

ASSAJOS I ESTUDIS

# El paper del Banc Mundial en educació: la història d'una creixent hegemonia<sup>1</sup>

## *The World Bank's role in education: the history of a progressive hegemony.*

Aina Tarabini

*Seminari d'Anàlisi de Polítiques Socials (SAPS)*

*Departament de Sociologia*

*Universitat Autònoma de Barcelona*

Data de recepció de l'original: octubre 2008

Data d'acceptació: gener 2009

### ABSTRACT

The World Bank (WB) is a key agent in the field of the international educational development. It is one of the main funders of education at international level and at the same time it is one of the organisms with more power for setting the educational priorities in a global scale. In spite of the large influence it has nowadays in the educational file, it was created with objectives and roles not related at all to education. In this context, the objective of the article is to analyse the WB's evolution from its creation until nowadays, exploring its role and its proposals in the educational field during more than forty years. The article analyses those stages and documents most significant in the history of the WB for understanding its current role in the educational sector, the content of its proposals in the sector and the process by which it placed itself as the hegemonic organism in the field of education.

KEY WORDS: International organisms, development, educational policy, poverty.

<sup>1</sup> Aquest article s'emmarca dins la investigació: «*Más allá de la focalización: Educación, desarrollo y lucha contra la pobreza en el Cono Sur. Análisis de las aplicaciones de la nueva agenda política global en la región*»; finançada pel Ministeri d'Educació i Ciència (Projectes I+D) (referència SEJ2005-04235).

## RESUM

El Banc Mundial (BM) és un agent central en el camp del desenvolupament educatiu internacional. No només és el principal finançador de l'educació en l'àmbit internacional, sinó que, paral·lelament, és un dels organismes amb més poder per configurar les prioritats educatives a escala global. Tot i el gran poder d'influència que avui dia posseeix el BM en el terreny educatiu, es tracta d'un organisme que es va crear amb objectius i funcions que no tenien res a veure amb l'educació. En aquest context, l'objectiu de l'article és analitzar l'evolució del BM des de la seva creació fins a l'actualitat, explorant el seu paper i les seves propostes en el sector educatiu durant més de quaranta anys. L'article analitza aquelles etapes i documents més significatius de la història del BM per entendre el seu rol actual en el sector educatiu, el contingut de les seves propostes en el sector i el procés a través del qual s'ha erigit en l'organisme hegemònic en el camp de l'educació.

PARAULES CLAU: Organismes internacionals, desenvolupament, política educativa, pobresa.

## RESUMEN

El Banco Mundial (BM) es un agente central en el campo del desarrollo educativo internacional. No sólo es el principal financiador de la educación a nivel internacional, sino que paralelamente es uno de los organismos con más poder para configurar las prioridades educativas a escala global. A pesar del gran poder de influencia que hoy en día tiene el BM en el terreno educativo, se trata de un organismo que se creó con objetivos y funciones que no tenían nada que ver con la educación. En este contexto, el objetivo del artículo es analizar la evolución del BM desde su creación hasta la actualidad, explorando su papel y sus propuestas en el sector educativo durante más de cuarenta años. Este artículo analiza aquellas etapas y documentos más significativos de la historia del BM para entender su rol actual en el sector educativo, el contenido de sus propuestas en el sector y el proceso a través del cual se ha erigido en el organismo hegemónico en el campo de la educación.

PALABRAS CLAVE: Organismos internacionales, desarrollo, política educativa, pobreza.

## 1. INTRODUCCIÓ

El Banc Mundial (BM) és un agent central en el camp del desenvolupament educatiu internacional. Actualment canalitza més d'un 30% de l'Ajuda Internacional al Desenvolupament en l'àmbit educatiu, es configura en un dels organismes internacionals amb més capacitat d'influència en el sector educatiu dels països del sud. Efectivament, el BM no només és el principal finançador de l'educació en l'àmbit internacional, sinó que, paral·lelament, és un dels organismes amb més poder per a configurar les prioritats educatives a escala global. Es tracta d'un poderós *think tank* amb una gran capacitat per a orientar els discursos, l'agenda i les polítiques educatives que es desenvolupen a l'actualitat.

Tot i el gran poder d'influència que avui dia posseeix el BM en el terreny educatiu, es tracta d'un organisme que es va crear amb objectius i funcions que no tenien res a veure amb l'educació. De fet, el BM es va definir com un organisme amb funcions exclusivament econòmiques vinculades amb el préstec internacional. És més, l'únic organisme internacional que es va crear amb un mandat específic en el terreny educatiu va ser la UNESCO; organització encarregada explícitament de liderar les prioritats i les polítiques d'intervenció en el camp de l'educació per al desenvolupament.

La història d'ambdues institucions, no obstant això, mostra un canvi progressiu en el seu rol, les seves funcions i el seu poder. La història de la UNESCO mostra el seu progressiu desplaçament com a agent central del desenvolupament educatiu<sup>2</sup>. La història del BM, en canvi, mostra la seva progressiva hegemonia no tan sols en el disseny de polítiques educatives i per al desenvolupament dels països del sud, sinó sobretot en la definició d'agendes d'acció en l'àmbit internacional (Tarabini, 2008).

L'objectiu d'aquest article és analitzar l'evolució del BM des de la seva creació fins a l'actualitat, explorant el seu paper i les seves propostes en el sector educatiu durant més de quaranta anys. L'article analitza les etapes i els documents més significatius del Banc per entendre el seu rol actual en el sector educatiu, el contingut de les seves propostes en el sector i el procés a través del qual s'ha erigit en l'organisme hegemònic en el camp de l'educació.

L'article s'estructura en cinc apartats que segueixen a aquesta introducció. El primer apartat explica l'origen del BM, les seves funcions i prioritats com a

<sup>2</sup> Per a una anàlisi detallada de l'evolució de la UNESCO vegeu, per exemple, JONES (1999) o MUNDY (1999).

banc de finançament al desenvolupament. Aquesta anàlisi mostra el rol exclusivament econòmic que es va atribuir al BM en la seva creació i la seva nul·la incidència en el sector educatiu durant els seus primers anys d'intervenció. El segon apartat se centra en la primera incursió educativa del BM, explicant la seva lògica d'intervenció en el sector des dels anys seixanta fins als anys vuitanta. El tercer apartat posa èmfasi en els anys vuitanta, moment de consolidació del BM com a agent hegemònic de finançament de l'educació i d'orientació de les prioritats educatives en l'àmbit internacional. El quart apartat analitza el paper del BM en educació des dels anys noranta fins a l'actualitat. El cinquè apartat presenta les principals conclusions de l'article.

## 2. L'ORIGEN DEL BM: L'ERA DE LES INFRAESTRUCTURES

El BM es va crear en 1944 junt amb el Fons Monetari Internacional (FMI) i, de manera conjunta, representen les dues principals institucions del multilateralisme econòmic de postguerra<sup>3</sup>. Ambdues institucions es van crear amb la funció de garantir un marc econòmic estable i sostenible que evités el sorgiment d'una nova guerra mundial. Teòricament, per tant, ambdues institucions havien de treballar de manera coordinada per assegurar l'estabilitat i el creixement econòmic tant en l'àmbit nacional com global. L'FMI s'encarregaria de gestionar el nou sistema econòmic monetari internacional, mentre que el BM es responsabilitzaria d'atorgar préstecs als països de Japó i Europa per a ajudar-los a reconstruir les infraestructures destrossades per la guerra.

