

LA EDUCACIÓN Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE CRÉDITO. PRÉSTAMOS Y RECOMENDACIONES PARA AMÉRICA LATINA (2000-2015)

EDUCATION AND THE INTERNATIONAL CREDIT ORGANIZATIONS. LOANS AND RECOMMENDATIONS TO AMERICA LATINA (2000-2015)

María Betania Oreja Cerruti
Susana E. Vior

ABSTRACT

The paper tackles the main subjects and the strategies which underlie the projects funded by the World Bank and the Interamerican Development Bank in Argentina, Brasil, Chile and Mexico, since year 2000 up today. From a historical perspective, their role in the educational reforms in Latin America in the nineties and the new guidings taken in recent times, are analized. Studying the projects one may assert that, in spite of the specific fundings in each country, by each entity, there are some persistence lines which are shown as the technical solution to be replayed afront old and new problems of the educational systems.

The actions of both banks in the educational world are strongly guided by the interest in education from the perspective of Theory of Human Capital, the search for improving the productivity and “employability” of workers and the support of social order.

Key words: World Bank, IDB, Education, Latin America, Reforms.

RESUMEN

El trabajo aborda los temas prioritarios y las estrategias que subyacen en los proyectos financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en Argentina, Brasil, Chile y México, a partir del año 2000 y hasta la actualidad. Desde una perspectiva histórica, se analiza su papel en las reformas educacionales de América Latina de los '90 y las nuevas orientaciones adoptadas en la etapa más reciente. El análisis de los proyectos permite afirmar que, a pesar de las especificidades del financiamiento en cada país, por parte de cada entidad, existen ciertas líneas de continuidad que son presentadas como solución técnica a replicar frente a viejos y nuevos problemas de los sistemas educativos. El interés en la educación desde la perspectiva de la Teoría del Capital Humano, la búsqueda de la mejora de la productividad y “empleabilidad” de los trabajadores y el mantenimiento del orden social orientan fuertemente la acción de ambos bancos en el ámbito de la educación.

Palabras clave: Banco Mundial, BID, Educación, América Latina, Reformas.

Fecha de recepción: 28 de noviembre de 2015

Fecha de aceptación: 04 de enero de 2016

INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo XX, los organismos internacionales han tenido una incidencia creciente en la definición de políticas públicas en América Latina. Su influencia se ejerce a través de diversos mecanismos (Dale, 2007): definición de la agenda de temas, de los problemas a ser abordados y de ciertas prioridades –y no otras-, difusión de enfoques y consensos sobre políticas públicas, establecimiento de metas comunes que promueven compromisos nacionales para alcanzarlos, líneas de financiamiento y condicionamiento explícito de políticas. Con diferentes características, de acuerdo con el enfoque predominante en cada entidad, y con variaciones a lo largo de su historia, los países de América Latina han sido afectados por las orientaciones y recomendaciones para educación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a través de OREALC, su oficina regional, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, más recientemente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Es usual distinguir entre aquellos organismos que actúan como agencias de cooperación técnica, como UNESCO, de aquellos cuya acción principal es el financiamiento como el BM y el BID. Sin embargo, la acción de cooperación técnica de estas entidades se ha ido incrementando, en las últimas décadas, a través de informes y documentos sectoriales, regionales y nacionales, y de la recuperación de lo que denominan las “lecciones aprendidas” obtenidas a partir de evaluaciones técnicas de los proyectos financiados.

Como plantea Pronko (2000) la intervención de los organismos en el área de educación responde a una doble estrategia: es un pilar de la política social y, a la vez, forma parte de la política económica interesada en la mejora de la productividad. Como entidades financieras, el BM y el BID han cumplido un papel central en la viabilidad económica de las políticas públicas. Los millones de dólares otorgados a través de préstamos, a los países de América Latina, han incrementado las deudas públicas nacionales y contribuido a la valorización del capital financiero de las entidades y a la expansión de sus equipos técnicos y de consultorías privadas.

En trabajos anteriores hemos analizado el impacto de las recomendaciones del BM en América Latina, focalizando en el caso argentino (Vior, 1999, Vior, 2004), y relevado los cambios más significativos en los documentos de ese organismo para América Latina desde los '60 a la actualidad (Vior y Oreja Cerruti, 2014). En el presente texto nos proponemos analizar proyectos financiados por el BM y el BID en Argentina, Brasil, Chile y México a partir del año 2000. Más allá de las especificidades nacionales, nos interesa identificar líneas de continuidad, sistematizar los temas y cuestiones prioritarias financiadas por los organismos en esos países y dejar planteados algunos interrogantes respecto de los resultados de las estrategias difundidas.

1. EL BANCO MUNDIAL, EL BID Y LA EDUCACIÓN

El BM está integrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Desarrollo (AID). El primero, creado en 1944, es parte de los acuerdos de Bretton Woods. Concede préstamos para Estados de “ingresos medios y bajos con capacidad de pago”, garantías, productos de gestión de riesgo y servicios de asesoramiento técnico. La AID, conformada en 1960, concede donaciones y préstamos a los países más pobres, a más largo plazo, con tasas muy bajas o sin intereses. El Grupo Banco Mundial está compuesto por esas dos instituciones, la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y la Corporación de Financiamiento

Internacional (CFI). Esta última, creada en 1956, se dedica al incentivo del sector privado en países “en desarrollo” a través de recursos financieros y asesoramiento técnico.

Desde su creación, la historia del BIRF está profundamente ligada a la política, interna y externa, estadounidense. A lo largo de los años pueden advertirse los cambios de orientación del organismo como consecuencia de las disputas entre Este y Oeste durante la Guerra Fría, entre gobiernos europeos y estadounidenses, políticos demócratas y republicanos, Congreso norteamericano, Secretaría del Tesoro y Secretaría de Estado (Pereira, 2010; Toussaint, 2006). Su influencia en educación ha sido notoria en las reformas impulsadas en América Latina desde fines de los años '80 y continúa hasta la actualidad, aunque con matices y nuevas estrategias. Sus diagnósticos y recomendaciones han incidido fuertemente en la definición de políticas educacionales de los países de la región a través del asesoramiento técnico, el condicionamiento de políticas para el otorgamiento de préstamos, las prioridades asignadas a determinados objetivos y la formación sistemática de cuadros técnicos y políticos, miembros de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), académicos, periodistas, profesores y estudiantes en los cursos ofrecidos, desde 1955, por el Instituto Banco Mundial.

Como principal organismo internacional de financiamiento de políticas educacionales y con el propósito de mostrarse como la voz autorizada en la materia, el Banco ha difundido, en los últimos treinta años, numerosos documentos relativos a educación, con diagnósticos y recomendaciones a nivel global, regional y por país. En un trabajo ya mencionado (Vior y Oreja Cerruti, op.cit.) hemos delimitado dos grandes etapas respecto de las recomendaciones del organismo: desde fines de los '80 y hasta fines de la década del '90, la entidad desarrolló los principales planteos en la materia y desempeñó un papel central en la difusión de las reformas neoliberales en educación en el marco de una profunda y regresiva reforma del Estado. Desde la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien en 1990, logró desplazar a la UNESCO como principal organismo interesado en la educación. En una segunda etapa, desde inicios del nuevo milenio – con su protagonismo en el Foro Mundial de la Educación celebrado en Dakar, en 2000 - y una vez consumadas las denominadas reformas de primera generación, el BM revisó algunas de sus recomendaciones previas, en virtud de los “nuevos desafíos” identificados y de la necesidad de recuperar consenso frente a las críticas surgidas, desde mediados de los '90, por las consecuencias de sus propuestas.

