educandos de países en desarrollo adquieran a través del proceso de educación una serie de valores como productividad y flexibilidad; el que el Banco fomente también (para el primer momento) que los países en desarrollo concedan prioridad a los conocimientos económicos y administrativos (en menoscabo de otros conocimientos como los de las ciencias sociales y de las ciencias humanas), el que el Banco promueva también (como expliqué en el tercer capítulo) una administración gerencial y racional de los recursos educativos en países en desarrollo; de tal modo que se procuren los máximos ahorros con la menor inversión, muestra cómo el Banco pretende mediante dichas iniciativas educativas conceder prioridad a la enseñanza de valores, conocimientos e impulsar un tipo de administración educativa, que por su naturaleza económica y gerencial, pueden impulsar el crecimiento económico, contribuir a la modernización de dichos contextos y contribuir, en última instancia, a la expansión del mercado mundial.

El que otras estrategias y políticas educativas que el Banco impulsa en países en desarrollo se orienten a afianzar otros requerimientos del modelo de desarrollo que el Banco impulsó también constituye una manifestación de dicha vinculación. Así cuando el Banco promueve que se recurra a una racionalización de los gastos educativos y al financiamiento privado de la educación, de tal modo que comunidades locales contribuyan al financiamiento de la educación básica, padres de familia y estudiantes de nivel superior en el financiamiento de dicho nivel, muestra como el Banco tiende a afianzar a través de su propuesta educativa, su modelo de desarrollo, que aboga por el adelgazamiento del Estado y a favor de que los Estados de los países en desarrollo disminuyan sus gastos, sobre todo sus gastos sociales; para que mediante dichos ahorros se facilite que los países en desarrollo dediquen parte de sus recursos al pago de la deuda, que constituye cuestión sustancial del modelo de desarrollo del Banco y hasta una política que explica (como dilucidé en el primer capítulo) la génesis de dicho modelo.

El que el Banco promueva dichas estrategias de financiamiento privado de la educación para que con los ahorros públicos y la puesta en marcha de otras estrategias, como la promoción de las exportaciones, se torne factible que los Estados obtengan recursos para pagar su deuda, no invalida que mediante dichas estrategias de financiamiento privado de la educación, el Banco procura a la vez plantear soluciones frente al deterioro de los Estados de bienestar incipientes que surgieron en algunos países en desarrollo. Deterioro que no implica desaparición de los Estados de bienestar, deterioro que se ha manifestado, desde la década de los ochenta en muchos países desarrollados y que ha propiciado que en tales contextos se procure distribuir, el costo de servicios públicos como la salud y la educación entre sectores privados También el que el Banco fomente que los países en desarrollo promuevan una administración gerencial de los recursos educativos debe entenderse como una recomendación mediante la cual el Banco procura afianzar su modelo de desarrollo expandiendo el proceso de racionalización. Ya que (como expliqué en el primer capítulo) el Banco impulsó desde la década de los ochenta la racionalización de los procesos productivos como parte sustancial y medio de consolidar su modelo de desarrollo.

3. El que algunas estrategias educativas que el Banco impulsó se propongan aliviar tensiones y así consolidar el modelo de desarrollo evidencia dicha vinculación.

Pero el Banco a través de otras estrategias educativas que fomenta en los países de ingreso y bajo se propone también consolidar su modelo de desarrollo en tanto (como expliqué en el tercer capítulo) diseña e impulsa iniciativas que tienden a disminuir tensiones sociales; que en consecuencia pueden servir para afianzar su modelo de desarrollo. Así el que el Banco proponga a países de ingreso mediano y bajo poner en marcha políticas de focalización tanto en lo económico como en la esfera educativa, estrategias y políticas que tienen por objetivo redistribuir recursos económicos y brindar crecientes oportunidades educativas para sectores focalizados, para los grupos que padecen pobreza

extrema, para mujeres, para los indígenas, para los incapacitados, para los niños de la calle; son iniciativas a partir de las cuales el Banco procura promover políticas compensatorias - como varios estudiosos han señalado (Vilas, 1996, Lerner, 1996) para contrarrestar la polarización social que se agudizó por el modelo de desarrollo, coadyuvar a eliminar tensiones sociales y contribuir a afianzar, de manera indirecta, es decir con mayor pacificación el modelo de desarrollo que el Banco promovió para la parte rezagada del mundo.

El hecho de que el Banco impulse dichas estrategias de focalización y otros programas para combatir pobreza tiende a mostrar la preocupación del Banco por la problemática social, su faceta de institución humanitaria, paralela (como expliqué en el primer capítulo) a otros papeles que el Banco ha desempeñado y sigue desempeñando de agencia de desarrollo, banco, institución hegemónica. Pese a que mediante dichas políticas de focalización y los programas de combate a la pobreza que el Banco impulsa e incluso con base en el modelo de desarrollo que el Banco ha promovido en países de ingreso mediano y bajo no se logre contrarrestar (como expliqué en los primeros incisos de estas conclusiones) la polarización social de la mayoría de países en desarrollo.

4. Iniciativas educativas de carácter político, mediante las cuales el Banco procura afianzar su modelo de desarrollo.

A través de otras iniciativas que el Banco ha promovido en países en desarrollo, que se relacionan con la esfera política y que hacen referencia a necesidad de impulsar la participación y movilización de grupos sociales o, por el contrario, evitar dicha participación, también se pone en evidencia como el Banco procura consolidar su modelo de desarrollo. Así el Banco procura influir (en un primer momento) a través de la descentralización educativa para que se contrarreste el poder de los sindicatos de maestros, proponiendo que estos negocien sus reivindicaciones a nivel local y debilitar así a dichas corporaciones que por su inconformidad social pueden atentar contra la pacificación e influir en que se frene el modelo de desarrollo promovido por el Banco. Pero también el

Banco promueve (como expliqué en el segundo capítulo) la educación a distancia en países en desarrollo con el propósito de influir en que se debiliten colectivos estudiantiles que organizados y politizados pueden atentar contra el sistema y contra el modelo de desarrollo vigente. Pese a que la educación a distancia también puede ser una estrategia educativa importante para que el servicio educativo se extienda en amplios grupos de población, que no pueden recibir educación a través de los medios tradicionales (mediante la asistencia a las escuelas); pese a que dicha educación tiene desventajas en tanto no permite la socialización, el aprendizaje en grupo, que se logra cuando se asiste a las instituciones educativas.

Para el segundo momento una vez que el Banco comienza a asumir una perspectiva política y social de la educación y que dicha institución considera benéfica la politización, la organización, la participación política de grupos marginales, de mujeres y de organizaciones no gubernamentales en países de ingreso mediano y bajo, de tal manera que dichos sectores vigilen como se administran los servicios públicos, por ejemplo, los servicios educativos también evidencia cómo el Banco se propone afianzar mediante su propuesta educativa el modelo de desarrollo que promueve; que debe funcionar (en la perspectiva que el Banco asume desde 1990) con menor corrupción, con mayor eficacia en los servicios públicos y con una administración y gestión política más transparente, aunque el Banco formula dichos ideales no sólo para países de ingreso mediano y bajo, sino incluso para países desarrollados. En síntesis, el Banco refuerza su modelo de desarrollo al alentar una serie de estrategias educativas que procuran fomentar competitividad, impulsar modernización, contrarrestar malestar social, acelerar procesos de racionalización, detener o alentar la participación política y al propiciar a través de algunas estrategias educativas que los Estados de países en desarrollo tengan más recursos para el pago de la deuda.

5. La coincidencia en los cambios del modelo de desarrollo del Banco y de su propuesta educativa también muestra dicha vinculación.

Pero también la vinculación entre el modelo de desarrollo del Banco y su propuesta educativa se manifiesta en que cuando el Banco cambia de propósitos y comienza a impulsar - a través de su modelo de desarrollo - transformaciones políticas y no solo cambios económicos, las estrategias y políticas educativas que promueve comienzan a adquirir una perspectiva socio política ; de tal modo que ya no impulsa tan solo estrategias con un carácter exclusivamente económico. Así cuando el Banco comienza a asumir una perspectiva socio - política de la educación impulsa a que mediante la educación se socialicen a los educandos en valores como tolerancia, la cooperación social y no sólo con base en valores económicos, a la vez el Banco recomienda que se conceda relevancia a las ciencias sociales y a las ciencias humanas y apoya una mayor participación política de diversos sectores para que vigilen los servicios educativos; de tal modo que dichos sectores se beneficien y los servicios funcionen con mayor eficacia. También cuando el Banco comienza a asumir una concepción política y social de la educación promueve la educación terciaria que da lugar a mayores beneficios sociales, que tiene mayor rentabilidad social.

6. Las estrategias educativas que el Banco fomenta procuran también contribuir al desarrollo educativo.

Pero las estrategias y políticas educativas que el Banco impulsa en países en desarrollo tienen (como expliqué en el segundo, tercer y cuarto capítulo) propósitos diversos: no se vislumbra en ellas exclusivamente al afán del Banco de apoyar y afianzar su modelo de desarrollo.