Tot i aquesta distribució de responsabilitats, l'establiment del Pla Marshall (1947) *coincidia* clarament amb les funcions originals que s'havien atribuït al BM. Conseqüentment, el Banc es va veure obligat a reconduir la seva funció i, a partir dels anys cinquanta, va orientar la seva activitat cap al desenvolupament i creixement econòmic dels països del Sud, i adquirí progressivament el

<sup>3</sup> La major part d'organismes internacionals es van crear després de la Segona Guerra Mundial, amb la finalitat de garantir un marc de prosperitat econòmica i estabilitat política capaç d'evitar els riscos d'una nova guerra mundial. Amb aquest objectiu, el multilateralisme de postguerra es va estructurar en dos grans blocs: l'econòmic i el polític. Els diversos organismes internacionals es van articular dins un bloc o dins l'altre, desenvolupant funcions específiques i diferenciades en funció de les característiques de cada bloc. S'entenia que la complementarietat entre les accions dels diferents organismes internacionals permetria aconseguir, simultàniament, els diversos objectius de l'època. En aquest context, el BM i l'FMI es constitueixen en les institucions centrals del multilateralisme econòmic. Altres institucions com la UNESCO, en canvi, s'emmarquen dins el bloc del multilateralisme polític.

perfil d'un banc de finançament al desenvolupament tal com el coneixem avui dia. En qualsevol cas, el canvi en els països destinataris dels préstecs del Banc no va suposar cap tipus de modificació en la seva lògica d'intervenció; és a dir, el BM es va continuar concentrant en la creació d'infraestructures com a base per al desenvolupament. En el cas d'Europa es tractava de reconstruir les infraestructures destrossades per la guerra; en el cas d'Àfrica, Àsia i Amèrica Llatina es tractava de crear-les gairebé de zero. En ambdós casos, per tant, «la infraestructura era el principal objectiu dels préstecs del Banc i el focus principal del seu mandat» (HEYNEMAN, 2003: 316).

D'altra banda, cal tenir en compte que, durant aquesta època, el BM encara no expressava una clara filosofia sobre el desenvolupament i que fins a final dels anys cinquanta, pràcticament, no es va pronunciar sobre qüestions de pobresa i desenvolupament (JONES, 2006). De fet, les activitats del Banc durant la seva primera dècada d'existència s'orientaven bàsicament a la cerca de credibilitat, fet que es mesurava per la seva capacitat d'augmentar el capital disponible per a préstecs. En aquest context, les polítiques que portava a terme havien de servir per demostrar que el Banc era una institució seriosa, prudent i fiable. Invertir en serveis públics bàsics (fonamentalment infraestructures físiques) era la manera d'aconseguir-ho (JONES, 1992). Originalment, per tant, la funció del BM era eminentment tècnica i no pretenia desenvolupar explícitament cap orientació ideològica sobre l'agenda de desenvolupament internacional.

A partir dels anys seixanta, i com a conseqüència de la creació de l'Associació Internacional de Desenvolupament (AID)<sup>4</sup>, el BM va expandir de manera substancial les seves activitats cap als països en desenvolupament i va aconseguir consolidar el seu rol com el major proveïdor de fons per al desenvolupament dins el sistema de NNUU<sup>5</sup>. L'AID, de fet, es va crear amb la intenció de finançar el desenvolupament dels països més pobres del món, a

<sup>4</sup> Actualment el grup del BM és format per cinc institucions. El Banc Interamericà de Reconstrucció i Foment (BIRD), l'Associació Internacional de Desenvolupament (AID), la Corporació Financera Internacional (CFI), el Centre Internacional de Solució de Diferències Relatives a Inversions (CIADI) i l'Organisme Multilateral de Garantia d'Inversions (OMGI). Originalment el BM era format exclusivament pel BIRD i progressivament es va anar ampliant amb la incorporació de la resta d'institucions: CFI en 1956, AID en 1960, CIADI en 1966 i OMGI en 1980.

<sup>5</sup> Tot i que sovint es tendeix a analitzar el BM i l'FMI com organitzacions independents del sistema de NNUU, es tracta de dues agències especialitzades d'aquesta organització. En qualsevol cas, són dos dels organismes amb més independència dins el sistema de NNUU i, per aquest motiu, les seves actuacions tendeixen a entendre's millor quan se'ls considera com bancs, com institucions financeres dedicades al préstec.

través de crèdits a llarg termini i pràcticament sense interessos. Conseqüentment, l'actuació del Banc es va començar a orientar cap a «contextos més diversos, amb objectius més diversos i en termes més diversos» (JONES, 1992: 28). L'augment i diversificació dels països prestadors del Banc, a més, li va permetre incrementar la reflexió sobre la naturalesa del desenvolupament, i expandí considerablement el treball analític en aquesta àrea. En el marc de l'AID, i com a conseqüència del seu focus en els països més pobres del món, es va començar a plantejar la possibilitat d'intervenció del Banc en sectors que anessin més enllà dels estrictament econòmics o productius, considerant la possible inclusió d'aspectes socials en la seva cartera de préstecs (fonamentalment el desenvolupament rural) (KAPUR, D. [et al.]. 1997).

En qualsevol cas, l'AID no va suposar —com sovint hom pensa— l'entrada del Banc a sectors socials (JONES, 2006). La creació de l'AID va permetre expandir i ampliar el debat sobre qüestions de desenvolupament de forma analítica (introduint la discussió sobre la contribució de les infraestructures socials i no només físiques per al desenvolupament), però en cap cas va suposar un canvi en els patrons bàsics de finançament del Banc que, en última instància, es van mantenir intactes. La diferència real que va generar l'AID va ser en relació als termes dels préstecs, però no als seus continguts ni objectius.

Durant tota la dècada dels seixanta i els setanta, per tant, el BM es va encarregar d'oferir crèdits destinats a finançar la infraestructura necessària per a garantir el procés d'industrialització dels països del sud, fonamentalment Àfrica i Amèrica Llatina. El supòsit de fons era que els crèdits eren la millor via per a ajudar aquests països a impulsar el seu creixement econòmic i amb això el seu desenvolupament. Des d'aquesta òptica, s'entenia que el deute seria un estímul per a modernitzar tant l'economia com la indústria d'exportació dels països pobres i que l'augment dels productes exportats ajudaria, alhora, a pagar el deute contret. Aquest «cercle virtuós» impulsaria el desenvolupament nacional i el conseqüent creixement econòmic en l'àmbit mundial. Durant aquest període, a més, les activitats del Banc estaven dominades pel finançament de projectes i prop d'un 70% dels seus préstecs es dirigirien als sectors d'energia, telecomunicacions i transport. Es tractava, sens dubte, de l'«era de les infraestructures» del Banc Mundial (HEYNEMAN, 2003: 322).

### 3. LA INCURSIÓ EN EL SECTOR EDUCATIU I LA LÒGICA DE PLANIFICACIÓ DE LA MÀ D'OBRA

Com es pot observar, el mandat inicial del BM no feia cap esment a l'educació ni a altres temes socials. Des de la seva creació i fins a final dels anys setanta, el treball del Banc es va centrar gairebé de manera exclusiva en l'àrea d'infraestructures, considerada la clau per al desenvolupament, la modernització i el creixement econòmic dels països del sud. En aquest esquema, l'educació ocupava un lloc absolutament secundari en les prioritats de finançament del BM i, quan es va iniciar la inversió en el sector, es va orientar exclusivament a satisfer les necessitats de mà d'obra per al desenvolupament (HEYNEMAN, 2001, 2003). El BM va començar a treballar en educació l'any 1962, a partir d'una petita divisió de projectes educatius (CHABBOTT, 1998). No obstant això, no es va crear un Departament d'Educació dins el Banc fins als anys setanta i el seu primer *Education Policy Paper* no apareix fins a 1971.