Con un papel menos protagónico que el BM, el BID ha financiado numerosos proyectos en el ámbito educativo. Su creación en 1959, en el marco de la guerra fría, fue parte de la respuesta frente a la revolución cubana y el avance de los movimientos de izquierda en la región, que diera lugar al lanzamiento de la Alianza para el Progreso¹. Iniciado por la asociación de 19 países latinoamericanos y Estados Unidos, con el tiempo se sumaron nuevos países, regionales y no regionales, hasta llegar a los 48 miembros actuales. De ellos, 26 son miembros prestatarios, todos de la región, y concentran el 50,02% del poder de voto en el directorio de la institución. Los 22 países no prestatarios incluyen, entre otros, a Estados Unidos, Canadá, Japón, China y 16 países europeos. La participación de estos últimos es presentada por el organismo como una estrategia para “multiplicar sus oportunidades de inversión” y “beneficiarse con procesos de adquisiciones y contrataciones” a través de los proyectos financiados en América Latina y el Caribe.

Para ser miembro del BID, además de suscribir acciones de capital ordinario y contribuir al “fondo para operaciones especiales”, se debe ser parte de otros organismos. En el caso de los países

¹ Según Pereira (op.cit.), el BID fue fundado de acuerdo con los moldes del Banco Mundial, y siguiendo los planteos del presidente estadounidense Eisenhower, para atender, especialmente, la demanda de financiamiento del sector agropecuario y de políticas sociales (educación, salud, vivienda, etc.). Según el autor su creación representó una reacción parcial a la política crediticia del BM y una situación de competencia en una de las regiones en las que el BM concentraba algunos de sus mayores clientes.

regionales, de la OEA, y en el de los no regionales, del Fondo Monetario Internacional (FMI). Al igual que en el BM, el poder de voto de cada país es directamente proporcional al capital suscrito. Así como entre el BM y el FMI existe acuerdo en que el presidente del primero sea estadounidense y el del segundo europeo, en el BID la presidencia es ocupada por un latinoamericano y la vicepresidencia por un estadounidense.

También el BID cuenta con Institutos de “formación”: el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) –ofrece capacitación al personal del banco y al de instituciones asociadas de los países miembros prestatarios- y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

Según su sitio oficial, el BID constituye la principal fuente de financiamiento para “el desarrollo” de América Latina. Además de otorgar préstamos a los Estados, proporciona financiamiento al sector privado a través de operaciones sin garantía soberana. En los últimos años sus operaciones se han incrementado². A lo largo de su historia, sobre un total de 19.525 proyectos, 1086 fueron destinados a inversiones en educación.

Retomando los planteos de la Teoría del Capital Humano, ampliamente cuestionada desde estudios weberianos y marxistas, ambos organismos consideran a la educación como una inversión fundamental, clave para el crecimiento económico de los países y para la mejora de la productividad de sus trabajadores. El BID sostiene que las economías de América Latina y el Caribe son desiguales y presentan bajos niveles de productividad. Aunque reconoce que existen numerosos motivos que explican esta situación, afirma que el factor determinante para el crecimiento económico es el “capital humano”. Parafraseando al economista Paul Romer, se sostiene que “los países pobres carecen de ideas, no de objetos” (BID, 2011), en un aparente desconocimiento de las características del modo de producción capitalista de la que el propio banco forma parte.

El incremento de la productividad, con altas cuotas de rentabilidad y relación eficiente entre costos y beneficios, es uno de los objetivos principales de ambos organismos. En ese marco, atribuyen un papel clave a la educación y a las políticas sociales en general, a las que consideran políticas fundamentales en la lucha “contra la pobreza” –en la que ambas entidades declaran estar comprometidas- y para sostener la denominada “governabilidad social” y el consecuente “buen clima de negocios”.

Tanto los informes por país como los regionales y sectoriales constituyen elaboraciones pretendidamente técnicas, a-históricas, que evitan cualquier análisis de las causas de la pobreza y la desigualdad en los países de América Latina. Lo contrario implicaría que esos organismos asumieran su responsabilidad respecto de la situación de los diversos países, especialmente, a través de las reformas impulsadas en la región, desde inicios de los '80, como exigencia para acceder a préstamos de ajuste estructural.

El BM otorgó su primer préstamo de ajuste estructural en 1980. Superadas algunas divergencias con el FMI y con el acuerdo del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, en 1990 se arribó al denominado Consenso de Washington. Según Ezcurra (2007), a partir de 1990, el BID se sumó a la promoción del ajuste por presiones de los Estados Unidos y bajo la supervisión directa del BM. La incidencia de Estados Unidos en el BID se vehiculiza a través del porcentaje de votos que concentró a lo largo de su historia, su ubicación en Washington, el peso de ese país en el personal

² Según informó su presidente actual, Luis Alberto Moreno, al asumir su tercer mandato consecutivo en septiembre de 2015, antes de 2008 el BID aprobaba alrededor de USD 7000 millones a través de 100 operaciones por año. En 2014, el financiamiento ascendió a USD 13.600 millones en 167 operaciones.

gerencial y de su virtual poder de veto sobre préstamos concesionales (Fondos para Operaciones Especiales) (Ezcurra, op. cit.).

En materia de educación los organismos de financiamiento han promovido, junto con CEPAL-UNESCO y el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)³, las reformas de los sistemas educativos que se fueron implementando en la mayor parte de los países de América Latina en la década del '90, con diferentes matices según sus historias y características particulares. El BM ha tenido un papel sumamente activo. Sus documentos funcionaron como guías para las reformas educativas, entre ellos se destacan *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política* (1987), *Educación primaria* (1990), *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1994) y *Prioridades y estrategias para la educación* (1995). Entre sus principales recomendaciones cabe mencionar la reasignación del gasto a favor del nivel primario en perjuicio del nivel superior, el fomento de la expansión de las escuelas privadas y financiadas por las “comunidades”, formas de financiamiento basadas en la demanda (sistemas de vales y subsidios por alumno), cobro de aranceles en instituciones públicas, “uso eficiente del gasto educativo” (incremento de la cantidad de alumnos por docente, construcción de escuelas con materiales de bajo costo, uso intensivo de las instalaciones, etc.), focalización del gasto social, descentralización de la administración de la educación pública, establecimiento de sistemas de información y evaluación, reducción de la formación inicial de los docentes a favor de formas más eficientes de formación en servicio y promoción de escalas salariales “competitivas” e incentivos por desempeño. Para el Nivel Superior recomendó fomentar el desarrollo de instituciones privadas, la diversificación institucional y el cobro de derechos de matrícula acompañado de sistemas de becas selectivas y de préstamos para los estudiantes más pobres (Klees, 2008; Vior y Oreja Cerruti, 2014; Coraggio, 1995).

Luego del primer ciclo de reformas de los Estados y a raíz de sus consecuencias y de las numerosas críticas recibidas, los organismos se han visto obligados a revisar algunas de sus recomendaciones. En el caso del BM, a partir de 1995 y con la asunción de Wolfensohn como presidente, el organismo realizó algunas modificaciones a fin de reconstruir niveles de consenso y reciclar su programa neoliberal (Pereira, op. cit.). Según los funcionarios del BM se trataba de avanzar hacia reformas de segunda generación una vez que las “terapias de choque” y las “cirugías macroeconómicas” se habían consumado. Se planteó la necesidad de modernizar los Estados y fortalecer sus “capacidades institucionales” de manera de construir relaciones de confianza para la inversión y el crecimiento económico. Como planteara el actual presidente del BID, años más tarde, “no se trata de construir más Estado o más Mercado, sino de hacerlos más flexibles y transparentes, para conseguir hacer más con menos” (Moreno, 2015, p. 11).