Así una gran parte de las estrategias educativas que el Banco impulsa tienen propósitos pedagógicos y educativos. Es decir el Banco sugiere dichas políticas para que los educandos se formen mejor, elevar la calidad educativa, para que se distribuyan mejor los recursos en el rubro educativo, organizar y descentralizar la educación; de tal modo que dicha actividad funcione de manera más pertinente y responda a necesidades locales, a los problemas locales. Impulsar como el Banco impulsa que países en desarrollo pongan en práctica estrategias educativas

similares a las que prevalecen en los países desarrollados, puede beneficiar la educación de los países rezagados. También cuando el Banco promueve que se dedique especial atención y se destinen mayores recursos a la educación de sectores focalizados, procura influir en que se eduque mejor, se dote de más capacidades y habilidades a sectores marginales.

7. El afán del Banco de influir en que se reestructure la educación, después de impulsar las políticas de ajuste, explica dicha vinculación.

Ahora bien, el que prevalezca una vinculación entre el modelo de desarrollo del Banco y su propuesta educativa implica que para instituciones como el Banco y el Fondo Monetario Internacional se volvió relevante, desde comienzos de la década de los ochenta, después de que impulsaron las políticas de ajuste de índole económica transitar a proyectos de reestructuración en otros planos como la educación, la vivienda, los retiros, los salarios (Noriega, 1994, 34).

Impulsar reformas educativas y procurar a través de ellas fortalecer el modelo de desarrollo del Banco era primordial en tanto la educación permite a los individuos adquirir conocimientos, habilidades y valores que les permiten ampliar sus oportunidades, abrirse camino en la vida. Pero incluir la educación en el modelo de desarrollo del Banco era asimismo relevante en tanto para una sociedad es indispensable tener recursos humanos capacitados, que mediante su formación e información pueden permitir aprovechar los recursos materiales. Es más, una sociedad bien informada, como explica Adela Cortina es menos permeable al engaño (Cortina, "Educar...", 2004, 12). De allí que por los beneficios sociales e individuales que se pueden obtener mediante la educación era necesario incluir la educación en el modelo de desarrollo que el Banco ha impulsado y sigue impulsando en países de ingreso mediano y bajo.

8. Un nuevo vínculo entre la educación y el modelo de desarrollo es posible que promueva alternativas moralmente deseables y técnicamente viables.

Como último punto de este inciso me parece importante explicar qué otro vínculo se puede plantear entre la educación y el modelo de desarrollo que el Banco impulsó, modelo que se orienta a favorecer la integración mundial, precisamente en un mundo que avanza aunque con enormes dificultades, reveses y contradicciones hacia una mayor interdependencia.

Pareciera necesario - como Adela Cortina también explica - concebir la educación como una actividad necesaria e indispensable para disponer de “*profesionales y... expertos* (que puedan) orientar la globalización de otra manera proponiendo alternativas *moralmente deseables y técnicamente viables*. No es desde la ignorancia desde donde se diseña y se pone en marcha el microcrédito, una tasa para la circulación de capitales financieros, una renta básica de la ciudadanía, instituciones internacionales de justicia, mecanismos de comercio justos, fondos éticos de inversión, fondos solidarios, investigación con células madre; (no es tampoco desde la ignorancia desde donde se puede promover y definir) la responsabilidad de las empresas, el control de la investigación tecnológica. No es desde la falta de conocimientos... habilidades y (agregaría de valores) desde donde es posible hacer un mundo más humano sino todo lo contrario” (Cortina, “Educar...”, 2004, 12).

Es más mi afán de contribuir en la construcción de un mundo global más justo e incluyente me ha llevado a desarrollar como resultado del estudio del modelo de desarrollo como de la propuesta educativa que el Banco ha impulsado, una serie de sugerencias respecto a estos dos temas y procurar complementar así el balance que he realizado, las reflexiones que he vertido, tanto sobre el modelo de desarrollo, sobre la propuesta educativa que el Banco ha fomentado y en referencia a la vinculación entre esos dos temas en las reflexiones que he expuesto como resultado de este difícil pero fascinante estudio.

CONCLUSIONES.

A manera de recapitulación final desarrollaré una serie de conclusiones integrales y generales que aluden tanto al papel del Banco como agencia de

desarrollo, al modelo de desarrollo y la propuesta educativa que dicha institución ha impulsado en países de ingreso mediano y bajo. Conclusiones que parten del análisis realizado, de su confrontación con sucesos del mundo actual. Después de que esbocé un conjunto de reflexiones (y sugerencias) disgregadas sobre los temas principales de la investigación, a partir de las cuales procuré destacar los hallazgos fundamentales del estudio. Explicar dichas conclusiones generales e integrales es, en mi opinión, necesario e importante.

Primera conclusión general. El Banco procura propiciar un nuevo parte aguas en países en desarrollo desde la década de los ochenta. La realidad se aleja del ideal.

Del análisis que he realizado se puede inferir que desde la década de los ochenta y de la década de los noventa en que instancias internacionales como el Banco y el Fondo Monetario Internacional diseñan e impulsan un nuevo modelo de desarrollo en países de ingreso mediano y bajo y que el Banco al igual que otros organismos internacionales elabora y promueve una serie de transformaciones políticas y educativas en dichos contextos, dichas organizaciones se proponen propiciar un parte aguas o influir en que surja una nueva etapa en los países de ingreso mediano y bajo, que se caracterizan por su rezago económico y social.

Pero por la manera escalonada como se ponen en marcha las estrategias que el Banco impulsa en los países en desarrollo, por el hecho de que el mismo Banco llega a acuerdos y desembolsa préstamos en momentos y años distintos para que distintos países pongan en práctica las estrategias y políticas de ajuste; pero, además, por la manera distinta como los países implementan las nuevas estrategias y políticas sugeridas por el Banco, en función de sus condiciones y problemáticas internas y de su posición respecto a dichas estrategias; se puede desprender que, al igual que las estrategias que el Banco ha fomentando en países en desarrollo no surgen en un sólo momento, en tanto nuevas cuestiones se han agregado a la agenda del Banco y sus recomendaciones van cambiando, también las transformaciones en países de ingreso mediano y bajo se ponen en

práctica siguiendo procesos y ritmos distintos y en momentos diferentes. Es más hay países de ingreso mediano y bajo, que se localizan sobre todo en el continente africano que por su situación interna, por sus problemas políticos parecen retrasados, con mayores dificultades para implementar muchas de las estrategias y políticas propuestas por el Banco. De allí que en algunos foros internacionales se haya decidido dedicar atención especial a la situación de los países de África, que varios directores del Fondo Monetario Internacional han propuesto aumentar la representación de países africanos en los órganos directivos de la institución y que el Banco se haya propuesto promover de manera especial algunas estrategias como una mayor utilización de la educación a distancia sobre todo en un conjunto de países africanos (Vidal- Folch, 2004, "Rodrigo Rato...", 6; World Bank, Education...,1999; Banco Mundial, Estrategia..., 2000). Por tanto se puede concluir que existe una brecha entre el momento en que el Banco y otros organismos internacionales diseñan el nuevo modelo de desarrollo, lo impulsan de una manera específica en cada país – en función de las condiciones económicas y políticas de cada país - y la modalidad como las nuevas estrategias y políticas de ajuste se han puesto en práctica en múltiples países de ingreso mediano y bajo.

Segunda conclusión general. Variadas transformaciones que el Banco promovió se explican por nuevas condiciones mundiales y por el agotamiento de patrones internos. Existen pautas pretéritas que pueden rescatarse.

También del estudio se desprende que las transformaciones económicas, políticas y educativas que una instancia como el Banco ha impulsado en países de ingreso mediano y bajo no sólo obedecen a transformaciones que se han producido en el contexto mundial tanto en el rubro de la economía, política y educación sino a un agotamiento del modelo de desarrollo, de algunas pautas de gestión política y educativa que estuvieron vigentes, por muchos años, en países en desarrollo. Sin embargo, algunas pautas económicas, políticas y educativas

que habían prevalecido en dichos contextos, no están canceladas. Es más hay políticas que prevalecieron en el pretérito, como la instrumentación de políticas proteccionistas que de no ponerse en práctica un comercio recíproco y justo entre países desarrollados y países en desarrollo, se podrían volver a poner en práctica en algunos países de ingreso mediano y bajo (Trillas, “ Stiglitz y Krugman..., 2004, 34).

El que el nuevo modelo de desarrollo, las nuevas pautas económicas, políticas y educativas que se comenzaron a implantar, a partir de la década de los ochenta obedecieran a factores externos, a negociaciones y presiones que tuvieron lugar desde el exterior; pero también a una serie de condiciones internas, ha concedido mayor fuerza a las transformaciones que se pusieron en práctica en países de ingreso mediano y bajo. Pero el que en otros casos las estrategias propuestas desde el exterior se mantuvieran alejadas de los problemas y de las situaciones internas de algunos países en desarrollo ha dificultado que dichas propuestas de cambio se pongan en práctica.