És més, tal com afirma Heyneman, «l'educació va entrar en el Banc com una forma d'arreglar problemes d'enginyeria» (HEYNEMAN, 2003: 316). És a dir, l'educació servia per formar el personal necessari per a poder construir els ponts, les carreteres i els ferrocarrils requerits per al desenvolupament i per després poder-los emprar. Aquesta era l'única utilitat de la inversió educativa: la producció i posterior utilització d'infraestructures físiques (JONES, 1997).

Des de la seva incursió al sector educatiu, i de manera invariable durant tota la seva història, la lògica d'inversió educativa del BM s'ha orientat pels supòsits de la teoria del capital humà. De fet, la teoria del capital humà va oferir un «argument racional» al BM per a invertir en educació sense entrar en contradicció amb el seu objectiu principal: el creixement econòmic. El punt de partida de la teoria del capital humà és la concepció de l'educació com qualsevol altra forma de capital físic; és a dir, l'educació és una inversió que genera una determinada taxa de rendibilitat i que, per tant, no implica només despesa o consum. A partir d'aquesta premissa, la tesi central de la teoria és que l'educació és una inversió central per al creixement econòmic; la inversió en educació genera un augment de la productivitat i dels salaris dels treballadors i, conseqüentment, contribueix al desenvolupament, a la competitivitat i al creixement del conjunt de la societat. És més, segons Becker (1964) —un dels teòrics més influents de la teoria del capital humà— és pràcticament impossible que un país aconseguixi el desenvolupament econòmic sostingut sense invertir de manera decidida en la seva força laboral, és a dir, en el seu capital humà. La relació establerta per la teoria del capital humà entre inversió edu-

cativa i creixement econòmic explica, doncs, la prioritat que hi atorga el BM a l'hora d'orientar i planificar la seva inversió en el sector.

Entre 1962 i 1980 tota la inversió educativa del BM es va guiar per les tècniques de planificació de mà d'obra (*manpower forecasting*). És a dir, es tractava d'invertir en aquells sectors educatius més «útils» per a formar la mà d'obra necessària per al desenvolupament econòmic del país. Aquesta forma de planificació educativa explica per què la inversió educativa del BM, durant aquest període, es va destinar gairebé de manera exclusiva a la formació tècnica i professional i, en particular, a la construcció de centres educatius. El focus del BM en la construcció d'escoles (orientades a la formació professional) explica alhora perquè la major part del personal de l'àrea educativa durant els anys seixanta i setanta era format precisament per arquitectes (JONES, 1992).

D'altra banda, tot i que les tècniques de planificació de mà d'obra formen part de la teoria del capital humà, cal tenir en compte que durant tot aquest període el Banc es va mantenir relativament allunyat dels debats de l'època sobre altres mètodes d'inversió educativa. Fins a final dels anys setanta, de fet, el Banc només considerava inversió allò que pogués incidir directament en la productivitat econòmica; la resta es considerava només consum i, per tant, no entrava de cap manera en la cartera de finançament del Banc. És més, tal com hem assenyalat anteriorment, el Banc només va començar a emprar mesures de capital humà perquè havia de solucionar un problema concret, tenir treballadors formats per a crear i emprar les infraestructures, motius que poc tenien a veure amb les teories del desenvolupament econòmic.

Durant aquest període, per tant, el Banc no va generar cap tipus de debat o reflexió sobre els beneficis de l'educació per al desenvolupament. Fins a principi dels anys vuitanta, la intervenció del Banc en el sector educatiu era únicament i exclusivament tècnica. És a dir, s'orientava a solucionar les necessitats de mà d'obra per al desenvolupament econòmic nacional, però incidia de manera secundària en l'orientació educativa de l'agenda internacional per al desenvolupament.

#### 4. EL CONSENS DE WASHINGTON: EL NEOLIBERALISME APLICAT A L'EDUCACIÓ

L'inici de la dècada dels vuitanta va estar marcat per l'extensió i legitimació de les polítiques neoliberals en l'àmbit internacional. El neoliberalisme, de fet, es va consolidar com el paradigma hegemònic de desenvolupament (GORE,



2000); es va presentar com el model més eficient i sostenible per afrontar els nous reptes internacionals, gairebé com l'únic possible.

El neoliberalisme es basa en la concepció del mercat com a mecanisme de gestió i distribució de recursos intrínsecament superior a l'estat. Ressalta les virtuts de l'estat mínim i emfatitza els principis del lliure mercat com forma per a garantir el creixement i el desenvolupament. La ideologia i el programa neoliberal es resumeixen perfectament en el que posteriorment es va definir com Consens de Washington (CW)<sup>6</sup> i es pot resumir en tres grans mesures: estabilització, liberalització i privatització (STIGLITZ, 2002). La privatització, el lliure mercat i la reducció de la intervenció estatal es converteixen des de l'òptica neoliberal en receptes universals per al desenvolupament.

El neoliberalisme i les receptes del CW han tingut una influència crucial en els organismes internacionals i, especialment, en la seva manera d'abordar el sector educatiu i d'intervenir-hi. Tal com afirmen Jones i Coleman, «l'impacte del neoliberalisme a la teoria, la política i la pràctica educativa ha estat decisiu» (JONES i COLEMAN, 2005: 28). Segons els autors, la major preocupació del multilateralisme educatiu des dels anys vuitanta s'ha basat a garantir que les polítiques i pràctiques educatives s'adeqüin a les demandes i a la lògica de la integració econòmica global en les seves «línies capitalistes». El pensament neoliberal, alhora, ha creat una creixent diferenciació entre les institucions del multilateralisme polític i econòmic, ha generat una profunda divisió entre els organismes multilaterals. La globalització neoliberal ha dividit els organismes internacionals entre «víctimes» i «campions» (JONES, 1999; MUNDY, 1999); i els campions són precisament aquells que s'han erigit com defensors de les premisses neoliberals.

El BM i l'FMI són els dos organismes «guanyadors» en el marc de la globalització, gràcies a la promoció del neoliberalisme com recepta universal de desenvolupament. Els anys vuitanta, de fet, representen la consolidació de l'hegemonia del BM en el terreny de les polítiques educatives i les polítiques per al desenvolupament. Des de principi de la dècada, la seva influència s'havia expandit enormement tant en termes quantitius com qualitius; havia incrementat de manera substancial el nombre de crèdits cap al sector educatiu, havia multiplicat la producció intel·lectual a l'àmbit de la política educativa, havia augmen-

<sup>6</sup> El concepte de *Consens de Washington* va aparèixer per primer cop en 1989 quan John Williamson, important *think tank* dels Estats Units, va publicar un article titulat *What Washington means by policy reforms*. En aquest article l'autor incloïa una llista de deu mesures per a resumir les polítiques d'ajustament econòmic que el BM i l'FMI estaven aplicant a Amèrica Llatina. Ràpidament el concepte es va «globalitzar» i va servir per a resumir les bases de l'ortodòxia neoliberal en l'àmbit mundial.

tat la seva presència a països del sud a partir del finançament i assessorament de projectes educatius, etc. L'auge del neoliberalisme representa el punt de culminació d'aquest procés de progressiva adquisició d'hegemonia.