Por otra parte, las críticas y campañas de denuncia impulsadas por redes internacionales de ONGs, dieron lugar a una estrategia, desde mediados de los '90, de articulación y cooptación de organizaciones de la sociedad civil. Según Tussie (1997), desde 1994 en el BM y desde 1995 en el BID, se han incorporado nuevos mandatos para aumentar la transparencia de sus actividades, mejorar su fiscalización y adoptar métodos participativos para la definición de los proyectos. Cabe advertir que, desde el inicio de las relaciones, el BM ha clasificado a las organizaciones en “razonables” y “no razonables”, conforme su grado de cooperación y combatividad (Pereira, op. cit.). A poco de lanzarse los mecanismos de consultas con ONGs, Tussie (op.cit.) advertía acerca de los procesos acotados de participación y la falta de claridad respecto de si las consultas eran o

³ Proyecto conjunto de Diálogo Interamericano, con sede en Washington D.C. y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE) con sede en Santiago de Chile, el PREAL ha contado, desde su creación en 1995, con financiamiento de la USAID, del BID y del BM. A través de Diálogo Interamericano recibe financiamiento, entre otros, de la Fundación Ford, la Inter American Foundation (órgano del gobierno de los EEUU) y el IDRC canadiense. FLACSO/Argentina, la Fundação Getulio Vargas/Brasil, el Foro Educativo de Perú, Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo de El Salvador, son algunas de las instituciones que han integrado la red. A partir de los '90 muchos de sus miembros han ocupado altos cargos en los Ministerios de Educación de la región.

no vinculantes y del modo de incorporar o desestimar los puntos de vista recogidos. A su vez, señalaba que los fondos internacionales introducen nuevas posibilidades de cooptación de las ONGs y de su personal, incentivando una suerte de “cultura contratista” en la cual proyectistas, consultores y contratistas tienen un interés creado en “privatizar” las políticas públicas.

En los documentos sobre educación de los últimos quince años, tanto el BM como el BID señalan numerosos problemas, desafíos y cuestiones pendientes para mejorar por parte de los países de la región. Sin embargo, a pesar de insistir en las “lecciones aprendidas”, soslayan cualquier responsabilidad en las medidas que promovieron y en sus niveles de “eficacia”, concepto que sólo parecen tener presente cuando de inversión se trata, colocando toda responsabilidad en los gobiernos. Al tiempo que plantean la necesidad de “esforzarse” por comprender los procesos de enseñanza y de aprendizaje para mejorarlos, desconocen el conocimiento acumulado a partir de las numerosas investigaciones académicas sobre pobreza, desigualdad y educación. Su conocimiento se circunscribe a investigaciones de corte tecnicista y a informes con pretensiones de cientificidad para los cuales se contratan numerosos “expertos” y consultores.

Si desde fines de los '80 el BM recomendaba enfáticamente que los países de la región priorizaran la inversión en el nivel primario, a partir de los 2000 señaló la importancia de generar un enfoque holístico que contemplara todos los niveles (BM, 2000). Así, en los últimos años, los organismos comenzaron a plantear la importancia de la atención de la primera infancia y del apoyo a la extensión del nivel secundario, en este último caso, como respuesta al “problema” de los jóvenes, identificados como un factor social de riesgo en los países pobres y como agentes positivos de cambios económicos y sociales (BM, 2007).

La actual agenda socio-educativa del BID y del BM y las prioridades fijadas no presentan mayores diferencias. La inversión en la primera infancia, la mejora de la escolaridad, la incorporación de nuevas tecnologías en la enseñanza, la búsqueda de mecanismos para la “inclusión social”, la necesidad de atender a la “juventud en riesgo”, la implementación de programas focalizados en los más pobres y de formación para el empleo forman parte de las “estrategias” de ambos organismos (BM, 2011; BID, 2011).

En lo que sigue nos proponemos identificar los objetivos y estrategias predominantes en los proyectos financiados tanto por el BM como por el BID en Argentina, Chile, Brasil y México desde los 2000 a la actualidad. La relación de cada uno de estos países con cada uno de los Bancos tiene su historia particular y ha variado a lo largo de los años. Cada organismo acuerda su “Estrategia” con cada país, a partir de las cuales se establecen las prioridades de financiamiento. En este artículo no indagaremos en las especificidades nacionales sino en los temas recurrentes que se desprenden del análisis de los proyectos financiados por las entidades. Consideramos algunos casos, a modo de ejemplo, pero es conveniente aclarar que proyectos semejantes se desarrollaron en otros países.

2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PREDOMINANTES EN LOS PROYECTOS

2.1 LA MEJORA DE LA CALIDAD

Desde la década del '90, el BM y el BID han colocado a la mejora de la calidad como uno de los componentes centrales de las reformas educativas en América Latina. A partir del 2000 la insistencia en la calidad se ha ido acentuando, siempre acompañada por la recomendación de instalar sistemas de evaluación de estudiantes, docentes e instituciones.

En los documentos de los 2000 comienza a diferenciarse entre escolarización y aprendizaje. Esto se expresa claramente en la Estrategia 2020 del BM en la que se plantea como meta principal lograr

el “Aprendizaje para Todos” aunque ello no implique, necesariamente, aprendizaje en la escuela (BM, 2011).

Al igual que el BM, el BID reconoce la expansión de las tasas de escolaridad de los países de la región pero señala los bajos resultados alcanzados en aquellos que participan en las pruebas internacionales. Ante todo, lo que guía el anhelo de escolarización es aumentar la productividad de los trabajadores: “cuanto mayor sea la escolaridad mayor será la productividad de los trabajadores, su capacidad para acceder y utilizar nuevas tecnologías, y el nivel de sus remuneraciones” (BID, 2011, p. 17). Se afirma que según un estudio reciente “el enigma de las bajas tasas de crecimiento en América Latina puede explicarse *completamente* con los bajos niveles de aptitudes cognitivas en la región” (Ibidem, cursiva en el original). Señala, también, que los alumnos de América Latina carecen de “aptitudes no cognitivas muy valoradas en el mercado laboral”: lenguaje y comunicación, capacidad de razonamiento crítico, buena disposición, responsabilidad y compromiso.

Frente al “desafío de la calidad”, las estrategias propuestas son nuevos programas focalizados, mejora de la infraestructura y el equipamiento, incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación y establecimiento de sistemas de evaluación.

A fines de 2015, por ejemplo, se encontraba en preparación el “Programa de Mejora de la Calidad de la Educación del Municipio de Porto Alegre”, en Brasil, con un financiamiento del BID de USD 80,8 millones. El proyecto busca expandir la cobertura y mejorar la infraestructura de la Educación Infantil y la Enseñanza Fundamental, mejorar el equipamiento y la conectividad a fin de revertir los indicadores de baja cobertura, problemas de infraestructura y bajos niveles de aprendizaje. El proyecto prevé, además, financiar acciones de “mejora de la calidad” tales como programas de “aceleración del aprendizaje y de refuerzo escolar” para alumnos con bajo desempeño, formación continua de profesores, directivos y supervisores, difusión e intercambio de “buenas prácticas”, desarrollo de un proyecto de “gestión por resultados educacionales”, apoyo a las instituciones para el diseño de sus proyectos político-pedagógicos y el diseño e implementación de un nuevo modelo de regulación y acompañamiento de las unidades conveniadas, financiadas con recursos públicos pero gestionadas por instituciones comunitarias.

En el caso de México, el BID aprobó un préstamo por USD 500.000 (2014) denominado “Mejora de la Calidad Educativa en Educación Inicial y Básica” que propone apoyar el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 relacionado en particular, con mejoras en educación inicial y combate al retraso educativo en la educación básica. El préstamo apoyará al modelo “Escuelas de Excelencia”, impulsado por el gobierno mexicano para intervenir en las instituciones que presentan los peores indicadores educativos.