Tercera conclusión general: Las nuevas políticas no son garantía de un crecimiento económico lineal y sostenido, de avances políticos y educativos progresivos.

Las estrategias y políticas tanto de índole económica, política y educativa que el Banco ha sugerido, aun cuando muchas de ellas son también recomendadas por otros organismos internacionales y regionales, pese a las transformaciones que han dado lugar en el orden mundial - como el surgimiento de nuevos polos de crecimiento y pese a los cambios económicos políticos y educativos que han fomentado en múltiples países en desarrollo, no han podido dar lugar a un crecimiento económico lineal y sostenido a nivel mundial, ni han garantizado una evolución o un avance progresivo tanto en la política como en la educación.

Fenómenos como la crisis mexicana de 1994 como las crisis regional de los países asiáticos en 1997, como los procesos de recesión económica de

Estados Unidos y Europa en los primeros años del nuevo milenio han ensombrecido el panorama del crecimiento económico mundial, pese a las señales recientes de una recuperación económica de la economía estadounidense en comparación con el débil 1% del crecimiento europeo (Stiglitz, "Cuatro años....", 2004, 13). Procesos como el terrorismo influyen en que se dilaten transformaciones políticas, como importantes avances democráticos. El panorama en el rubro educativo por las mayores demandas educativas, por el malestar económico y social por se encuentran sectores imbricados en educación y en la cultura tampoco muestra un progreso lineal.

Por otra parte, los organismos internacionales como el Banco, como el Fondo Monetario Internacional no han podido poner a funcionar en todos los casos de crisis económicas, mecanismos pertinentes para enfrentarlas (Gualdoni, "Reinvención...", 2004, 9). Más difícil es que dichos organismos o que otras instituciones mundiales como las Naciones Unidas más comprometidos con los procesos políticos echen a andar mecanismos que permitan prever y detener situaciones de hondo malestar político. Incluso en el terreno educativo, implementar estrategias de prevención frente a crecientes procesos de exclusión educativa constituye un gran desafío. Por otra parte las problemáticas económicas, políticas y sociales de países en desarrollo se han agravado y vuelto más complejos ante los problemas que aparecen en nuevos rubros como el medio ambiente. Pese a este balance desfavorable, han surgido en el escenario mundial factores positivos, como los avances tecnológicos y los progresos en la legislación. A través de estos últimos se procura prever problemas y contrarrestar conflictos entre países, poblaciones y en las mismas esferas privadas. por ejemplo. de índole familiar o en organizacionales que se ubican en la esfera económica (vg. las empresas) o en el entorno político (vg. los partidos políticos).

Cuarta conclusión general: El porvenir depende también de cambios en las actitudes, de transformaciones en los organismos mundiales, del reagrupamiento de los Estados.

Tanto por los avances científicos, técnicos, (vg. en la comunicación) como por los momentos distintos en que han implementado las estrategias y las políticas diseñadas por el Banco y en virtud del hecho que no ha sido posible prever las crisis económicas y las situaciones conflictivas de carácter político, el orden mundial se ve inmerso en una etapa de transformaciones rápidas. Pero las transformaciones se tornan más rápidas por cambios relevantes que se manifiestan en la politización, en el comportamiento, en los valores, en las actitudes de aglomerados humanos de diversas latitudes que se expresan, por ejemplo, en la oposición a que se recurra como estrategia prioritaria a las vías militares para resolver los conflictos. También dichos cambios políticos presuponen la búsqueda de mayor solidaridad, por el intento de construir un nuevo capital social. Pero en la medida que dichos cambios en la cultura política se acompañen de nuevas pautas políticas muestran potencial para el porvenir.

En este escenario mundial de rápidas transformaciones, los organismos internacionales como el Banco, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, las Naciones Unidas tienen actualmente mayor espacio de acción que en el pretérito. Tal hecho se evidencia en que tienen un mayor margen de maniobra que hace varias décadas, que hace, por ejemplo, cuatro décadas, cuando tendían a desempeñar más bien tareas de asistencia técnica (Sharp, 1963, 430). Pero para garantizar una integración mundial más solidaria e incluyente dichos organismos deben pasar por transformaciones internas, difíciles de implementar, en tanto presuponen una nueva distribución de poder entre los Estados que sostienen y conforman dichas organizaciones mundiales (Pozzi, "La cumbre anual...", 2004, 3). De la evolución y transformaciones sustantivas que se logren en estas organizaciones mundiales dependerá, en importante medida, el desenvolvimiento y el orden mundial que se construya. De allí que adquiera relevancia hacer diagnósticos del papel que han desempeñado dichos organismos mundiales, del papel que desempeñan en la actualidad y que pueden desempeñar en el porvenir. Pese a que es necesario contemplar dicho papel considerando que dichos organismos mundiales no son

independientes de los Estados, lo que propicia que la asimetría propia de los Estados se refleje en los organismos internacionales.

Por los avances, pero también en virtud de las vicisitudes que se presentan en el orden global, el porvenir para la mayoría de países de ingreso mediano y bajo parece depender en importante medida de la manera como los propios Estados nacionales se integren económicamente y logren establecer pautas de cooperación con otros Estados con el propósito de enfrentar problemas comunes: como el hambre, la pobreza, el desempleo, el narcotráfico y el terrorismo (Egurbide, "Objetivo: hambre..." 2004, 2). De allí que el tema de las relaciones internacionales, gane importancia en el orden mundial actual; escenario donde la globalización avanza, pero acompañada por importantes desafíos y contradicciones.

ANEXO 1

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DE INGRESO MEDIANO Y BAJO SEGÚN SU PRODUCTO NACIONAL BRUTO PER CÁPITA

CUADRO 1

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DE INGRESO MEDIANO Y BAJO SEGÚN SU INGRESO PERCÁPITA Y REGIÓN (1997) (primera parte)

		AFRICA AL SUR DEL SAHARA		ASIA		EUROPA Y ASIA CENTRAL		ORIENTE MEDIO Y NORTE DE AFRICA		
GRUPO SEGÚN EL INGRESO	SUBGRUPO	ÁFRICA ORIENTAL Y MERIDIONAL	ÁFRICA OCCIDENTAL	ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO	ASIA MERIDIONAL	EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL	RESTO DE EUROPA	ORIENTE MEDIO	NORTE DE AFRICA	AMÉRICAS
DE INGRE- SO BAJO HASTA \$785		ANGOLA BURUNDI COMORAS ERITREA ETIOPIA KENYA MADAGASCAR MALAWI MOZAMBIQUE RWANDA SOMALIA SUDAN TANZANIA UGANDA ZAIRE ZAMBIA ZIMBABWE	BENIN BURKINA FASO CAMERÚN CHAD CONGO CÔTE D'IVOIRE GAMBIA GHANA GUINEA GUINEA-BISSAU GUINEA ECUATORIAL LIBERIA MALI MAURITANIA NIGER NIGERIA REPÚBLICA CENTRO AFRICANA SANTO TOMÉ Y PRINCIPE SENEGAL SIERRA LEONA TOGO	CAMBOYA CHINA MONGOLIA MYANMAR REPUBLICA DEM. POP. LAO VIETNAM	AFGANISTÁN BANGLADESH BHUTÁN INDIA NEPAL PAKISTAN SRI LANKA	ALBANIA ARMENIA AZERBAYÁN BOSNIA Y ERZEGOVINA GEORGIA REPUBLICA KIRGUISA TAYIKISTÁN		YEMEN, REP.		GUYANA HAITÍ HONDURAS NICARAGUA

**CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DE INGRESO MEDIANO Y BAJO
SEGÚN SU INGRESO PERCÁPITA Y REGIÓN (1997) (segunda parte)**

		AFRICA AL SUR DEL SAHARA		ASIA		EUROPA Y ASIA CENTRAL		ORIENTE MEDIO Y NORTE DE AFRICA		
GRUPO SEGÚN EL INGRESO	SUBGRUPO	ÁFRICA ORIENTAL Y MERIDIONAL	ÁFRICA OCCIDENTAL	ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO	ASIA MERIDIONAL	EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL	RESTO DE EUROPA	ORIENTE MEDIO	NORTE DE AFRICA	AMÉRICAS
INGRE- SO MEDIO	BAJO DE \$ 786 A \$ 3.125	BOTSWANA DJIBOUTI LESOTHO SWAZILANDIA	CABO VERDE	COREA, REP. OP. DEM. FIJI FILIPINAS INDONESIA ISLAS MARSHALL ISLAS SALOMON KIRIBATI MICRONESIA, ESTADOS FEDERADOS PAPUA NUEVA GUINEA SAMOA OCCIDENTAL TAILANDIA TONGA VANUATU	MALDIVIAS	BELARUS BULGARIA ESTONIA FEDERACIÓN RUSA KAZAKSTÁN LETONMIA LITUANIA MACEDONIA ERY DE MOLDOVA POLONIA REPUBLICA ESLOVACA RUMANIA TURKMENISTÁN UCRANIA UZBEKISTÁN YUGOSLAVIA, REP. FEDERATIVA DE	TURQUÍA	IRÁN, REP. ISLÁMICA DE IRAQ JORDANIA LIBANO REPÚBLICA ÁRABE SIRIA RIBERA OCCIDENTAL Y GAZA	ARGELIA EGIPTO, REP. REPÚBLICA ARABE DE MARRUECOS TUNEZ	BELICE BOLIVIA COLOMBIA COSTA RICA CUBA DOMINICA ECUADOR EL SALVADOR GRANADA GUATEMALA JAMAICA PANAMÁ PARAGUAY PERU REP. DOMINICANA SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS SURINAME VENEZUELA