#### *4.1. La lògica de l'ajustament estructural i la imposició de l'agenda neoliberal*

Durant la dècada dels seixanta i els setanta, els països en desenvolupament van contreure un endeutament massiu amb els organismes financers internacionals; l'elevat deute extern, unit al creixement dels tipus d'interès i a una elevada inflació, va generar que a principi dels anys vuitanta nombrosos països del sud es trobessin en una situació d'ofec financer i que, consegüentment, es declarassin incapaços de fer front al pagament del deute. Davant d'aquesta situació i amb la intenció de donar continuïtat al finançament, el BM va aplicar, de manera conjunta amb l'FMI, els Plans d'Ajustament Estructural (PAE).

Els PAE van consistir en un conjunt de mesures econòmiques imposades pel BM i l'FMI a tots els països que volguessin continuar rebent finançament. Definits pels seus impulsors com un requisit imprescindible per a garantir l'estabilitat i el creixement, es van convertir en una recepta única, aplicada de manera generalitzada a tots els països en desenvolupament a partir dels anys vuitanta. «Van ser el remei estàndard recomanat per a solucionar els problemes econòmics del Tercer Món» (SAMOFF, 1994: 16). De fet, a partir d'aquest moment, la continuïtat dels crèdits va quedar condicionada al desenvolupament íntegre d'aquestes mesures.

Els préstecs per a l'ajustament estructural no es destinen a finançar projectes, tal com era habitual a la cartera del Banc, sinó que pretenen «donar suport a programes de canvi polític i institucional necessaris per a modificar l'estructura de l'economia i poder mantenir tant la taxa de creixement com la viabilitat de la seva balança de pagaments a mitjà termini» (Woodhall, 1994: 29). Amb aquest objectiu, els PAE inclouen tot un seguit de mesures com la privatització, la descentralització, la reducció de la despesa pública o la liberalització financera i comercial. Les mesures imposades sota els PAE, per tant, són un clar exemple de l'ortodòxia neoliberal i es constitueixen en el mecanisme central per a l'aplicació del CW als països del sud.

És més, tal com afirma Papadópulos (1999), l'ajustament estructural lluny de ser un factor de naturalesa simplement econòmica, va implicar una redefinició global del camp politicoinstitucional i de les relacions socials del capitalisme contemporani. És a dir, més enllà dels seus objectius formals, els PAE amagaven unes finalitats molt més àmplies orientades a integrar als països del

sud dins l'economia mundial (BONAL, 2002b), a reconstruir els marcs de referència polítics del keynesianisme (LEFTWICH, 1993; JONES, 2006) i a mantenir i expandir el control sobre els països del sud (PAPADÓPULOS, 1999; HOOGVELT, 2001).

Les prescripcions polítiques associades als plans d'ajustament van obligar a reconfigurar les agendes polítiques dels països en desenvolupament. Independentment de les seves condicions socials, econòmiques i polítiques particulars, tots es van haver d'adaptar al paradigma neoliberal de desenvolupament. Els mecanismes de mercat van ser la recepta universal per a dissenyar les polítiques educatives i socials.

L'extensió dels préstecs condicionats, per tant, va generar importants canvis en la forma d'elaboració de la política educativa i en els propis continguts d'aquesta (BONAL, 2002a). D'una banda, el BM va introduir noves formes de governabilitat educativa, transferint la responsabilitat de les decisions educatives des de l'àmbit nacional cap al supranacional. Els organismes internacionals, i en particular el BM, passaven a ser els agents principals en la definició de les prioritats educatives nacionals. D'altra banda, el BM va alterar substancialment el mandat dels sistemes educatius, limitant la finalitat de l'educació a la cerca de competitivitat. La competitivitat econòmica es va convertir, progressivament, en la competitivitat del sistema educatiu, prioritzant aquelles reformes que permetessin augmentar la productivitat i l'eficiència del sistema educatiu (CARNOY, 1999). El model neoliberal de desenvolupament s'havia transferit completament al sector educatiu.

És més, l'orientació comprensiva dels PAE i el caràcter condicionat dels préstecs van generar una gran ampliació de la capacitat d'influència del BM. D'una banda, i gràcies a l'aplicació dels préstecs d'ajust, el BM va aconseguir expandir el seu rol cap a nous camps d'intervenció molt més amplis que aquells disponibles amb el clàssic finançament de projectes. Les reformes sectorials i institucionals van passar a formar part habitual de la cartera de finançament del Banc, i permeteren que expandís la seva capacitat d'intervenció cap a totes les àrees del sector en qüestió. D'altra banda, el mecanisme de condicionalitat emprat per a promoure (o imposar) l'ortodòxia neoliberal, li va permetre assegurar l'aplicació de determinades polítiques coherents amb la seva orientació ideològica i les seves prioritats d'intervenció. El resultat d'aquest procés va ser que, a mitjan dels anys vuitanta, el BM s'havia convertit en l'organisme internacional amb major capacitat d'intervenció en el sector educatiu dels països del sud i amb més influència sobre l'agenda global de desenvolupament (TARABINI, 2008).

#### 4.2. *Ajustament estructural i educació: el menú breu de política educativa*

Durant els anys vuitanta el sector educatiu es va convertir en una àrea d'intervenció central per al BM (JONES, 2006) i, tot i que semblava paradoxal, va ser precisament en l'època d'ajustament quan més van augmentar els seus crèdits educatius. En contra d'un marc que recomanava polítiques d'extrema austeritat, el BM va incrementar els préstecs per al sector educatiu i altres sectors socials (Bonal, 2003) i va aplicar un enfocament molt més expansiu i doctrinari sobre el finançament educatiu (MUNDY, 2002). El principal factor per explicar aquest canvi rau precisament en les característiques dels préstecs d'ajustament.

Amb els PAE el BM va donar prioritat al finançament de reformes sectorials davant el clàssic finançament per projectes i aquest fet no tan sols va permetre augmentar els crèdits destinats al sector educatiu, sinó que, sobretot, va generar una gran expansió de la influència del Banc en el sector. Els crèdits per a reformes sectorials van permetre al Banc intervenir a totes les àrees (avaluació, currículum, finançament, formació, etc.) i nivells (primària, secundària, superior, etc.) del sistema educatiu, cosa que augmentà enormement la seva capacitat de decisió i acció dins el sector. El resultat va ser que els préstecs educatius per al període 1980-89 es van mantenir constants al voltant del 4,5% del total de préstecs concedits pel Banc (MUNDY, 2002).

Els canvis en el sector educatiu no tan sols es van reflectir en el volum de préstecs, sinó també en el tipus d'intervenció del Banc en el sector i en les modalitats de política educativa a les quals va donar prioritat. El principal canvi que es manifesta a l'agenda de política educativa del BM és la prioritat donada al finançament de l'educació primària, fet que altera per primera vegada i de manera substancial la seva forma d'intervenció en el sector.

A partir de la dècada dels vuitanta, de fet, el BM abandona la lògica de planificació de mà d'obra i comença a utilitzar el càlcul de les taxes de rendiment com a metodologia per a determinar les seves prioritats d'inversió educativa. Tot i que ambdues modalitats formen part de la teoria del capital humà, utilitzen metodologies d'anàlisi diferents i, per tant, generen diferents prioritats d'inversió en el sector. Tenint en compte el mètode de planificació de la mà d'obra es dona prioritat a la formació professional perquè és la més eficient i productiva per a garantir el desenvolupament econòmic nacional. Tenint en compte el mètode de les taxes de rendiment, en canvi, es dona prioritat a aquella inversió educativa que generi més beneficis en relació als seus costos i, segons el BM, aquesta és precisament l'educació primària.