2.2 LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO CENTRAL PARA LA MEJORA

La evaluación es una de las recomendaciones centrales de los organismos (BM, 2000). Su reducción a la definición de estándares da cuenta de un enfoque de fuerte raigambre tecnicista. En la década de los '90, la mayor parte de los países de América Latina ha puesto en marcha sistemas nacionales y/o subnacionales de evaluación de resultados de los aprendizajes y participado en diversas pruebas internacionales. En los 2000 esta idea parece fortalecerse aún más, avanzando hacia la evaluación de los docentes.

En diversos países se han creado Institutos de Evaluación. En el caso de México, la Reforma Constitucional en materia educativa, en 2013, implicó, entre otras cuestiones, la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el otorgamiento de la personalidad jurídica y autonomía de gestión presupuestaria y técnica al Instituto Nacional para la Evaluación de la

Educación. A fines de 2015 México se encontraba gestionando un préstamo ante el BID, por USD 415.000, para fortalecer la capacidad y los mecanismos de evaluación, en apoyo al Instituto.

Previamente, el BID financió, en ese país, la asistencia técnica del proyecto “Alineando Incentivos para el Aprendizaje”, aprobado en 2009, por un total de USD 1.350.000 (con una contraparte nacional de USD 12 millones). El objetivo fue diseñar, implementar y evaluar una estructura “basada en incentivos” para mejorar los logros de los estudiantes. Se consideró que el proyecto constituiría un insumo útil para la implementación de la Reforma de Educación Media Superior. Incluyó un sistema de premios para estudiantes de cada curso que alcanzaran buenos resultados en exámenes de matemática, para cursos (estudiantes y sus docentes) y para escuelas (directores, profesores de matemática y otras asignaturas), en base a una medida general sobre las mejoras de los resultados de sus estudiantes en dichos exámenes.

En el marco de la promoción del trabajo conjunto entre el Estado, los organismos y las organizaciones de la sociedad civil, el BID apoya acciones de evaluación de los proyectos implementados. En Argentina, por ejemplo, se aprobó a inicios de 2015, el proyecto “Análisis y evaluación de políticas de calidad educativa” para la evaluación del “Programa Futuros Egresados”, con financiamiento del BID (USD 300.000). El programa, implementado por la Fundación Cimientos⁴, busca promover la retención, la promoción educativa y el desarrollo de habilidades de jóvenes “vulnerables”.

2.3 LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TICs) COMO ESTRATEGIA PRIVILEGIADA

Ambos bancos insisten en la necesidad de que los países de América Latina promuevan, en sus trabajadores, las “nuevas competencias” que demanda el capitalismo. La incorporación de las TICs a la enseñanza y el aprendizaje a través de formatos virtuales, se presentan como una estrategia eficaz para reducir costos, incrementar los aprendizajes, disminuir la “brecha digital” y adaptarse a las nuevas necesidades del capital.

El BID aprobó en 2014 dos proyectos para fortalecer la “inclusión digital” en México. Uno de ellos, de USD 300.000, de “Apoyo a la implementación y evaluación del programa piloto de inclusión digital” propone apoyar al gobierno de México en la identificación de estrategias adecuadas para brindar acceso a las TICs a todos los alumnos de 5to y 6to grado de primaria en escuelas públicas. Se espera generar información respecto del uso de *tablets* en la enseñanza.

El otro proyecto, (USD 270.000) “Centros de Aprendizaje e Innovación: reduciendo la brecha digital para la base de la pirámide” busca ampliar el acceso a las TICs en zonas urbanas y semi-urbanas del país. En este caso, la agencia ejecutora no es el gobierno de México sino la empresa ENOVA, dedicada a software, sistemas operativos, soporte técnico y recursos educativos como portafolios de cursos de inglés o matemática. Se espera que el préstamo permita fortalecer su red, favorecer el acceso a las TICs de la población más pobre y desarrollar una plataforma de formación de docentes que reduzca los costos. Uno de los componentes del proyecto es la implementación de un Centro de Formación Virtual y de Evaluación docente⁵.

A fines de 2015 se encontraba en preparación, en Brasil, un proyecto de características similares por USD 5 millones con el BID. Su objetivo es mejorar el acceso a metodologías innovadoras en

⁴ La Fundación participa en numerosos programas impulsados por el Ministerio de Educación nacional. Cuenta con financiamiento de empresas nacionales e internacionales.

⁵ En el documento del préstamo se afirma que la empresa trabaja “colaborativamente” con el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECYT), El Instituto de Cultura del Estado de México, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la Secretaría de Educación Pública (SEP). Entre sus socios privados se encuentran DELL México y Microsoft México.

escuelas públicas y privadas a través del apoyo a Mind Lab Brasil, empresa dedicada a la producción de material educativo y programas de formación de docentes. El Grupo Mind Lab fue fundado en 1994, en Israel, y desde 2007 opera en Brasil en 870 escuelas promoviendo, a través de un enfoque basado en juegos, las “habilidades cognitivas, sociales y emocionales para el siglo XXI” (trabajo en equipo, comunicación, negociaciones, toma de decisiones, etc.). Con el apoyo del BID se espera extender la cobertura de Mind Lab, especialmente, en lo que ahora denominan la “Base de la Pirámide”.

En 2011, se aprobó en Chile el proyecto “E-learning: 3 contextos de ambientes personalizados de aprendizaje” (USD 325.000 del Fondo Coreano para Tecnología e Innovación, no reembolsable). Se implementó de forma piloto en Llanquihue y Osorno. Se planteó que el aprendizaje personalizado a través de medios electrónicos constituye una respuesta a la necesidad de aprender a lo largo de la vida y frente al problema de la deserción escolar. El proyecto constituyó una primera fase de diseño y preparación que dará lugar a otra Cooperación para financiar su implementación.

2.4 EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN

Desde la década de los '90, los organismos han puesto el acento en los problemas de gestión del sector público, como un aspecto central que, de no modificarse, obstaculizaría el éxito de las reformas. Así, numerosos préstamos contienen componentes de fortalecimiento de la gestión de los ministerios o secretarías de educación.

En el caso de uno de los préstamos ya citados, entre el BID y el Municipio de Porto Alegre, Brasil, se prevé el fortalecimiento de la Secretaría Municipal a través de nuevos procesos de selección, capacitación y evaluación de gestores y profesores; la ejecución de un Censo de “Recursos Humanos”; la implementación de un Sistema de Evaluación Educacional, el diseño de un índice de Calidad de la Gestión Escolar incluyendo la implantación de un sistema de monitoreo de calidad.

A fines de 2015, se encontraba en preparación un proyecto que financiará el BID en Chile: “Fortalecimiento de la Gestión del Sector Educativo” (USD 50 millones de un total de USD 60 millones) y se había aprobado el proyecto “Apoyo a la reforma de la gestión del sector educación” (USD 325.000). Ambos préstamos apoyarán un nuevo proceso de reforma, diseñado por el gobierno, a fin de responder a las profundas desigualdades del sistema educativo chileno. Se prevé traspasar la gestión de las instituciones educativas primarias y secundarias públicas del ámbito municipal a nuevas estructuras de gestión, “servicios locales de educación”, coordinados por una Dirección de Educación Pública que abarcará varios municipios; la creación de una “nueva arquitectura institucional” de la educación técnico profesional y la adecuación del “sistema de aseguramiento de la calidad”. El proyecto aprobado busca organizar el conocimiento existente y generar conocimiento nuevo para diseñar e implementar la reforma. Incluye la identificación de “mejores prácticas internacionales”, la evaluación de intervenciones implementadas en Chile de forma piloto y la realización de seminarios con “expertos internacionales”.