ALTO DE \$3.126 A \$9.655	MAURICIO MAYOTTE SEYCHELLES SUDAFRICA	GABON	MALASIA SAMOA AMERICANA		CROACIA ESLOVENIA HUNGRÍA REPÚBLICA CHECHA	GRECIA ISLA DE MAN MALTA	ARABIA SAUDITA BAHREIN OMAN	LIBIA	ANTIGUA Y BARBUDA ARGENTINA BARBADOS BRASIL CHILE GUADALUPE MÉXICO PUERTO RICO SANTA LUCIA ST. KITTS Y NEVIS TRINIDAD Y TOBAGO URUGUAY
---------------------------------	--	-------	-------------------------------	--	--	-----------------------------------	--------------------------------------	-------	--

Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación

CUADRO 2
CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN SU INGRESO PERCAPITA Y REGIÓN
JULIO DE 2004 (primera parte)

		AFRICA AL SUR DEL SAHARA		ASIA		EUROPA Y ASI A CENTRAL		ORIENTE MEDIO Y NORTE DE AFRICA		
SEGÚN EL INGRESO GRUPO	SUBGRUPO	ÁFRICA ORIENTAL Y MERIDIONAL	ÁFRICA OCCIDENTAL	ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO	ASIA MERIDIONAL	EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL	RESTO DE EUROPA	ORIENTE MEDIO	NORTE DE AFRICA	AMÉRICAS
DE INGRESO BAJO		ANGOLA BURUNDI COMOROS ERITREA ETIOPIA KENYA LESOTHO MADAGASCAR MALAWI MOZAMBIQUE RWANDA SOMALIA SUDAN TANZANIA UGANDA ZAMBIA ZIMBABWE	BENIN BURKINA FASO CAMERÚN CHAD CONGO DEM. REP. CONGO, REP. CÔTE D'IVOIRE GAMBIA GHANA GUINEA GUINEA-BISSAU GUINEA ECUATORIAL LIBERIA MALI MAURITANIA NIGER NIGERIA REPÚBLICA	CAMBOYA MONGOLIA MYANMAR REPUBLICA DEM. POP. LAO VIETNAM KOREA, DEM. REP. ISLAS SALOMON PAPUA NUEVA GUINEA	AFGANISTÁN BANGLADESH BHUTÁN INDIA NEPAL PAKISTAN	REPUBLICA KIRGUISA TAYIKISTÁN UZBEKISTAN MOLDOVA		YEMEN, REP		HAITI NICARAGUA

			CENTRO AFRICANA SANTO TOMÉ Y PRINCIPE SENEGAL SIERRA LEONA TOGO							
--	--	--	---	--	--	--	--	--	--	--

CUADRO 2

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN SU INGRESO PERCAPITA Y REGIÓN

JULIO DE 2004 (segunda parte)

		AFRICA AL SUR DEL SAHARA		ASIA		EUROPA Y ASI A CENTRAL		ORIENTE MEDIO Y NORTE DE AFRICA		
SEGÚN EL INGRESO GRUPO	SUBGRUPO	ÁFRICA ORIENTAL Y MERIDIONAL	ÁFRICA OCCIDENTAL	ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO	ASIA MERIDIONAL	EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL	RESTO DE EUROPA	ORIENTE MEDIO	NORTE DE AFRICA	AMÉRICAS
DE MEDIOS INGRESOS	BAJO MEDIO	DJIBOUTI SWAZILANDIA SUDAFRICA	CABO VERDE	FIJI FILIPINAS INDONESIA ISLAS MARSHALL KIRIBATI MICRONESIA, ESTADOS FEDERADOS SAMOA TAILANDIA TONGA VANUATU CHINA	MALDIVIAS	ALBANIA ARMENIA AZERBAJAN BELARUS BOSNIA Y HERZEGOVINA BULGARIA FEDERACIÓN RUSA KAZAKSTÁN MACEDONIA ERY DE RUMANIA SERBIA Y MONTENEGRO TURKMENISTÁN UCRANI	TURQUÍA	IRÁN, IRAQ JORDANIA REP. ÁRABE SIRIA RIBERA OCCIDENTAL Y GAZA	ARGELIA EGIPTO, REP. MARRUECOS TUNEZ	BOLIVIA BRASIL COLOMBIA CUBA DOMINICA ECUADOR EL SALVADOR GUATEMALA JAMAICA PARAGUAY PERU REP. DOMINICANA SURINAME
	ALTO MEDIO	BOTSWANA MAURICIO MAYOTTE SEYCHELLES	GABON	MALASIA SAMOA AMERICANA ISLAS		CROACIA ESTONIA ESLOVAKIA REP. HUNGRÍA	GRANADA	ARABIA SAUDITA LIBANO OMAN	LIBIA	ANTIGUA Y BARBUDA ARGENTINA BARBADOS

				MARIANAS DEL NORTE PALAU		LATVIA LITUANIA REPÚBLICA CHECHA POLONIA				BELICE CHILE COSTA RICA DOMINICA MÉXICO PANAMA SANTA LUCIA ST. VICENTE AND THE G. ST. KITTS Y NEVIS TRINIDAD Y TOBAGO URUGUAY VENEZUELA
--	--	--	--	--------------------------------	--	--	--	--	--	---

World Bank Group – Data and Statistics

ANEXO 2

**PROYECTOS Y PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL PARA LA
EDUCACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EUROPA Y
ASIA CENTRAL, ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO, ASIA
MERIDIONAL, ÁFRICA AL SUR DEL SAHARA Y ORIENTE MEDIO
Y NORTE DE ÁFRICA (1992-2003)**

CUADRO 3

MONTO TOTAL DE PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL BANCO MUNDIAL POR RUBRO EDUCATIVO (1992-2003)

RUBRO	MONTO DEL PRÉSTAMO	
	No. ABSOLUTO	No. RELATIVO %
EDUCACIÓN PRIMARIA	23869.5	40.68
EDUCACIÓN SECUNDARIA	4933.89	8.4
EDUCACIÓN A DISTANCIA	3.43	0.02
EDUCACIÓN SUPERIOR	6870.79	11.71
EDUCACIÓN CIENTÍFICA, TÉCNICA Y TECNOLÓGICA	2952.56	5.03
EDUCACIÓN CÍVICA	0.25	0.02
MEJORAMIENTO CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	13136.3	22.39
DESARROLLO INFANTIL	4346.33	7.4
NO ESPECIFICADO	2557.07	4.35
TOTAL	58670.12	100

The World Bank Group. Banco Mundial. 23 abril 2004

*MILLONES DE DOLARES

CUADRO 4

NÚMERO DE PROYECTOS Y MONTO TOTAL DE LOS PRÉSTAMOS FINANCIADOS POR EL BANCO MUNDIAL POR RUBRO EDUCATIVO (1992- 2003)

RUBRO	No. PROYECTOS	MONTO DEL PRÉSTAMO	
EDUCACIÓN PRIMARIA	148	415	23869.5
EDUCACIÓN SECUNDARIA	129		4933.89

Cuadro 6

MONTO DE LOS PRÉSTAMOS OTORGADOS POR EL BANCO MUNDIAL POR REGIÓN Y POR RUBRO

RUBRO	EDUCACIÓN PRIMARIA		EDUCACIÓN SECUNDARIA		EDUCACIÓN A DISTANCIA		EDUCACIÓN SUPERIOR		EDUCACIÓN CIENTÍFICA, TÉCNICA Y TECNOLÓGICA		EDUCACIÓN CIVICA		MEJORAMIENTO CALIDAD DE LA EDUCACIÓN		DESARROLLO INFANTIL		NO E	
	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%
REGIÓN																		
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	4355.6	18.24	1095.34	22.2	3.43	100	1908.9	27.78	326.84	11.06	0.25	100	3713.5	28.26	4132.5	95.08		
EUROPA Y ASIA CENTRAL	2820.6	11.81	227.4	4.63	0	0	430.6	6.26	223.37	7.56	0	0	1301.9	9.91	0	0	12	
ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO	3545.68	14.85	2463.6	49.93	0	0	2989.8	43.51	1769.8	59.93	0	0	965.5	7.34	87.02	2	6	
ASIA MERIDIONAL	8781.25	36.78	388.92	7.88	0	0	482.4	7.02	80.1	2.71	0	0	808.14	6.15	0	0		
AFRICA AL SUR DEL SAHARA	3363.82	14.09	183	3.7	0	0	432.72	6.29	235	7.95	0	0	5102.3	38.84	35.1	0.8	97	
ORIENTE MEDIO Y NORTE DE AFRICA	1002.58	4.23	575.63	11.66	0	0	626.38	9.14	317.5	10.79	0	0	1245	9.5	91.71	2.12	3	
TOTALES	23870	100	4934	100	3.43	100	6871	100	2953	100	0.25	100	13136	100	4346.3	100	255	