La prioritat atribuïda a l'educació primària va permetre augmentar la credibilitat i legitimitat del Banc en dos aspectes crucials: d'una banda, era una política basada en arguments tècnicament inqüestionables<sup>7</sup>, emmarcats en el paradigma dominant de l'economia de l'educació; d'altra, feia aparèixer el Banc com una institució preocupada per l'ampliació de les oportunitats educatives (BONAL, 2002b). Des de l'òptica del BM, no obstant això, la prioritat atorgada a l'educació primària no s'entenia com una qüestió de drets humans ni es relacionava amb la disminució de les desigualtats educatives o socials; al contrari, s'associava amb una lògica purament econòmica. Els càlculs realitzats a partir de les taxes de rendiment permetien demostrar que els beneficis socials de la inversió en educació primària eren superiors als dels nivells educatius superiors i, per tant, constituïen una base racional i eficient per a planificar la inversió en el sector. Tal com afirma Jones (2006), «no era una discussió sobre la relativa importància de l'educació primària, secundària, tècnica o superior en si mateixes; era una discussió sobre quina hauria de rebre més suport per part dels ministres d'economia» (JONES, 2006: 114). Prioritzar la inversió en educació primària significava, exclusivament, que aquest sector havia de ser prioritari en els pressupostos governamentals nacionals; uns pressupostos que, no obstant això, s'havien reduït substancialment com a repercussió dels plans d'ajustament estructural i que, per tant, limitaven dràsticament les possibilitats d'intervenció en el sector.

De fet, un dels impactes principals dels PAE va ser la dràstica reducció de la despesa pública, que limità els recursos disponibles per a finançar l'educació. Tal com han denunciat diversos autors (REIMERS i TIBURCIO, 1993; SAMOFF, 1994; WOODHALL, 1994; etc.), la majoria de països que van aplicar plans d'ajustament estructural van veure reduïts els recursos destinats a l'educació durant la dècada dels vuitanta. La reducció pressupostària va tenir seriosos efectes en el sector educatiu, entre els quals destaquen la limitació de les possibilitats d'expansió educativa, la reducció dels salaris del professorat i la major concentració de l'alumnat dins les aules. Aquesta situació va afectar negativament la qualitat i l'equitat dels sistemes educatius i els va conduir en molts casos «a una situació de xoc» (SAMOFF, 1994: 11). En paraules de Lewin

<sup>7</sup> Tot i que el BM presenta la metodologia de les taxes de rendiment com tècnicament inqüestionable, Bennell (1996) aporta nombroses evidències sobre els problemes associats a aquesta metodologia de càlcul. Els principals problemes identificats per l'autor són els següents: la falta de disponibilitat de dades, la poca fiabilitat d'aquestes i, sobretot, la sobreestimació dels beneficis socials de l'educació primària com a conseqüència de subestimar els costos d'oportunitat que es deriven d'aquesta inversió.

i Berstecher (1989; citats a WOODHALL, 1994) «a molts sistemes el col·lapse no va ser una possibilitat distant, sinó una realitat diària» (WOODHALL, 1994: 35).

Cal tenir en compte, a més, que la prioritat donada a l'educació primària va anar acompanyada per la recomanació de privatitzar els nivells educatius superiors (secundària i universitat) i d'augmentar la participació de les famílies en el finançament de l'educació. De fet, el BM va defensar la privatització de l'educació com una manera de compensar la reducció de la despesa pública sense afectar les possibilitats d'expansió educativa. Cal tenir en compte que, en un context de globalització, els nivells educatius juguen un paper crucial en la competitivitat nacional i que, per tant, és important disposar de població amb nivells educatius elevats. Des de l'òptica del BM, la privatització dels nivells educatius superiors es va presentar com la millor solució per a assegurar el procés d'expansió educativa i garantir, amb això, la competitivitat internacional del país en qüestió. D'altra banda, la privatització es defensava amb el supòsit d'una major efectivitat de les escoles privades respecte de les públiques i, curiosament, es va associar també amb un argument d'equitat. Atès que els grups socials més afavorits són els més representats en els nivells educatius superiors, la privatització es presenta com una manera per a compensar la regressivitat de la despesa pública en aquests nivells d'ensenyament (BONAL, 2002b).

En 1986, el BM va publicar un document (*Financing Education in developing countries: An exploration of policy options*) que, tot i no adquirir l'estatus de document polític oficial, va definir clarament les seves prioritats educatives durant aquest període: 1) cobrir el cost de l'educació superior a través de les quotes dels usuaris i reassignar la despesa pública educativa al nivell amb més beneficis socials, l'educació primària; 2) desenvolupar un mercat de crèdit per a l'educació, juntament amb beques educatives selectives, especialment per a educació superior; 3) descentralitzar la gestió dels sistemes educatius i estimular l'expansió d'escoles no governamentals i finançades per la comunitat per tal d'estimular la competitivitat, la millora de l'eficiència i la qualitat (WORLD BANK, 1986).

Cal tenir en compte, a més, que totes les negociacions de préstecs posteriors a la publicació d'aquest document van requerir com condició *sine qua non* l'acceptació dels principals arguments d'aquest (JONES, 1992, 2006). Segons Mundy (2002), la publicació d'aquest document, juntament amb un altre document igualment significatiu de l'època i basat en les mateixes recomanacions, *Education in Sub-Saharan Africa*, (WORLD BANK, 1988), va permetre per primera vegada que el sector educatiu del Banc adquirís «el tipus de *muscularitat* econòmica demandada a través de l'organització com un tot»

(MUNDY, 2002: 490). Tal com argumenta l'autora, tot i que el finançament educatiu de l'època es va mantenir relativament baix, la gran acceptació institucional de la nova agenda educativa es va reflectir en l'augment constant dels préstecs destinats a educació primària i en la inclusió de la privatització i de la recuperació de costos en molts dels préstecs per al sector educatiu.

Aquestes «recomanacions» (o prescripcions) educatives van ser la base d'intervenció del BM en el sector educatiu durant els anys vuitanta, i van constituir la base del que Heyneman defineix com el «menú breu de política educativa» (HEYNEMAN, 2003: 325). Reimers i Tiburcio (1993) sintetitzen perfectament els efectes de l'ajustament estructural en el sector educatiu amb l'expressió següent:

«L'impacte de l'ajustament s'hauria de valorar no només en termes del que es va deteriorar, sinó també en termes d'allò que no va millorar (...). Els costos de l'ajustament per al sector educatiu no van ser només costos directes, sinó també els costos de les oportunitats perdudes» (REIMERS & TIBURCIO, 1993: 51).

## 5. EL POSTCONSENS DE WASHINGTON: UNA NOVA AGENDA PER AL SECTOR EDUCATIU?

### 5.1. *Els canvis de l'agenda en un context de crisi de legitimitat*

Els PAE van permetre una expansió sense precedents de la capacitat d'influència del BM. Des de mitjan dels anys vuitanta, el Banc s'havia consolidat no tan sols com el major proveïdor de fons per al desenvolupament educatiu, sinó també com l'única organització internacional amb suficient capacitat, poder i recursos per a coordinar les iniciatives globals en l'àmbit del desenvolupament de l'educació (MUNDY, 2002).