2.5 LA PROMOCIÓN DE “EXPERIENCIAS EXITOSAS”

Una estrategia que los organismos han acentuado en los últimos años es la de difundir experiencias que fueron “exitosas” –según su perspectiva- en un determinado país o ciudad de manera de buscar replicarlas en cualquier otro sitio.

El BID, por ejemplo, ha financiado la visita de funcionarios mexicanos a Colombia (2014, USD 20.000) para conocer los “exitosos modelos de educación comunitaria Escuela Nueva y PISOTÓN”. En Argentina, financió el proyecto “Modelos pedagógicos alternativos de educación

secundaria” (2012, USD 20.000) para el intercambio entre el Ministerio de Educación de la provincia de Tucumán y el Sistema “Relacional Fontán”, también de Colombia que, según el Banco, ha logrado mejorar los aprendizajes y aumentar la graduación en población altamente “vulnerable”⁶.

En 2008, se aprobó una Cooperación Técnico no reembolsable entre el BID y Chile para financiar el proyecto “Taller sobre la incorporación de tecnologías en la educación: aprendiendo del caso coreano” (USD 56.500 provenientes del Fondo Coreano para Tecnología e Innovación). El objetivo fue analizar el sistema educativo del país asiático de manera de aprender de su experiencia y trasladarla al sistema chileno. Especialmente, se pretendió focalizar en la incorporación de tecnologías en el curriculum escolar y el papel de los docentes en el uso de las TICs. Se realizó una jornada de intercambio con funcionarios, parlamentarios, “expertos”, docentes y estudiantes de ambos países.

2.6 HACER FRENTE A LA SITUACIÓN DE LA “JUVENTUD EN RIESGO”: EL FOCO EN EL NIVEL SECUNDARIO Y EN LA INCLUSIÓN

En los últimos 15 años, los organismos manifiestan su preocupación ante la situación de los “jóvenes en riesgo” en América Latina. Como si las reformas económico-políticas por ellos impulsadas no hubieran contribuido fuertemente a la existencia de altos porcentajes de jóvenes desocupados, con trabajos precarizados y en situación de pobreza, plantean la necesidad de que los países los “empoderen” y los incluyan de manera de reducir “los riesgos sociales”, mejorar su productividad y contribuir al orden social. Así se plantea en la Estrategia Social del BID:

Hacer frente a las dificultades que enfrenta la juventud es fundamental para incrementar la productividad y reducir la pobreza y los niveles de violencia inusualmente elevados y la inseguridad ciudadana de América Latina y el Caribe. La retención escolar es una prioridad importante a la luz del mayor costo que suponen las actividades educativas correctivas (...) La extensión de la jornada escolar ha arrojado resultados prometedores en la reducción de las tasas de delincuencia y embarazos juveniles en Chile (BID, 2011, p. 21).

Además de la extensión de la jornada escolar, se afirma la necesidad imperiosa de ampliar el alcance de la educación secundaria en los países “en desarrollo”. En 2005 el BM publica su primer informe de política sobre la educación secundaria. Allí plantea la centralidad de ese nivel para el ejercicio de la ciudadanía, la reducción de las posibilidades de que los jóvenes se involucren en actividades “antisociales” y sean miembros activos de “sociedades abiertas y cohesionadas”.

En efecto, varios países de América Latina han establecido la obligatoriedad del nivel secundario o realizado reformas en el nivel. Argentina ha financiado diferentes acciones para el nivel a través de 5 préstamos con el BID. Desde el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE), aprobado en 2001 y concretado en 2003 (USD 600 millones de aporte del organismo), hasta la serie de préstamos Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) I, II, III y IV (2008-2015; CCLIP AR-X1011 de US\$ 3.000 millones para un periodo de ejecución de 9 años. Aporte total del BID: US\$ 2.700 millones), el organismo financió, entre otras acciones, obras de infraestructura, equipamiento, programas de becas, de retención escolar y de “acompañamiento a las trayectorias escolares”, programas de orquestas y coros y apoyo a los Centros de Actividades Juveniles. Con la contraparte nacional de esos programas se financiaron Planes de Mejora Institucional (Oreja Cerruti, 2014).

En México, el BM ha financiado la Reforma Integral de la Educación Media Superior, iniciada en 2009. A través de los préstamos “Políticas de Desarrollo de la Educación Media Superior” I, II y III (USD 700 millones, USD 300,75 millones y USD 300,75 millones respectivamente, aprobados

⁶ El sistema promueve formas de aprendizaje personalizadas y flexibles y busca estimular “competencias intelectuales, personales, sociales y emocionales”. Fuente: <http://sistemarelacional.blogspot.com.ar/>

entre 2010 y 2013) se financió el establecimiento del Sistema Nacional de Bachillerato, un sistema de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de acreditación escolar, y un programa de formación de docentes y becas. Tanto el BM como el BID trabajaron junto a la Sub-Secretaría de Educación Media Superior en la evaluación de la reforma y en su impacto en el mercado laboral. Según los documentos, se busca mejorar la calidad y flexibilidad del nivel y reducir los indicadores negativos de aprendizaje.

Otra estrategia recomendada por los organismos para la atención de los jóvenes es la generación de programas multisectoriales y “preventivos” del riesgo social (La Cava y otros, 2004). El BID destaca la necesidad de realizar intervenciones deportivas, musicales, artísticas, que favorecen el desarrollo de “aptitudes no cognitivas y que contribuyen a reducir las conductas riesgosas y mejorar los resultados laborales a largo plazo” (BID, 2011, p. 22)⁷. En Argentina, por ejemplo, el BID promueve la conformación de “grupos consultivos” que buscan impulsar el intercambio con organizaciones de la sociedad civil a través de Mesas Temáticas. Durante 2013, la Mesa de “Desarrollo Juvenil” abordó la transición de la educación al trabajo y concluyó en la necesidad de promover las siguientes intervenciones: protección frente al trabajo infantil-adolescente; finalización y/o reingreso a la educación formal; formación para la “empleabilidad” (formación complementaria durante la escuela secundaria, “habilidades socioemocionales”, capacitación en oficios y/o herramientas para el trabajo, experiencia en el mercado laboral como capacitación); acciones de intermediación laboral; promoción del “emprendedorismo” (capacitación, acompañamiento y financiamiento); generación de información y conocimientos, transferencia a otras organizaciones e incidencia en políticas públicas. Se plantea la necesidad de desarrollar “habilidades socioemocionales”, “requeridas por los empleadores —compromiso, puntualidad, responsabilidad, comprensión crítica, trabajo en equipo, comunicación efectiva, liderazgo, etc.— para acceder a un primer trabajo y favorecer la permanencia, elevando el perfil profesional de los jóvenes” (Sánchez, 2014, p. 26).

En Chile el BID financió el proyecto “Reinserción para alumnos desertores de Enseñanza media” (2008, cooperación técnica no reembolsable de USD 150.000 del Fondo Japón Programa Especial Reducción Pobreza). Se enfatiza en la necesidad de acompañar a las acciones de capacitación con el fortalecimiento de “habilidades sociales y personales”.

2.7 LA EDUCACIÓN EN “COMPETENCIAS LABORALES”

La formación de una fuerza de trabajo productiva es uno de los objetivos centrales declarados de ambos bancos. Pronko (2000) ha señalado que numerosos países de la región vienen reformando sus sistemas de Formación Profesional de manera de responder a las nuevas exigencias del proceso productivo. Afirmo que, a pesar de las especificidades nacionales de las reformas, sus orientaciones fundamentales son muy similares y que en ello desempeñaron un papel clave los organismos internacionales.