The World Bank Group. Banco Mundial. 23 abril 2004

*MIL

CUADRO 7

**NÚMERO DE PROYECTOS Y MONTO DE LOS
PRÉSTAMOS PARA EDUCACIÓN OTORGADOS POR EL
BANCO MUNDIAL POR REGIÓN (1992-2003)**

REGIÓN	NÚMERO DE PROYECTOS		MONTO DE PRÉSTAMOS
	No. ABSOLUTO	No. RELATIVO %	No. ABSOLUTO
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	127	27.07	1593
AFRICA AL SUR DEL SAHARA	135	28.78	1033
ASIA MERIDIONAL	40	8.52	1059
ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO	72	15.35	1243
EUROPA Y ASIA CENTRAL	52	11.08	51
ORIENTE MEDIO Y NORTE DE AFRICA	43	9.2	425
	469	100	5867

The World Bank Group. Banco Mundial. 23 April 2004

CUADRO 8

*M

**MONTO DE PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL
PARA EDUCACIÓN POR REGIÓN Y AÑOS (1992-2003)**

REGIÓN	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	1099.5	29.98	1371.3	54.95	1139.27	26.4	1075.4	33.63	169.3	4.36	1337.5	23.86	1126.8	9.09	768.1	22.79	1618.28	47	1488.64	30.76	2537.19	48
EUROPA Y ASIA CENTRAL	320	8.72	0	0	266	6.16	167.9	5.25	553.4	14.26	2290.86	40.88	3867.2	31.2	136.2	4.04	119.18	3.46	1848.82	38.2	516.18	9
ASIA	1099.5	29.98	544.7	20.69	670.4	15.67	1069	33.4	1467.7	38.08	1045.5	19.65	1244.0	9.77	1567.29	16.5	205.4	7.7	244.37	4.99	189.54	4

CUADRO 9

NÚMERO DE PROYECTOS EDUCATIVOS FINANCIADOS POR BANCO MUNDIAL POR REGIÓN (1992-2003*) (primera parte)

REGIÓN	1992		1993		1994		1995		1996
	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	3	13.63	7	25.92	8	29.62	13	46.43	4
EUROPA Y ASIA CENTRAL	0	0	0	0	3	11.11	0	0	2
ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO	9	40.9	6	22.25	6	22.25	4	14.29	10
ASIA MERIDIONAL	2	9.09	4	14.81	2	7.4	2	7.14	3
AFRICA AL SUR DEL SAHARA	6	27.29	8	29.62	5	18.51	6	21.43	9
ORIENTE MEDIO Y NORTE DE	2	9.09	2	7.4	3	11.11	3	10.71	3

CUADRO 9

NÚMERO DE PROYECTOS EDUCATIVOS FINANCIADOS POR BANCO MUNDIAL POR REGIÓN (1992-2003*) (segunda parte)

REGIÓN	1998		1999		2000		2001		2002		2003
	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO	%	No. ABSOLUTO
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	10	33.33	4	17.4	7	21.87	12	21.42	20	26.31	
EUROPA Y ASIA CENTRAL	2	6.67	3	13.04	5	15.63	9	16.07	8	10.55	
ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO	4	13.33	5	21.74	2	6.25	8	14.3	7	9.21	
ASIA MERIDIONAL	3	10	3	13.04	2	6.25	4	7.14	5	6.57	
AFRICA AL SUR DEL SAHARA	9	30	7	30.43	10	31.25	21	37.5	25	32.89	
ORIENTE MEDIO Y NORTE DE AFRICA	2	6.67	1	4.35	6	18.75	2	3.57	11	14.47	
TOTALES	30	100	23	100	32	100	56	100	76	100	

The World Bank Group. Banco Mundial. 23 abril 2004

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

1) Libros, compilaciones, diccionarios

Adler de Lomnitz, Lariza (1997) Cómo sobreviven los marginados”, México, Siglo XXI, editores.

Aubert Nicole y Vincent de Gaujelac (1993), El coste de la excelencia, Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós.

Banco Mundial (1971), Educación. Documento de trabajo sobre el sector, Washington, Banco Mundial.

Banco Mundial (1975), Educación. Documento de trabajo sobre el sector. Washington, International Bank for Reconstruction and Development, Banco Mundial.

Banco Mundial (1992), Educación primaria, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.

Banco Mundial,(1992) Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1992. Desarrollo y medio ambiente, Washington University Press, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento , Banco.

Banco Mundial (1993), Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993 Invertir en Salud, Oxford University Press, Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.

Banco Mundial (1995) La enseñanza superior, Las lecciones derivadas de la experiencia, Washington D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (El desarrollo en la práctica).

Banco Mundial (1995) Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995, El mundo del trabajo en una economía integrada. Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento., Banco Mundial.

Banco Mundial (1996), Prioridades y estrategias para la educación, Examen del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington, D.C., (El desarrollo en la práctica)

Banco Mundial , Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, Washington, Banco Mundial.

Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998/ 1999, El conocimiento al servicio del desarrollo, Madrid, Barcelona, México, Banco, Banco de Reconstrucción y Fomento Ediciones Mundi - Prensa.

Banco Mundial (2000), Educación Superior en los Países en Desarrollo, Peligros y Promesas, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria (traducción no oficial del trabajo publicado por Banco titulado Higher Education in Developing Countries, Peril and Promise, realizado por Task Force on Higher Education and Society o por el Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad) convocado conjuntamente por el Banco Mundial y la UNESCO, Washington, D;C. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

Banco Mundial (2000), Educación. Estrategia sectorial de Educación, Washington, D.C., Banco de Reconstrucción y Fomento.

Coombs, Philip H (1985), La crisis mundial de la educación. Perspectivas actuales, Madrid, Santillana Aula XXI.

Comisión Económica para América Latina, (1990) Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y UNESCO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (1992), Educación y conocimiento. Eje de la Transformación productiva con Equidad Santiago de Chile.

Dictionary Merriam Websters Colliage 2001, <http://www.mwcom/egibien/dictionary>).

Drucker, Peter (1980) La gerencia efectiva. Tareas económicas y decisiones empresariales, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Durkheim Emilio (1928), El Suicidio . Estudio de Sociología, Madrid.

Durkheim Emilio (s.f.), Educación y Sociología , Madrid, Ediciones de la Lectura, (ciencia y educación contemporánea).

Fanon Franz, (1972), Los condenados de la tierra. México, Fondo de Cultura Económica.

Fiszbein, Ariel (editor) (2001), Descentralizing education in transition societies: Case studies for Central and Eastern Europe, Washington. D.C., Banco Mundial.

Fröbel Folker, Jurgen Heinrichs y Otto Kreye (1981), La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización en los países en desarrollo, México - España - Argentina – Colombia, Siglo Veintiuno Editores,

Gadotti Moacir y colaboradores (2003), Perspectivas actuales de la educación, Buenos Aires, Siglo veintiuno editores Argentina, s.a., Siglo veintiuno editores s.a. de c.v.,

García ,Carmen (1997), Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina, Caracas, Fundación de Gran Mariscal de Ayacucho, Proyecto Reforma Crédito Educativo, Banco Mundial FGMA), Centro Regional para la Educación Superior en América Latina (CRESALC) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

George, Susan y Sabelli, Fabrizio (1994), Faith and credit. The World Bank s Secular Empire. Boulder, San Francisco, Westview Press.

González Pineda, Francisco y Antonio Delhumeau (1973) Los Mexicanos frente al Poder. Participación y cultura política de los mexicanos. México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos A:C.

Grize, Jean Blaise (1990) Logique et langage, France, Obhrys. (Colección I homme dans la langue).

Guerrero, Omar (1979), La administración pública del Estado Capitalista, Primer Lugar del Concurso: Premio Anual de Administración Pública 1978, México, Ediciones INAP. Instituto Nacional de Administración Pública.

Hardt Michael y Antonio Negri (2000), Empire, Cambridge, Massachusetts, London, England, Harvard University Press.

Held, David (1997), La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita, Paidós, Barcelona.

Hughes, Stuart (1959), Consciousness and Society, the Reorientation of European Thought 1890 - 1930, Londres, Vintage Books.

Jusidman, Clara (1996) La política social en Estados Unidos. México, Fondo Solidaridad, Miguel Ángel Porrúa (Colección de ciencias sociales).

Laclau, Ernesto (1996), Emancipación y diferencia, Buenos Aires, Ariel.

Laclau Ernesto y Chantall Mouffe (1987) Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia, México – España - Argentina-Colombia, Siglo Veintiuno Editores.