Des de final dels anys vuitanta, no obstant això, les polítiques del BM i el rol de la institució com un tot van patir una creixent crisi de legitimitat. El resultat agregat de l'ajustament, lluny de l'esperat pels organismes internacionals, va tenir uns efectes catastròfics a la majoria de països que els van aplicar, ja que generà un augment generalitzat de l'atur, la pobresa i la desigualtat. En aquest context, es van començar a estendre les crítiques al Banc des de diversos sectors. Països del sud i del nord, organismes internacionals com la UNICEF i organitzacions no governamentals van començar a criticar tant la lògica com els efectes dels PAE, fet que va augmentar la sensibilitat internacional

sobre la duresa de l'ajust i va permetre qüestionar la legitimitat del model neoliberal de desenvolupament.

Aquest context de crisi de legitimitat va suposar un punt d'inflexió a la política del BM i va generar una reorientació dels seus discursos i agendes d'acció. Una «nova» agenda de desenvolupament, més àmplia i heterodoxa, es començava a consolidar per a solucionar els problemes de l'excessiu mercantilisme del CW. Aquesta «nova» agenda es coneix, des de final dels anys noranta, amb el nom de «PostConsens de Washington» (PCW).

La principal prioritat del BM sota el «nou» paradigma de desenvolupament és la lluita contra la pobresa. Així ho declara explícitament a la seva pàgina web, on indica literalment que la seva missió és «lluitar per un món lliure de pobresa». És més, en lloc de confiar en les virtuts del creixement econòmic per a reduir la pobresa de manera automàtica, estableix un marc polític per a aconseguir aquest objectiu; és a dir, defineix polítiques específiques dirigides directament a combatre la pobresa. Les noves propostes de lluita contra la pobresa tindran un impacte decisiu tant en el tipus de polítiques aplicades pel Banc com en el seu propi rol com agència capdavantera en el panorama de desenvolupament educatiu internacional. El focus en els pobres no només serà l'eix estratègic del PCW, sinó que permetrà al BM recuperar la legitimitat perduda per l'aplicació de l'ajustament estructural i liderar la configuració de la nova agenda educativa global.

## 5.2. *El rol de l'educació dins la nova agenda de lluita contra la pobresa*

El «nou mandat» de lluita contra la pobresa del BM ha atribuït una importància central a l'educació de la població pobra, considerada com un mecanisme central per a incrementar el seu capital humà i les seves oportunitats d'«activació». L'educació es considera una eina clau per a incrementar la productivitat laboral dels pobres i, conseqüentment, el creixement econòmic nacional. Dins el nou ordre de prioritats, per tant, l'educació no tan sols es continua mantenint com un dels «sectors forts» de la política del Banc<sup>8</sup>, sinó que es presenta com el factor central en les estratègies de desenvolupament i de lluita contra la pobresa.

Els canvis en l'agenda del Banc es comencen a reflectir a l'esfera educativa a mitjan dels anys noranta. La publicació de *Priorities and Strategies for*

<sup>8</sup> Els préstecs del BM destinats al sector educatiu es dupliquen entre el període 1980-84 i 1990-94, passen d'un 4,5% a un 7,6% del finançament total del Banc (MUNDY, 2002).



*Education* en 1995 (WORLD BANK, 1995) i d'*Education Sector Strategy* el 1999 (WORLD BANK, 1999a) reflecteixen el nou paper que juga l'educació a l'agenda del BM, entesa com inversió estratègica per a la competitivitat, el creixement i la superació de la pobresa en l'àmbit internacional. Parafrasejant el BM:

«La inversió en educació contribueix a l'acumulació de capital humà, que és essencial per a incrementar els salaris i mantenir el creixement econòmic. L'educació —especialment l'educació bàsica (primària i secundària inicial)— ajuda a reduir la pobresa incrementant la productivitat dels pobres, reduint la fertilitat i millorant la salut, i equipant les persones amb les habilitats que necessiten per a participar plenament en l'economia i en la societat» (WORLD BANK, 1995: 1).

«Hi ha diverses raons per a argumentar que l'educació és important per a millorar la vida de les persones i reduir la pobresa. Ho fa a través de múltiples maneres, incloent: (1) ajuda a les persones a ser més productives i a guanyar més (perquè l'educació és una inversió, reforça les seves habilitats i capacitats, el seu capital humà); (2) millora la salut i la nutrició; (3) enriqueix les seves vides directament; i (4) promou el desenvolupament social reforçant la cohesió social i donant a les persones millors oportunitats» (WORLD BANK, 1999a: 5).

El paquet de reforma educativa que proposa el BM durant els anys noranta manté la prioritat en l'educació bàsica, a través de l'ús reiterat de les taxes de rendiment com a mecanisme per a calcular les prioritats d'inversió educativa. Així mateix, continua defensant la participació de l'esfera privada en els nivells educatius superiors. La privatització, la descentralització i la recuperació de costos continuen format part essencial de les recomanacions de política educativa del Banc; en aquest sentit, el «menú breu de política educativa» definit per Heyneman (2003) continua jugant un paper clau en la definició de les prioritats educatives dels anys noranta. De fet, el *Priorities and Strategies for Education* estableix una funció purament residual per a la intervenció estatal en el sector educatiu. El document, a més, mostra molt poca preocupació respecte dels continguts i dels processos educatius en si mateixos (SAMOFF, 1996) i respecte de com s'ha de finançar i organitzar l'educació (JONES, 2006). «L'educació s'entén com qualsevol altre sector que podria ser transformat a través de la privatització i la descentralització» (JONES, 2006: 122). Conseqüentment, Jones i Coleman (2005) afirmen que el *Priorities and Strategies for Education* «va ser ni més ni menys que la celebració del pensament del

Consens de Washington en educació» (JONES i COLEMAN, 2005: 119). Tal com indica Bonal (2003), va ser un document altament prescriptiu sobre les «millors pràctiques» d'intervenció educativa que va reforçar les estratègies adoptades fins al moment pel BM.

Inicialment, per tant, el sector educatiu es va mantenir relativament immune a les crítiques que rebia el Banc i als propis canvis en la seva agenda d'actuació. L'èmfasi atribuït pel BM als aspectes socials i la prioritat donada a la lluita contra la pobresa, des de principi dels anys noranta, no va tenir inicialment cap repercussió a les seves opcions de política educativa (BONAL, 2003). De fet, tot i que el focus en la pobresa va augmentar el protagonisme de l'educació en la cartera de préstecs del Banc, aquest canvi no va alterar en absolut les prioritats d'inversió en el sector educatiu, que van continuar centrades de manera gairebé exclusiva en l'educació primària.

Els canvis en l'orientació de la política educativa del BM es comencen a manifestar a final dels anys noranta i es reflecteixen clarament a l'*Education Sector Strategy* de 1999. De fet, aquesta publicació representa la primera declaració global de política educativa del BM en gairebé vint anys (KLEES, 2002)<sup>9</sup>. Aquest document és molt més difús i conciliador que l'anterior, emfatitza la importància de la participació, la col·laboració i la contextualització i reforça la intervenció del Banc sobre els processos educatius.