El BID financió proyectos de formación profesional y técnica en la región desde 1967 a partir de tres líneas de proyectos: financiamiento de escuelas técnicas, de sistemas de formación profesional y, desde 1992, de programas de capacitación de corto plazo para jóvenes desocupados, gestionados, en general por los Ministerios de Trabajo. Como advierte Pronko, las propuestas de los organismos consideran de forma casi exclusiva las necesidades de las empresas, asumiéndolas como necesidades de los Estados.

⁷ Desde un enfoque fuertemente biologicista se plantea que “ciertas partes del cerebro siguen desarrollándose incluso durante los primeros años de la veintena, especialmente la corteza prefrontal, que regula el control de los impulsos y los procesos de planificación. Ello ofrece una ventanilla de oportunidad para fortalecer las aptitudes no cognitivas de los jóvenes” (Ibidem).

El BM vinculó desde siempre la educación con el mercado de trabajo. En los '90 impulsó fuertemente la necesidad de reformar los sistemas educativos de manera de incrementar “la productividad de los pobres”, adecuar la formación a las características de empleos flexibles y atender la demanda de “trabajadores adaptables” (BM, 1996).

Ambos organismos vienen impulsando y financiando diversos programas de formación para el empleo a cargo de los Ministerios de Trabajo y en respuesta al problema de los jóvenes que no estudian ni trabajan. En Argentina el BM financió parte del diseño e implementación del programa “Trabajar” (1997-2002) y del programa “Jefes y Jefas de Hogar” (2002), implementado para contener las consecuencias de la aguda crisis social. En 2007, el BM aprobó el proyecto “Aprendizaje para toda la vida” que incluyó acciones de formación de los trabajadores incluidos en programas que continuaron luego del mencionado anteriormente: “Seguro de capacitación y empleo” y “Familias”. A fines de 2014, se aprobó el proyecto “Apoyo al empleo joven” (USD 425 millones de aporte del BM) para mejorar el acceso de población joven “vulnerable” al mercado laboral e incrementar su “empleabilidad”. Incluye un componente de mejora de la provisión y orientación del servicio de capacitación del programa “Jóvenes por Más y Mejor Trabajo” (JMyMT), lanzado en 2008 por el gobierno para la población de entre 18 y 24 años con estudios incompletos y sin empleo⁸. En ese marco, se espera desarrollar y fortalecer un sistema de certificaciones basado en estándares de competencias y acreditar y certificar la calidad de las Instituciones de Formación Profesional.

Por su parte, el BID impulsa la introducción de sistemas de Certificación de Competencias Laborales con estándares para la orientación de los procesos de enseñanza. Plantea la necesidad de mejorar la vinculación entre los empleadores del sector privado y los programas de capacitación pues ello redundará en mayores beneficios para las empresas y mejores posibilidades de ingreso al mercado laboral (BID, 2011).

El organismo señala que México ha sido pionero en estas medidas a partir de los procesos de “apertura comercial” que culminaron en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y en el ingreso del país a la OCDE. Ello implicó la necesidad de responder al “desafío de mejorar la formación de fuerza laboral” para hacer frente a las presiones de “un mercado cada vez más competitivo” e insertar al país en “la economía global”. En 1995 se puso en marcha el Programa de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación y se creó el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) (BID, 2006). El sistema buscó “hacer más eficiente la gestión de recursos humanos de las empresas” y contó también con financiamiento del BM a través de proyectos de Educación Técnica.

En los últimos años, el BID financió una serie de proyectos en el mismo sentido: “Formación de recursos humanos basada en competencias” (2003, USD 65.000), “Programa Multifase Formación de Recursos Humanos basada en competencia” I (2004, financiamiento de USD 50,4 millones) y II (2009, financiamiento de USD 100 millones). Los proyectos buscaron mejorar la “empleabilidad” de los trabajadores y de los egresados de la formación profesional y técnica. Se promovió la utilización de estándares para impulsar los cambios curriculares y fortalecer el desarrollo de actividades de vinculación empresarial como becas, pasantías y “orientación laboral”. También se financió la consolidación del Sistema de Normalización y Certificación de Competencias Laborales. En uno de los documentos del proyecto se afirma que el préstamo es parte de la “Estrategia del

⁸ De un total de 1.400.000 jóvenes en esa situación, el proyecto espera abarcar al 38% aproximadamente (390.000 del programa JMyMT y 150.000 del Programa PROGRESAR). Se incluyen acciones de formación docente y fortalecimiento de Consejos del Sector responsables de los programas de capacitación. Se financia una transferencia monetaria y el fortalecimiento de una Red de Oficinas de Empleo. El documento del BM señala que, en 2013, cerca del 22% de los jóvenes de 18 a 24 años de zonas urbanas no trabajaba ni estudiaba.

Banco en el país”, que incluye “el mejoramiento de la competitividad al disminuir barreras que limitan la productividad”. En el sector educativo, se busca el mejoramiento de la eficiencia y la equidad de los servicios educativos, particularmente en la educación media superior, vinculando de manera más estrecha la formación con “las necesidades del mercado laboral”.

En Chile se aprobó en 2015, el Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional, con un financiamiento del BID de USD 90 millones. En el documento del préstamo se afirma que uno de los principales problemas que frenan la productividad del país es la baja calidad de la educación y su escasa articulación con las demandas del sector productivo. Se plantean diversos problemas de la Educación Técnico Profesional en relación con el financiamiento, la cobertura y la equidad, altas tasas de deserción, falta de desarrollo de las diversas modalidades y de articulación entre la formación y el mundo del trabajo.

2.8 LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Durante la década del '90, los organismos recomendaron una serie de medidas para el nivel superior que procuraban fomentar su diversificación en términos de oferta y de financiamiento. El incentivo al desarrollo de instituciones privadas y el establecimiento de aranceles en las universidades públicas fueron ampliamente recomendados, promoviendo la idea de que los costos de la educación superior deben ser compartidos.

México ha contraído numerosos préstamos para financiar agencias e instituciones de crédito para los estudiantes universitarios. En 1998 el BM aprobó el proyecto *Higher Education Financing Project* para el desarrollo de una agencia privada de créditos estudiantiles –la Sociedad de Fomento a la Educación Superior- y el fortalecimiento del Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora.

En 2005 el BM aprobó el proyecto “Asistencia al Estudiante de Educación Terciaria” para financiar, principalmente, programas de becas, actividades de la Sub-Secretaría de Educación Media y Superior y apoyo al Programa de Asistencia a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior. También ese año se aprobó la primera fase del proyecto “Innovación para la Competitividad” para el desarrollo del nivel superior, la ciencia y la tecnología.

Más recientemente, México ha contraído una serie de préstamos con el BID para objetivos similares. En 2013 se aprobó el proyecto “Laudex- expandiendo la disponibilidad de crédito educativo en México” a fin de aumentar “la oferta y accesibilidad del crédito educativo para jóvenes en la base de la pirámide con capacidad académica”. Para ello se otorga un préstamo a Laudex, empresa que gestiona créditos educativos para estudiantes universitarios de grado y postgrado desde 2010. Otros tres préstamos se contrajeron para apoyar a FINAE, otra institución financiera que otorga créditos a estudiantes universitarios de grado y postgrado de la “base de la pirámide”. En 2010, se le otorgó USD 2 millones. En 2014, se incrementaron cerca de USD 8 millones al proyecto “FINAE II: Programa de Titularización de Préstamos para Estudiantes” totalizando USD 15 millones.

3. CONCLUSIONES

Durante la década de los '90, la incidencia de los organismos de crédito en las políticas educacionales de los países de América Latina se incrementó respecto de las décadas previas. Como parte de los procesos de ajuste y de reforma del Estado, los organismos propiciaron profundos cambios en los sistemas educativos a partir de orientaciones privatizadoras y eficientistas.