Lerner, Bertha (1993), Democracia política o dictadura de las burocracias. Una lectura de Max Weber con miras al porvenir, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica,

Lerner, Bertha (1996), América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza, México, Fondo de Solidaridad, Miguel Ángel Porrúa, (Colección las ciencias sociales)

Lichtensztejn Samuel y Mónica Baer (1987), Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Estrategias y políticas del poder financiero, Caracas, Nueva Sociedad.

Locke, John (1986) , Pensamiento sobre la Educación, Madrid, Ediciones Akal S.A.

Meynaud, Jean (1968), ¿La tecnocracia mito o realidad?, Madrid Tecnós, 1968.

Mishra, Ramesh (1984), The Welfare State in Crisis. Social Thought and Social Change, New York, St. Martin Press.

Nelson, Joan et. Al., (1991) Coaliciones frágiles; La política del ajuste económico, México, Overseas Development Council, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Noriega, Margarita,(1994), Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: El caso de México, 1982-1994, México, Universidad Pedagógica Nacional, Plaza y Valdés

OECD, (2001-2002) Key Publications Catalogue, París, OECD.

Oficina Internacional de la Enseñanza Católica (OIEC) (1994), Memorias del XIII Congreso Mundial de Educación Católica. La educación católica al servicio de todos, Bruselas, Secretariado General de la Oficina Internacional de la Enseñanza Católica)

Payer, Cheryl (1982), The World Bank. A Critical Analysis, Monthly Review Press, New York and London.

Pereira, Luis Carlos Bresser (1975), Ideología y tecnoburocracia, Buenos Aires, Paidós.

Polanyi, Karl (1992), La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo, México, Fondo de Cultura Económica.

Powell Walter W y Paul Dimaggio, (1991) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago and London, The University of Chicago Press

Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo (1993), Informe desarrollo humano, Madrid, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina, CIDEAL, Naciones Unidas..

Rivero José (1999), Educación y exclusión en América Latina, Reformas en Tiempo de Globalización, Madrid. Buenos Aires, Miño y Dávila editores.

Simmel Georg, (1955), Conflict, The Web of Group Affiliations, London, The Free Press of Glencoe, Collier MacMillan Limited.

Stiglitz, Joseph E.(1988), La economía del sector público, Barcelona, Antoni Bosch editor.

Stiglitz, Joseph E. (2002) El malestar en la civilización, Madrid, Taurus.

Touraine, Alain (1994) Qu est-ce que la democratie? Paría, Fayard, 1994.

Wallerstein, Immanuel (1996), (Coordinador) Abrir las Ciencias Sociales, Informe de la Comisión gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales, México, Siglo Veintiuno Editores.

Weber, Max (1967), El Político y el Científico, Madrid, Alianza Editorial.

Weber, Max (1969) Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica (Segunda edición en español de la cuarta alemán, realizada en 1964).

Weber Max (1974), La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo, Buenos Aires, Artes Gráficas.

World Bank (1980), Education Sector Policy Paper, Washington D.C., World Bank, edited by Emmanuel D Silva, April.

World Bank (1990), Primary Education, A World Bank Policy Paper. Washington D.C., The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.

World Bank, (1991) Vocational and Technical Education and Training, Washington, D.C., International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, A World Bank Policy Paper.

World Bank, (1991) World Development Report 1991, The Challenge of Development, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Oxford University Press.

World Bank (1999). Education Sector Strategy, Washington, D. C., The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

World Bank (2000) Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise, Washington, D.C., The World Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. (Trabajo realizado por The Task Force on Higher Education and Society ; en español se denomina Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad convocado por Banco y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO)

World Bank, World Development Report (2000/2001), Attacking Poverty , Washington, Washington, D.C. U.S.A., The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

World Bank, World Development Report (2002), Building Institutions for Markets, Washington, D.C. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

World Bank, (2002) Constructing Knowledge Societies; New Challenges for Tertiary Education, Washington, D.C., The International Bank for Reconstruction and Development ,The World Bank. .

World Bank, (2003), World Development Report 2003, Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions Growth and Quality of Life The World Bank, Oxford University Press.

The World Bank Group (1999) Catalog Publications, the World Bank, Philadelphia.

Zimmerling, Ruth (1993) , El concepto de influencia y otros ensayos, México, Distribuciones Fontamara S.A., (Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 33).

2) Capítulos de libros, artículos de revista especializada, tesis, ponencias, documentos, discursos, artículos periodísticos, folletos, páginas electrónicas.

Aguilar Villanueva Luis (1992), Estudio introductorio y edición El Estudio de las Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección de Antologías de Política Pública, Primera Antología.

Aguilar Villanueva , Luis (1992) Estudio introductorio y edición) La Hechura de las Políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección de Antologías de Política Pública, Segunda Antología.

Anglade Christian y Carlos Fortín (1987), “El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Revista de la CEPAL, Naciones Unidas, núm. 31, abril.

Assman Hugo (1980) “ El progresismo conservador ” del Banco, en Hugo Assman, et. al. El Banco: un caso de progresismo conservador, Costa Rica, Departamento Ecuménico de Investigaciones.

Banco Mundial (1995), ¿Qué es el Banco? Aspectos destacados de los 50 años de operaciones del Banco, Página electrónica, Internet, <http://www.worldbank/extdr/español/history.htm>, 12 de junio.

Banco, Página electrónica del Banco, El Grupo de Banco esta integrado por..., 1; ¿ De donde proviene el dinero de Banco, <http://www.worldbank.org/html/extdr/espanol/wbgis.htm>

Bello, Balden (1994), “Global Economic Counterevolution: How Northern Economic Warfare Devastates the South” en Kevin Danaher,(editor), 50 Years is enough. The Case Against the World Bank and the Internationally Monetary Fund, South Ende Press, Boston, MA.

Bennell, Paul (1996), "USING AND ABUSING RATES OF RETURN; A CRITIC OF THE WORLD BANKS 1995", Education Sector Review, Great Britain, International Journal of Education Development, Vol. 16, No. 3

Bonal, Xavier (2002), "Globalización y política educativa, Un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina", México, Revista Mexicana de Sociología, Vol. LXIV, Núm. 3, julio - septiembre.

Bonilla, Alejandro (s.a.) Los Nuevos Retos de la Administración en Norberto Treviño, Porfirio Cervantes y Armando Valle, Opciones de Reforma de la Seguridad Social; México, Conferencias Interamericana de Seguridad Social, (Secretaria General), Comisión Americana Medico Social (Serie Estudios 13).

Bracho, Teresa (1992) El Banco frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial. México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, Documento de Trabajo 2, Estudios Políticos

Burnett, Nicholas (1996) PRIORITIES AND STRATEGIES FOR EDUCATION- A WORLD BANK, REVIEW: THE PROCESS AND THE KEY MESSAGES , Great Britain, International Journal of Educational Development, Vol. 16, No. 3.

Centro de la OCDE para México y para América Latina (2000), Acerca de la OCDE, Página electrónica, Internet, <http://www.rtn.mx/ocde/ocde.html>, 4 de octubre.

Colclough, Christopher (1997) "Education, Health and Market: An Introduction" en Christopher Colclough Ed. Marketizing Education and Health in Developing Countries, Miracle or Mirage?, Oxford, Clarendon Press.

Coraggio, José Luis (1998), "Investigación educativa y decisión política. El caso de Banco en América Latina", Perfiles educativos, Centro de Estudios sobre la Universidad, Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. XX, Nos. 79 -80, enero - junio.

Davyt, Amílcar y Francisco Figaredo (1997), “Dos enfoques sobre la educación superior”, Venezuela, Educación Superior y Sociedad, Vol. 8, No. 1

Dettmer, Jorge A. y Ma. Del Rosario Esteinou (1983), Enfoques predominantes en la economía de la educación, México, Taller de Investigación para la Comunicación Masiva (TICOM), No. 27, octubre. Departamento de Educación y Comunicación, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco.

Driscoll, David (1992) The IMF and the World Bank. How Do They Differ?, Washington, D.C.; División de Servicios Lingüísticos del Fondo Monetario Internacional. Versión en español del folleto.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo – Americana (1924) Madrid, Espasa Calpe. Tomo XXV.

Estevez, Ety Haydée, (1996) “La lucha contra el rezago. Bajo impacto del PARE”,. Educación 2001, número, 8, enero.

Flisfisch, Angel (1981) Notas acerca del reforzamiento de la sociedad civil, Santiago Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. El texto es refundición de dos intervenciones de la Conferencia Regional de FLACSO sobre “Estrategias para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil”, No. 16.

Florini , Ann y Simmons (2000) “What the World Needs Now? In Florini Annn. M, Editor, The Third Force, The Rise of Trasnational Civil Society, Tokio, Japan Center of International Exchange (JCIE), Washington, Carnegie Endowment for International Peace

Fondo Monetario Internacional, Alivio para la deuda en el marco de la iniciativa para los países pobres (PPME)

Gerster, Richard (1994), The World Bank after the Wappenhan Report, en Kevin Danaher,(editor), 50 Years is enough. The Case Against the World Bank and the Internationally Monetary Fund, South Ende Press, Boston, MA.