En aquest context, el BM defineix quatre grans prioritats estratègiques per al sector educatiu: promoure l'educació bàsica (primària), especialment per a les noies i els col·lectius pobres; desenvolupar programes d'intervenció precoç per al desenvolupament infantil i la salut escolar; utilitzar mètodes innovadors de provisió educativa (educació a distància i ús de noves tecnologies); i seleccionar àrees específiques d'intervenció (currículum, avaluació, gestió i finançament) en el marc d'una reforma sistèmica de l'educació (WORLD BANK, 1999a: IX-X). Tal com afirma el mateix Banc, la inversió educativa de la institució ha passat de finançar el *hardware* (el maquinari) a finançar el *software* (el programari) (WORLD BANK, 1999a: 24-5). És a dir, el BM ha manifestat un creixent interès en qüestions de reforma curricular, processos d'ensenyament i aprenentatge, qüestions pedagògiques o qualitat educativa<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Fins al moment només s'havien publicat tres documents d'aquest tipus, els *Education Sector Working Papers* de 1971 (WORLD BANK, 1971) i 1974 (WORLD BANK, 1974) i l'*Education Sector Policy Paper* de 1980 (WORLD BANK, 1980).

<sup>10</sup> El concepte de *qualitat educativa* desenvolupat pel BM es basa fonamentalment en idees d'eficàcia, eficiència i gestió de l'educació. De fet, la millora de la qualitat educativa no es vincula en cap cas amb la necessitat d'incrementar els recursos destinats a educació.

En definitiva, l'*Education Sector Strategy* de 1999 no tan sols reflecteix una major flexibilitat en les metodologies d'intervenció del Banc en el sector educatiu, sinó que fonamentalment defineix una estratègia global de «millora» de l'educació com a eina bàsica per a lluitar contra la pobresa. Tenint en compte aquest model, el BM estableix una relació directa i causal entre educació i pobresa, ja que entén que l'augment d'una (educació) generarà la reducció gairebé automàtica de l'altra (pobresa), i que el resultat agregat d'aquesta equació serà el creixement econòmic i el desenvolupament nacional (TARABINI, 2008). L'educació, des d'aquesta perspectiva, constitueix la via principal per a «activar» i «potenciar» els pobres, privats ara de les capacitats necessàries per la seva integració social.

«L'educació és una de les explicacions que determinen per què algunes persones tenen majors ingressos que unes altres. Els qui han tingut menys educació tendeixen també a ser menys productius i més propensos a l'atur i a la marginació econòmica i social que les persones amb educació. Per tant, l'educació redueix la desigualtat i la pobresa en millorar les habilitats i la productivitat de tota la població, ja que l'equipara amb les habilitats necessàries per a adaptar-se a les èpoques econòmicament volàtils (...). Educar els pobres és un imperatiu social, econòmic i moral i ha de constituir un element essencial de qualsevol estratègia d'eradicació de la pobresa i de reducció de les desigualtats socials» (WORLD BANK, 1999b: 31).

Tot i la importància atribuïda a l'educació en la lluita contra la pobresa, i de manera sorprenent, cap dels documents educatius publicats pel BM durant aquesta època analitza detalladament les relacions entre educació, pobresa i desenvolupament (KLEES, 2002; JONES, 2006). És a dir, el BM es limita a establir una relació lineal entre educació, pobresa i desenvolupament (més educació genera menys pobresa i, conseqüentment, més desenvolupament) però en cap cas explora les múltiples relacions entre aquests tres conceptes. Cal tenir en compte, a més, que els programes educatius i de lluita contra la pobresa previstos durant aquest període s'apliquen en un marc que continua defensant l'austeritat econòmica, la privatització dels serveis socials i la reforma estructural. Les mesures aplicades pel BM sota les denominades «reformes de segona generació» tenen la particularitat de ser compatibles amb la lògica de l'ajustament, d'encaixar en el model neoliberal de desenvolupament i de mantenir un reduït marge d'intervenció estatal (FINE, 2001).

En aquest sentit, es pot afirmar que la preocupació del BM per la lluita contra la pobresa es guia per una lògica exclusivament econòmica; és a dir, evi-

tar els riscos que comporta la pobresa per a l'estabilitat i el creixement dels mercats (ILON, 2002). Tal com indiquen Craig i Porter (2003), les prioritats del BM sota el PCW són les següents: «primer, integració econòmica global, després bon governament i, per últim i com a resultat, reducció de la pobresa, limitada a xarxes de seguretat i a desenvolupament de capital humà» (CRAIG & PORTER, 2003: 53). I, efectivament, la importància atribuïda a la inversió educativa de la població pobra es basa en la mateixa lògica: ampliar les oportunitats dels pobres per participar en el mercat i així incrementar el creixement econòmic nacional. Parafraçant de nou el BM:

«Estendre una educació bàsica de qualitat o aplicar programes d'alfabetització per als individus desavantatjats és crucial per a preparar-los per a contribuir al creixement econòmic i beneficiar-lo (...) les inversions educatives també són crucials per al creixement econòmic sostenible en els països de menors ingressos (...) l'educació és fonamental per a crear una economia competitiva basada en el coneixement (...) aquests impactes són majors si l'educació està integrada en una estratègia competitiva d'estabilitat macroeconòmica, obertura comercial, incentius per a la inversió estrangera, preus de telecomunicacions eficients i adequada inversió en infraestructures» (WORLD BANK, 2001: 2).

L'agenda educativa desenvolupada pel BM des dels anys noranta, per tant, es caracteritza per les omissions i limitacions següents:

En primer lloc, es tracta d'una agenda excessivament econòmica que deixa en segona posició la necessitat de disposar de recursos adequats per a l'educació i omet la consideració de l'educació com a dret humà universal (KLEES, 2002).

En segon lloc, es tracta d'una agenda profundament contradictòria, ja que tot i ressaltar les virtuts de l'educació per lluitar contra la pobresa, manté gairebé intacte el «menú breu de política educativa» i els procediments de préstec tradicionals (BONAL, 2003). La contradicció de l'agenda també es deriva del rol atribuït a l'educació en les estratègies de desenvolupament i, especialment, de la justificació atorgada pel Banc a la necessitat de prioritzar l'educació (BONAL, 2007). És a dir, d'una banda justifica la importància de l'educació tenint en compte els nous requisits del context de globalització (a la societat del coneixement l'educació és més necessària que mai per garantir la incorporació dels individus al mercat laboral i la competitivitat nacional); d'altra, no obstant això, omet els efectes de la globalització en la devaluació de les credencials edu-

catives (a mesura que augmenta la demanda d'educació, es devalua la utilitat social dels títols adquirits, cosa que genera un desplaçament dels nivells mínims d'educació per a garantir la inclusió laboral i la competitivitat nacional). Aquesta és, precisament, la principal paradoxa del procés de globalització: a mesura que l'educació es fa més necessària esdevé alhora menys suficient (FILMUS, 2001). Una paradoxa clarament omesa a l'agenda del BM.

Finalment, cal assenyalar l'omissió de la desigualtat com a objectiu explícit de l'agenda del BM (TARABINI, 2008). Tot i que teòricament el BM reconegui els efectes de la desigualtat sobre la pobresa i el creixement econòmic, a la pràctica no ha desenvolupat propostes d'intervenció explícitament orientades a disminuir la desigualtat socioeducativa. De fet, les propostes del BM s'orienten fonamentalment a augmentar les «capacitats» dels individus pobres, via inversió educativa, però no a canviar les estructures econòmiques, socials i educatives que continuen generant oportunitats absolutament diferents entre grups socials no només per fer front a l'educació, sinó sobretot per afrontar situacions de pobresa i exclusió social. Entre aquestes estructures ens referim, per exemple, a la necessitat de millorar les condicions de feina del professorat, a la disminució de les diferències entre escoles públiques i privades o a la intervenció sobre la pròpia estructura del mercat laboral.