Al margen de la historia y del grado de desarrollo alcanzado por los sistemas educativos de cada país, la mayoría adoptó, en esa década, las medidas recomendadas por organismos como el BM, BID, CEPAL, UNESCO y PREAL. Los trabajos de Gajardo (1999) y Krawczyk y Vieira (2008), entre otros, muestran la homogeneización de las reformas y las medidas comunes: descentralización de las instituciones hacia estados o provincias, recentralizando las decisiones esenciales en las instancias nacionales/federales de gobierno, establecimiento de sistemas de evaluación de los aprendizajes de los alumnos, programas focalizados en la población más pobre, intentos por instalar sistemas de incentivos salariales para los docentes basados en el desempeño e impulso al sector privado a través de diversas estrategias como la desregulación, el establecimiento de sistemas de vales o el cobro de aranceles en el nivel superior.

Al tiempo que se implementaban esas medidas, se generaron numerosas manifestaciones y críticas por parte de sindicatos, movimientos sociales y agrupaciones políticas que denunciaron sus regresivas consecuencias y el papel de los organismos en esos procesos. Con diferencias entre países, frente a la aguda crisis económica y social, es posible identificar, en toda la región, el incremento de las protestas sociales a fines de los '90 e inicios de los 2000. Las reformas impulsadas por los organismos dejaron un saldo de mayor pobreza, desigualdad, endeudamiento y sistemas educativos más desiguales y segmentados, con viejos y nuevos problemas.

En respuesta a las críticas, desde mediados de los años '90, el BM y el BID han revisado algunas de sus propuestas y enfatizado la búsqueda de consenso como parte de su estrategia de inversión en cada país. Como advierte Bergeron (2008) el BM ha introducido algunas modificaciones en su retórica centrada en el crecimiento y en el fundamentalismo de mercado estricto, para acercarse a un discurso centrado en el desarrollo social, el fortalecimiento de las instituciones y de las “capacidades estatales”, la salud, la educación y la sustentabilidad ambiental. Este cambio pos-Consenso de Washington demuestra, según la autora, la capacidad de adaptación del neoliberalismo para responder a las críticas y permite la cooptación de organizaciones sociales y el mantenimiento del proyecto sin producir cambios sustanciales en sus orientaciones. De esta manera, en los últimos años tanto el BM como el BID se declaran preocupados por las dimensiones políticas e institucionales de las reformas, por la inclusión, los jóvenes y la cohesión social como expresión de un neoliberalismo *aggiornato* que procura, principalmente, el mantenimiento del orden social en sociedades fuertemente desiguales.

Luego de las crisis sufridas a inicios del milenio y en un contexto internacional favorable a la exportación de productos primarios, los países de América Latina han vivido un ciclo de expansión. En esta etapa, parece haberse naturalizado el papel proactivo de los organismos. En Argentina, por ejemplo, pese a que el financiamiento de los organismos ha continuado en todas las áreas, son prácticamente inexistentes las investigaciones que estudien el papel de las entidades en esta etapa y sus nuevas formas de intervención. La crítica parece haber dado lugar a la naturalización e, incluso, a la invisibilización.

Sin dudas, el cambio de estrategias, tanto por parte tanto de los organismos como de los gobiernos –en las que prima el consenso, el diálogo conjunto y formas más sutiles de influencia según el país y el gobierno del que se trate- ha desempeñado un papel importante. El proceso de elaboración de las Estrategias que las dos entidades plantean para cada país y las prioridades fijadas en cada caso, da cuenta de la capacidad de ambos organismos para negociar y avanzar en función de la historia de cada país, su relación particular, las resistencias que encuentre y los consensos que pueda promover. En el caso argentino, y frente a las numerosas críticas de las cuales fue objeto en los '90, el BM ha preferido apoyar la “agenda de desarrollo” de la Argentina, en lugar de buscar imponer “recetas elaboradas en Washington”. En México, por el contrario, el papel de los organismos parece tener el mismo impulso que en los '90. En Brasil el BID focaliza su estrategia en los niveles subnacionales de gobierno mientras que en Chile intenta mantener su posición como un “socio

estratégico de desarrollo”, explorar “nuevos nichos de intervención y mecanismos innovadores” así como facilitar la diseminación de “buenas prácticas”.

La capacidad de los organismos para adaptarse a las nuevas necesidades de inversión de los países se observa en que así como financiaron préstamos de ajuste –y los proyectos sociales y educativos que los acompañaron para atenuar sus consecuencias- más tarde, financiaron los programas de emergencia frente a las crisis y, luego, proyectos de inclusión social, mejora de la gobernabilidad y crecimiento económico “con equidad”.

La implementación de procesos de consultas a funcionarios y organizaciones de la sociedad civil es otro de los mecanismos que se han incrementado en los últimos años a fin de buscar consensos y lograr legitimidad respecto de las acciones que cada entidad pretende impulsar. Esto ha sido claro, por ejemplo, en el proceso de consulta impulsado por el BM para definir su Estrategia 2020 para Educación.

A los viejos problemas de los sistemas educativos se han sumado algunos nuevos y otros se han profundizado. En efecto, los puntajes obtenidos en las pruebas internacionales por parte de los países seleccionados, los sitúan en los puestos más bajos respecto de los países de la OCDE y muestran altos niveles de desigualdad según el origen socio-económico de los estudiantes. A esta situación hay que añadir los preocupantes índices de repitencia y abandono escolar, sobre todo en los estudiantes más pobres y la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan. Pese a los acuerdos particulares con cada país, el análisis de los proyectos muestra que los organismos reiteran algunas estrategias ya recomendadas en los '90, como la evaluación y la focalización, a la vez que incorporan otras nuevas: el estímulo a la educación temprana, la promoción del nivel secundario con foco en la inclusión, la difusión de “buenas prácticas” y la intensificación del uso de las TICs y de plataformas virtuales como las nuevas formas de aprendizaje para enfrentar los “desafíos” del capitalismo flexible. Tanto en los '90 como en la última etapa, permanece ausente cualquier medida destinada a mejorar las remuneraciones y las condiciones laborales de los docentes, factor que consideramos fundamental para cualquier proceso de mejora y democratización de la educación.

El análisis de los proyectos muestra que si bien ambos bancos financian proyectos que implican préstamos de montos altos, especialmente para obras de infraestructura, el BID, además, financia acciones más acotadas y el apoyo a empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil. En el Grupo del Banco Mundial el financiamiento al sector privado se da a través de la CFI. También interesa destacar que, en numerosos préstamos del BID, el organismo ejecutor es el propio Banco, en lugar de un organismo público del país. Ese mecanismo merece ser estudiado para conocer las formas de actuación y niveles de autonomía que adquiere cada entidad en los distintos países. A su vez, esto parece dar mayor libertad al BID para contratar los bienes, servicios y firmas consultoras necesarias para cada proyecto.

A su vez, consideramos que merece ser estudiado con mayor profundidad el logro de un “sentido común” respecto de las reformas educativas y de los cambios necesarios para superar tanto los viejos problemas como los nuevos así como las relaciones que se generan entre los empleados de cada banco e intelectuales y funcionarios públicos de cada país. Como advierte el trabajo de Araújo Mello (2014), para el caso de Brasil, es preciso identificar el papel de intelectuales y “expertos” que se desempeñan tanto en organismos públicos como en las propias entidades a través de consultorías o como empleados directos. Ello demuestra la necesidad de superar los análisis que abordan el papel de los organismos en términos de imposición, desde instancias supranacionales hacia ámbitos nacionales, (Pronko, 2014) para profundizar en los diversos mecanismos desarrollados y los intereses de clase que representan.