Godinas, Laurette (2001), Traducción, Resumen ejecutivo, Constructing Knowledge societies: new challenges for tertiary education, Perfiles Educativos, Vol. XXIII, Número 92.

Guerrero Omar, (s.a) De la Administración Pública a la Gerencia Social”, en Norberto Treviño, Porfirio Cervantes y Armando Valle, Opciones de Reforma de la Seguridad Social; México, Conferencias Interamericana de Seguridad Social, (Secretaria General), Comisión Americana Medico Social (Serie Estudios 13).

Guevara Niebla, Gilberto, (1996)” Familia- escuela. Un Puente Indispensable”, Revista, Educación 2001, Editorial, número 8, enero .

Guevara Niebla, Gilberto (1996),“ La relación Familia- Escuela. El apoyo de los padres a la educación de sus hijos: Clave para el desempeño”, Revista Educación 2001, número 8, enero.

Haas Peter M. (1992), “Introduction ; epistemic communities and international policy coordination”, International Organization, Vol. 4, Number 1, Winter.

Haggis, Sheila (1992) Educación para todos; finalidad y contexto. Monografía 1, Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Francia, Organización de las Naciones Unidas par la Educación, la Ciencia y la Cultura” (Se basa en materiales disponibles resultado de las mesas redondas de la Conferencia Educación para todos que tuvo lugar en Jomtien, Tailandia del 5 al 9 de marzo de 1990).

Huntington Samuel P. (1996) , “La tercera ola de la democracia” en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comp.) El resurgimiento global de la democracia., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Ibarrola, María de (1995) “El debate entre lo público y lo privado en las reformas actuales a la educación básica en América Latina”, Ponencia elaborada por invitación del Colegio de Profesores de Chile, A.G. Santiago y Valparaíso, Chile, abril de 1995 que se presentó también en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México, 4 de octubre de 1995 (Mimeografiado)

Issuani Ernesto y Emilio Tenti (1991), “ Una interpretación global de la política social del Estado”, en Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Política social y pobreza en Argentina, Bogotá, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Kapur Devesh, John P. Lewis, Richard Webb (1997), The World Banks as a Development - Promoting Institution en Kapur Devesh, John P. Lewis, Richard Webb (editors), The World Bank. Its First Half Century. Washington D.C, Brookings Institution, Volumen two. Perspectives

Kent, Rollin (1995), Dos posturas en el debate internacional sobre la educación superior: El Banco Mundial y la UNESCO”, México, Universidad Futura, vol. 7, No.19.

Korzenniewicz, Roberto Patricio y Wiliam C. Smith (2000), “Poverty, inequality and Growth in Latinamerica: Searching for the High Road to Globalization”, Latin American Research Review, Vol. 35, no. 3.

Lahera, Eugenio (1994), “Nuevas orientaciones para la gestión pública”, Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), No. 52, abril.

Loyo, Aurora (2003),” Ciudadanía y magisterio dos ejes para una reforma educativa”, en María Josefa Santos Corral, Perspectivas y desafíos de la educación, la ciencia y la tecnología, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (México: escenarios del nuevo siglo).

Marx, Carlos (1968), Primer Manuscrito en Manuscritos Economía y Filosofía, Madrid, Alianza Editorial (El Libro de Bolsillo)

Michael, MC.(1998), “Reconsiderar la globalización”, Revista Mexicana de Sociología, Año LX, Núm. 4, octubre - diciembre.

Mishra, Ramesh (1989), El Estado de Bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá en Rafael Muñoz de Bustillo y otros, Crisis y Futuro del Estado de Bienestar, Madrid, Alianza Editorial.

Ostrom, Elinor y T.K. Ahn (2003), “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, México, Revista Mexicana de Sociología, Año LXV, No.1, enero - marzo.

Owen Henry (1994), “The World Bank: Is 50 Years Enough?”, Foreign Affairs, septiembre - octubre, volumen 73, No. 5

Rabotnikoff, Nora (1999), “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del Banco Mundial y del BID”, México, Colegio de México, Documento de Trabajo 3, Series de documentos e informes de investigación del Proyecto: Strengthening the Role of Civil So in Local and Global Governance: The Looming Reform Agenda of the Multilateral Development Banks dirigido por la Dra.. Diana Tussie con el apoyo de la Fundación Ford.

Remes Alain de (2001), “Elección racional, cultura y estructura: tres enfoques para el análisis político”, México, Revista Mexicana de Sociología Año LXIII, No. 1, enero- marzo.

Rich Bruce (1994) World Bank / IMF: 50 Years is Enough, en Kevin Danaher,(editor), 50 Years is enough. The Case Against the World Bank and the Internationally Monetary Fund, South Ende Press, Boston, MA.

Rodríguez Roberto y Armando Alcántara (2000), “La reforma de la educación superior en América Latina en la perspectiva de los organismos internacionales”, Revista Española de Educación Comparada, España, Sociedad Española de Educación Comparada, Universidad Nacional de Educación a Distancia. Número 6.

S.A., (1994), Demotion and Rededication 1981 to the mid 1990s, en Kapur Devesh, John P. Lewis, Richard Webb. The World Bank. Its First Half Century. Washington, D.C., Brookings Institution Press. Volumen uno, History.

Samof Joel (1999), “¿Cuáles son las prioridades y estrategias para la educación?”, la Habana, Revista Cubana de Educación Superior, Vol. XIX, No.1.

Scott, Robert E. (1965) Mexico: The Established Revolution in Lucien W. Pye and Sydney Verba ed., Political Culture and Political Development, New Jersey, Princeton University Press.

Sebenius James K. (1992) "Challenging Conventional explanations of international cooperation; negotiation analysis and the case of epistemic communities, International Organization, Volumen 46, Number 1, Winter.

Silva Luz María (2002) " Permanentemente temporal! , México, 6 de julio, Luz María, Luz María Silva , yahoo. com, <http://www.elistas.net/ml/76>.

Sheinbaum, Diego (2001) Totalitarismo, espacio público y acción: Un ensayo sobre Hannah Arendt, México, tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Stern, Nicholas y Francisco Ferreira (1997), The World Bank as Intellectual Actor, en Kapur, Devesh, John P. Lewis, Richard Webb, The World Bank. Its First Half Century, Washington D.C., Brookings Institutions Press, Volumen two. Perspectives.

Sharp, Walter R. (1963) "Burocracias internacionales y desarrollo político" en Joseph Lapalombara (comp.) Burocracia y desarrollo político, Buenos Aires, Editorial Paidós S:A:I:C:F.i

Stiglitz Joseph E. (1998/9), "BANCO MUNDIAL: las perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo", Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), Lectura rápida para el debate, No. 19, Al día, Internet,

Tedesco, Juan Carlos (2003), "Investigación educativa: de la ciencia social a la filosofía social", Revista Electrónica de Investigación Educativa, Vol. 5, No 2. También se presentó como Conferencia magistral presentada en el VII Congreso Nacional de Investigación Educativa, evento organizado por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa y la Universidad de Guadalajara, celebrado en Guadalajara, Jalisco, México en noviembre de 2003

Tunnermann, Carlos (1995), “Una nueva visión de la educación superior”, Venezuela, Educación Superior y Sociedad, Vol. 6, No.1.

La Universidad Africana Virtual, sitio en la WWW.www.avu.org, 1/11/2004,

Vilas Carlos (1996) “De ambulancias bomberos y policías: la política social del neoliberalismo “,(notas para una perspectiva macro) ” en Rosalba Casas et. al., Las políticas sociales de México en los años noventa, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdés.

Wallerstein, Immanuel (1999), “La imagen global y las posibilidades alternativas de la evolución del sistema - mundo 1945-2025”, Revista Mexicana de Sociología, Año LXI, Núm. 2, abril - junio

Weiler, Hans N. (1991), “La tecnología y las políticas en la producción de conocimientos: Ciertos comentarios acerca de la nueva iniciativa de Banco Mundial para establecer la capacidad de investigación en educación de los países en desarrollo”, Venezuela, Educación Superior y Sociedad, Vol. 2, No, 2, julio – diciembre.

Wiesner Eduardo (1998) “Transaction cost economics and public sector rent seeking in developing countries; toward a theory of governance failure”, in Robert Picciotto y Eduardo Wiesner (ed.), Evaluation an Development: The Institutional Dimension, New Brunswick (U,S.A.) and London (U:K) , Transaction Publishers, The World Bank.

Windham, Douglas M. (1994), Educación para Todos: las condiciones necesarias, Monografía 3 , Francia, Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (Se basa en materiales disponibles resultado de las mesas redondas de la Conferencia Mundial Sobre Educación para Todos, que tuvo lugar en Jomtien , Tailandia del 5 al 9 de marzo de 1990.

Wolfensohn, James, D. (1999) Presidente, Grupo del Banco Mundial, Coaliciones para el cambio, Discurso ante la Junta de Gobernadores, Washington, 28 de septiembre .