## 6. CONCLUSIONS

L'any 2006, i després de gairebé vuit anys sense publicar un nou document global sobre política educativa, el BM publica *Education Sector Strategy Update*. L'objectiu principal del document és dissenyar una estratègia que permeti maximitzar l'impacte de l'educació en el creixement econòmic i en la reducció de la pobresa. Amb aquesta finalitat, el BM incorpora algunes novetats significatives a la seva agenda de política educativa. Algunes de les més rellevants són les següents: emfatitza la necessitat de vincular les polítiques educatives amb polítiques socioeconòmiques de tipus més general, un tema fins al moment completament absent de l'agenda del BM; augmenta la importància atribuïda a l'educació secundària, i no tan sols a l'educació primària com era habitual a l'agenda educativa del Banc; i incrementa l'èmfasi en els resultats d'aprenentatge i no només en l'accés a l'educació.

Valorar fins a quin punt les novetats que apareixen al document suposaran un canvi substancial de les prioritats d'intervenció del BM és una tasca que només es podrà realitzar a mitjà i llarg termini. Caldrà veure si, efectivament,

les propostes realitzades sobre paper es tradueixen en polítiques específiques i es reflecteixen a les seves prioritats i modalitats de finançament.

En qualsevol cas, cal tenir en compte que la nova estratègia educativa del BM manté l'aproximació de l'*Education Sector Strategy* de 1999 i reafirma explícitament les seves prioritats d'intervenció. El principal objectiu del Banc continua sent aconseguir l'educació bàsica per a tothom i, especialment, millorar l'accés dels pobres als nivells educatius bàsics. Paral·lelament, es continua defensant la privatització dels nivells educatius superiors i les polítiques de recuperació de costos i s'emfatitza la importància de l'eficàcia i l'eficiència de la inversió educativa. En aquest context, podem aventurar que les novetats de l'agenda, si s'arriben a concretar, seran un complement de les polítiques aplicades durant les dècades anteriors, però en cap cas representaran una substitució o un canvi radical respecte de les prioritats que tradicionalment han orientat la intervenció del BM en educació. El «menú breu de política educativa» pot continuar sent la lògica dominant per orientar les prioritats educatives.

#### REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- BECKER, G. S. *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. London: The University of Chicago Press, 1964.
- BENNEL, P. «Using and abusing rates of return: A critique of the world bank's 1995 education sector review». *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 1996, 235-48.
- BONAL, X. «Plus ça change... the world bank global education policy and the post-washington consensus». *International Studies in Sociology of Education*, 12 (1), 2002a, 3-22.
- «Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial en América Latina». *Revista Mexicana de Sociología*, 64 (3), 2002b, 3-35.
- «Contra la pobreza... ¿desigualdad? La educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latina». Ponència presentada a: *Seminario Internacional Descentralización y política social en América Latina*, Barcelona, 3-4 abril, 2003.
- «On global absences: Reflections on the failings in the education and poverty relation in Latin America». *International Journal of Educational Development*, 27 (1), 2007, 86-100.
- CARNOY, M. *Globalization and educational reform: what planners need to know*. París: UNESCO, 1999.

- CRAIG, D.; POTTER D. «Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence». *World Development*, 31 (1), 2003, 53-69.
- CHABOTT, C. «Constructing educational consensus: international development professionals and the World Conference on Education for All». *International Journal of Educational Development*, 18 (3), 1998, 207-18.
- FINE, B. *Social Capital versus Social Theory*. London: Routledge, 2001.
- FILMUS, D. *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Madrid: Santillana, 2001.
- GORE, CH. «The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for developing Countries». *World Development*, 28 (5), 2000, 789-804
- HEYNEMAN, S. P. «The World Bank and the Analysis of Human Capital: A Contribution or Distortion?». Ponència presentada a: *Annual Meeting of the Comparative and International Education Society*, Washington D. C., 2001.
- «The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000». *International Journal of International Development*, (23), 2003, 315-37.
- HOOGVELT, A. *Globalisation and the Postcolonial World. The new political economy of development*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001.
- ILON, L. «Agent of global markets or agent of the poor? The World Bank's education sector strategy paper». *International Journal of Educational Development*, 22, 2002, 475-82.
- JONES, P. W. *World Bank financing education. Lending, Learning and Development*. London: Routledge, 1992.
- «On World Bank Education Financing». *Comparative Education*, 33 (1), 1997, 117-29.
- «Globalisation and the UNESCO mandate: multilateral prospects for educational development». *International Journal of Educational Development*, 19 (1), 1999, 17-25.
- Education, Poverty and the World Bank*. Netherlands: sense editors, 2006.
- JONES P. W.; Colemand, D. *The United Nations and Education. Multilateralism, development and globalisation*. Nova York: Routledge Falmer, 2005.
- KAPUR, D.; LEWIS J.; WEBB, R. (eds.). *The World Bank: Its First Half Century*. Volum 1. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997.
- KLEES, S. J. «World Bank education policy: new rhetoric, old ideology». *International Journal of Educational Development*, 22 (5), 2002, 451-74.
- LEFTWICH, A. «Governance, Democracy and Development in the Third World». *Third World Quarterly*, 14 (3), 1993, 607.
- MUNDY, K. «Educational Multilateralism and Changing World Order: Unesco and the limits of the possible». *International Journal of Educational Development*, 19 (1), 1999, 27-52.

- «Retrospect and prospect: education in a reforming World Bank». *International Journal of Educational Development*, (22), 2002, 483-508.
- PAPADÓPULOS, J. «Igualdad, democracia y políticas sociales en el Cono Sur de América Latina». A: SCHTEINGART, M. (ed.). *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. Mèxic: Miguel Àngel Porrúa, 1999, 103-36.
- REIMERS, F.; TIBURCIO, L. *Education, Adjustment and Reconstruction: options for change*. París: UNESCO, 1993.
- SAMOFF, J. *Crisis and Adjustment: Understanding National Responses*. London: Cassell and UNESCO, 1994.
- (ed.). «*Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*». París: Cassell, 1994, 5-27.
- «Which priorities and strategies for education?». *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 1996, 249–7
- STIGLITZ, J. *Globalization and its discontents*. Nova York, Londres: Norton, 2002.
- TARABINI, A. *Educación, pobreza y desarrollo: agendas globales, políticas nacionales, realidades locales*. Tesi doctoral. Departament de Sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona: Bellaterra-Barcelona, 2008.
- WOODHALL, M. «The Context of Economic Austerity and Structural Adjustment». A: SAMOFF, J. (ed.). *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*. París: Cassell, 1994, 28-39.
- WORLD BANK. *Education Sector Working Paper*. Washington DC: World Bank, 1971.
- Education Sector Working Paper*. Washington DC: World Bank, 1974.
- Education Sector Policy Paper*. Washington DC: World Bank, 1980.
- Financing Education in developing countries: An exploration of policy option*. Washington DC: World Bank, 1986.
- Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization and Expansion*. Washington, DC: World Bank, 1988.
- World Development Report 1990. Poverty*. Washington DC: World Bank, 1990.
- Priorities and strategies for education*. Nova York: World Bank, 1995.
- Education sector strategy*. Nova York: World Bank, 1999a.
- Educational Change in Latin American and the Caribbean*. Nova York: World Bank, 1999b.
- World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Washington DC: Oxford University Press, 2001.
- Education Sector Strategy Update. Achieving Education for all, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness*. Washington DC: World Bank, 2006.