En este sentido, si hay algo que resulta claro luego de la lectura y análisis de los proyectos financiados por el BM y el BID, es la promoción de estrategias para el aumento de la productividad de los trabajadores que, en el capitalismo, no es más que la intensificación de los mecanismos de explotación. Como hemos planteado al inicio del trabajo, el interés de la educación por parte de ambas entidades se centra en la necesidad de que los países cuenten con trabajadores flexibles y competentes frente a las necesidades de la producción, colaborando en la construcción de la “empleabilidad” de jóvenes que carecen de los atributos necesarios y que ponen en riesgo el orden social.

Si frente a la crisis de la deuda de los '80 los organismos de crédito han buscado imponer condiciones para el otorgamiento de nuevos préstamos, en la etapa de expansión posterior han desarrollado estrategias basadas en el consenso y en la negociación. Se abren, así, interrogantes respecto de los mecanismos, viejos y nuevos, que buscarán ser implementados, frente a los procesos de ajuste que se avizoran en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Araújo Mello, H.D. “O Banco Mundial e a reforma educacional no Brasil: a convergência de agendas e o papel dos intelectuais”. En En Pereira, J.M.M. y Pronko, M. (orgs.) *A demolição de directos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a Educação e a Saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio - Fundação Oswaldo Cruz, pp. 153-179. Disponible en <http://www.epsjv.fiocruz.br/>. Fecha de acceso: julio 2015.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias. Informe de Terminación del Proyecto (PROFORHCOM). Versión 1.1*. Washington D.C. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/> Fecha de acceso: octubre 2015.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2011) *Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad. Sector social*. Washington D.C. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/> Fecha de acceso: octubre 2015.
- Banco Mundial (1987). *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política*. Washington D.C.
- Banco Mundial (1990; fecha del documento en idioma original). *Educación primaria. Documento de política del BM*. Washington D.C.
- Banco Mundial (1994). *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia. Serie: El desarrollo en la práctica*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1995; fecha del documento en idioma original). *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Washington D.C.
- Banco Mundial (2000). *Estrategia sectorial de educación. Grupo del Banco Mundial, Red sobre Desarrollo Humano*. Washington D.C.
- Banco Mundial (2007). *Ampliar oportunidades y construir competencias para los jóvenes. Una agenda para la educación secundaria*. Banco Mundial- MAYOL Ed.
- Banco Mundial (2011). *Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial*. Washington D.C.
- Bergeron, S. (2008). “Shape-shifting neoliberalism and World Bank education policy: a response to Steven Klees”. *Globalization, Societies and Education*, vol. 6, nº 4, November, pp. 349-353.
- Coraggio, J. L. (1995). “Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?” Ponencia presentada en el Seminario “O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil, São Paulo 28-30 junio.
- Dale, R. (2007). “Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos”. En Bonal, X., Tarabini-Castellani, A y Verger, A. (comps.). *Globalización y educación. Textos*
-

- fundamentales*. Buenos Aires: Miño y Dávila, pp. 87-114.
- Ezcurra A. M. (1998): *¿Qué es el neoliberalismo?* Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Gajardo, M. (1999). "Reformas educativas en América Latina. Balance de una década". *PREAL* N° 15. Disponible en www.preal.org Fecha de acceso: julio 2011.
- Klees, S.J. (2008). "A quarter century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies". *Globalization, Societies and Education*, vol. 6, nº 4, November, pp. 311-348.
- Krawczyk, N. R. y V. L. Vierira (2008). *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990. Uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã Ed
- La Cava, G., Clert, C. y Lytle, P. (2004). *Investing in Youth Empowerment and Inclusion: A Social Development Approach Insights from the ECA and LAC regions*. Social Development Papers. Paper N° 60. Banco Mundial, Washington D.C.
- Moreno, L. A. "Palabras del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo ante la Asamblea de Gobernadores", 14 de septiembre de 2015 – Washington, D.C. Disponible en <http://www.eltiempo.com/contenido/mundo/ee-uu-y-canada/ARCHIVO/ARCHIVO-16373119-0..pdf> Fecha de acceso: octubre 2015.
- Oreja Cerruti, M.B. (2014). "Los programas del Ministerio de Educación Nacional para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria (2003-2013). Políticas y procesos institucionales". Tesis de Maestría en Política y Gestión de la Educación. Directora: S. Vior. Universidad Nacional de Luján. En prensa.
- Pereira, J. M. M. (2010). *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- Pronko, M. (2000) "As políticas de formação profissional impulsionadas pelos organismos internacionais no MERCOSUL. Um olhar sobre três casos (BID, OIT e UNESCO)". En Yannoulas, S. (org.) *Atuais tendências na educação profissional*. FLACSO/Brasil. Brasília, pp. 24-55. Disponible en <http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/337.pdf>
- Pronko, M. (2014). "O Banco Mundial no campo internacional da educação". En Pereira, J.M.M. y Pronko, M. (orgs.) *A demolição de directos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a Educação e a Saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio - Fundação Oswaldo Cruz, pp. 89-112. Disponible en <http://www.epsjv.fiocruz.br/>. Fecha de acceso: julio 2015.
- Sánchez, M., Loreto Biehl, M., Sabra M., Fazio, M. V, Moreno, M.V., Arroyo, D. y Posada, C. (2014). *Los jóvenes sí-sí: experiencias y aprendizajes de organizaciones de la sociedad civil para la transición de los jóvenes entre educación y trabajo*. BID. Departamento de Países del Cono Sur. Disponible en: <https://publications.iadb.org/>. Fecha de acceso: octubre 2015.

- Toussaint, É. (2006). *Banco Mundial. El golpe de Estado permanente. La agenda oculta del Consenso de Washington*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Tussie, D. (comp.) (1997). *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*. FLACSO/ Oficina de publicaciones del CBC/ UBA, Buenos Aires.
- Vior, S. (1999). "Presentación". En Vior (dir.): *Estado y educación en las provincias*, Madrid: Miño y Dávila, pp.7-24.
- Vior, S. (2004). "Una visión crítica de las políticas educacionales en la Argentina de los '90. El caso de la enseñanza de las ciencias y la tecnología". *Revista Estudios* nº 17, jan/jun, UCDB Ed., Campo Grande, MS, pp.11-28.
- Vior, S. y Oreja Cerruti, M.B. (2014) "O Banco Mundial e a sua influência na definição de políticas educacionais na América Latina (1980-2012)". En Pereira, J.M.M. y Pronko, M. (orgs.) *A demolição de directos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a Educação e a Saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio - Fundação Oswaldo Cruz, pp. 113-151. Disponible en <http://www.epsjv.fiocruz.br/>. Fecha de acceso: julio 2015.

WEBGRAFÍA

<http://www.iadb.org/es/proyectos/proyectos,1229.html>

<http://www.worldbank.org/projects>

SOBRE LOS AUTORES

María Betania Oreja Cerruti

Jefa de Trabajos Prácticos de Política Educacional, Departamento de Educación, Universidad Nacional de Luján, Argentina. Profesora de Enseñanza Primaria. Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación y Magíster en Política y Gestión de la Educación (UNLu). Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Contact information: correo electrónico: betaniaoreja@gmail.com

Susana E. Vior

Profesora Titular de Política Educacional, Directora de la Maestría en Política y Gestión de la Educación, Universidad Nacional de Luján. Investigadora I en el Programa Nacional de Profesores del Investigadores (Argentina). Coordinadora del Seminario Internacional sobre Formación de Profesores Mercosur/Conosur. Ha publicado libros y artículos sobre política educacional en Argentina, Brasil, Chile, México, España.

Contact information: correo electrónico: svior@unlu.edu.ar