Woodhall, Maureen (1994), The Context of Economic Austerity and Structural Adjustment in Joel Samoff, Coping with Crisis, Adjustment and Human Resources, A Project of the ILO-UNESCO Task Force on Austerity, Adjustment, and Human Resources, London, New York.

Zogaib, Elena (1996) , El Banco Mundial y los cambios en el sistema de educación básica en México (1988- 1994). Tesis para optar por el grado de Licenciada en Ciencias Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

c) Artículos periodísticos

AguirregomezCorta, Marta (2004), “El 43 % de los profesores cree que los padres no se implican en la educación. Piden más atención de las familias para elevar la calidad de la enseñanza”, El País, 26 de abril.

AguirreGomezCorta Martha (2004), 2“Engancharse a la lectura. Los especialistas insisten en la necesidad de impulsar medidas de fomento para acercar los libros a los alumnos”, El País, 31 de mayo

Alcántara Santuario, Armando (2003) “Educación superior: ¿bien público o privado”, Campus Milenio, Año1, Nú. 58, 20 de noviembre.

Arias, Juan (2004), “Como un libro abierto. Los métodos Pitanguá y Araribá, creados para fomentar la comprensión de los alumnos revolucionan los libros escolares en Brasil”, El País 12 de enero.

Aznárez, Juan Jesús y Fernando Gualdoni, (2003) “El enfrentamiento de los países ricos y pobres hace fracasar la cumbre de la OMC. El desacuerdo supone la pérdida de dos años de negociaciones para liberalizar la economía, El País, 15 de septiembre.

Aznárez, Juan Jesús y Fernando Gualdoni”,(2003) “El fracaso de Cancún echa por tierra dos años de trabajo para liberalizar el comercio mundial”. EE UU advierte de que ahora se centrará en la negociación de acuerdos bilaterales”, El País, 16 de septiembre.

Aznárez, Juan Jesús, (2004) “La Cumbre de las Américas constata la división latinoamericana frente a E.E.U.U.. Bush llama a los Gobiernos del continente a cerrar filas frente a la Cuba de Castro”, El País, 14 de enero.

Calvo, José Manuel (2004), “Bush tiende la mano a la ONU. El presidente pronunciara en la Asamblea general un discurso conciliador sobre la lucha antiterrorista”, El País, 19 de septiembre.

Calvo, José Manuel (2004), “Bush defiende la guerra de Irak. El presidente de EEUU pide a Naciones Unidas que ayude más a la democratización de Bagdad”, El País, 22 de septiembre.

Caño, Antonio (2004) “La nueva India. El segundo país más poblado del globo busca su lugar entre las potencias mundiales”, El País, 1º de febrero.

Cembrero, Ignacio,(2004) “El dinero que los marroquíes envían a su país desde España se quintuplica en cuatro años. El Fondo Monetario Internacional considera en un informe que el fenómeno es inexplicable”, EL País, 9 de agosto.

Cortina, Adela (2004), “Educar para una ciudadanía cosmopolita”, El País, 11 de febrero.

Cruz Manuel, (2004) “Profesor”, El País, 14 de junio.

Durán López, Federico (2004) ¿La economía contra el trabajo?, El País, 4 de julio.,

Egurbide, Peru (2004), “Objetivo: hambre cero en el mundo en 2015”. España, Francia, Brasil y Chile acuerdan medidas para acabar con la miseria en este plano, El País, 21 de septiembre.

Ekaizer Ernesto (2002) "El Banco cuestiona las políticas proteccionistas de los países más ricos. Las naciones más pobres exigen en Washington facilidades de acceso a los mercados desarrollados", *El País*, 28 de septiembre.

Estefanía, Joaquín; (2004) "HERNANDO DE SOTO ECONOMISTA PERUANO, PRESIDENTE DEL INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCARCIA, 'El capitalismo es un club privado con derecho de admisión", *El País*, 30 de mayo.

Gualdoni, Fernando (2004) "Reinvención a fondo. Tras un lustro de crisis financieras y muchas críticas, el FMI intenta reorientar sus funciones y sus objetivos". *El País*, 3 de octubre.

Innerarity, Daniel (2004), "El futuro de la crítica", *El País*, 4 de enero.

Kahn, Joseph (2001), "Condonan Deudas a los 22 Países más Pobres", *Excélsior*, 6 de enero.

Martínez de Rituerto, Ricardo (2002), "WorldCom emula a Enron. La contabilización de pérdidas como ganancias pone en entredicho la honestidad y transparencia de las grandes corporaciones", *El País*, 30 de junio.

Mora, Rosa (2003), "José Manuel Sánchez Rhon: físico e historiador de la ciencia. Hay que introducir la ciencia en la sociedad", *El País*, 11 de octubre.

Ouriquez, Domingo (1993), "Fracaso neoliberal: desarrollo de América Latina por cualquier vía menos la capitalista, en *Excélsior*, Ideas, '16 de julio.

Padilla Mar (2004) "El conocimiento humanístico debería ser ahora más importante que nunca", Rosalind Williams/Directora del programa de Ciencia, Tecnología y Sociedad del MIT, *El País*, 14 de junio.

Peces- Barba Martínez, Gregorio (2003), "La enseñanza pública tiene un ideario", *El País*, 29 de septiembre.

Petschen Verdaguer, Juan (2004), "Retazos para una estrategia mundial de paz", *El País*, 13 de mayo.

Pozzi, Sandro (2004) “La cumbre anual de Naciones Unidas intenta la reforma del Consejo de Seguridad. El número de miembros aumentará, pero no se ha decidido si alguno de los nuevos será permanente”, El País, 19 de septiembre.

Prieto, Joaquín (2003), “La diplomacia paralela de Laura Bush. La esposa del presidente formaliza el regreso de E.E.U.U. a la Unesco”, El País, 30 de septiembre.

Prieto, Joaquín (2004) “ ‘Marea roja’ contra las reformas liberales. Chirac recompone su gobierno y flexibiliza su política para mantener en el poder a la derecha en Francia”, EL País, 4 de abril.

Rodríguez González, Gustavo (2002) “ Escándalo de Johnson & Johnson. La Gota que Derramó el Vaso” Vulnerada la Confianza: CEESP, Afecta las Inversiones en el G -7, Excélsior, 20 de julio.

Roy Olivier (2003) ”Islam y Democracia, Lograr una apertura política”, El País, 16 de noviembre.

S:A., (2002) “ FMI y BM están dominados por las Potencias, ONU; Desconectados de los Pobres del Mundo, Excélsior, 25 de julio.

S.A. (2002) “Desconoce el FMI Fundamentos del Capitalismo: J. Stiglitz”, Excélsior, Sección Financiera, 24 de agosto.

S.A. “(2002), “Nuevo Terrorismo Económico por Corrupción, Excélsior, 4 de agosto.(Checra si no tiene autor y el nombre completo del artículo).

S.A., (2004) “Se espera Nuevo Récord de remesas en el 2004”, Podría llegar a más de 14,000 millones de dólares: Bancomer. Mejora Económica de Estados Unidos y por Desarrollo de Transferencias, Excélsior, 19 de febrero.

S.A., (2004) “ El Banco Mundial calcula que escolarizar a todos los niños costará, 47000 millones, El País, 27 de abril.

Sachs Jeffrey,(2004) “El atolladero latinoamericano”, El País, 22 de agosto.

Segura, Antonio (2003), "El malentendido de la sharia" El País, 16 de noviembre

Stiglitz Joseph E. (2004) " Cuatro años de fracaso de Bush" El País, 8 de octubre.

Stolowicz, Beatriz (1993), "Participación, el antídoto a la política " en Excélsior, Ideas, 16 de julio.

Subirats, Joan (2004), "¿Qué Universidad para qué sociedad?", El País, 28 de junio.

Trillas, Ariadna (2004), "Stiglitz y Krugman reclaman una globalización gobernada para reducir las desigualdades. Los economistas advierten de los riesgos de una vuelta atrás hacia un mayor proteccionismo", El País, 25 de septiembre.

Trueba, Fernando (2004) "¡Viva la excepción cultural!", El País, 20 de agosto.

Vidal Folch, Xavier (2004) "Rato augura que el África Subsahariana crecerá en 2005 por encima de la media anual. El FMI promete dar un giro social en el cierre de la cumbre de los países africanos", EL País, 5 de agosto

Vidal Folch , Xavier (2004) " El giro social del FMI. Rato anuncia que ira más lejos en la política de cancelación de la deuda de los países pobres, El País, 6 de agosto.

Vidal- Folch, Xavier (2004), "Rodrigo Rato, Director General del FMI, La economía mundial está en el mejor momento de los últimos cinco años", El País, 26 de septiembre.

Yárnoz Carlos (2004), " España y otros 5 países exigen a la UE un pacto de Estabilidad igual para todos. Los seis presidentes firman una carta poco antes de que se reúnan Schroeder, Chirac y Blair"., El País 17 de febrero.

