

Contra la pobreza... ¿desigualdad? La educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latina*

Xavier Bonal

Introducción

En los últimos veinte años el Banco Mundial (BM) ha intensificado notablemente sus actividades relacionadas con la educación, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Los créditos educativos han pasado de constituir el 4 por 100 del presupuesto del Banco en 1980 a más del 9 por 100 en 1999 (World Bank, 1999a). En 1998 los créditos relacionados con la educación superaron los 2.800 US\$ millones.¹ En 1999 el BM mantenía proyectos activos en 92 países, con una presencia especialmente significativa en África subsahariana y en América Latina (World Bank, 1999a, p. 67). Desde un punto de vista cualitativo, el BM ha multiplicado notablemente su producción intelectual en el ámbito de la política educativa, tanto en lo que respecta al número de profesionales que trabajan en el sector, en actividades internas o de consultoría, como en lo que se refiere al número y frecuencia de análisis y *policy papers* elaborados desde el Departamento de Educación.² La expansión cuantitativa y cualitativa de la actividad educativa del BM le ha otorgado un *quasi-monopolio* en el terreno de la ayuda internacional al desarrollo educativo. La reducción de otras formas de cooperación internacional y la expansión de su cartera de clientes explican que el BM canalice en la actualidad el 30 por 100 de la Ayuda Internacional al Desarrollo en el ámbito educativo (World Bank, 1999a). Por otra parte, la hegemonía del «Consenso de Washington» (Williamson, 1993) a lo largo de la década de los ochenta y buena parte de los noventa situaron al BM, junto con el FMI, en el primer plano de la producción y mantenimiento del paradigma neoliberal del desarrollo.

94 Xavier Bonal

Curiosamente, el protagonismo del BM en educación en las últimas dos décadas coincide con la aplicación de las políticas de ajuste estructural (PAE) en América Latina y en África. En un marco de prescripción de políticas de extrema austeridad, los créditos al sector educativo y a otros sectores de la política social aumentan. Este cambio se explica por la prioridad otorgada por el BM a las reformas institucionales, aspecto esencial de los programas de ajuste y elemento fundamental de la condicionalidad de los créditos (Mundy, 2002, p. 488). Por lo tanto, si bien los programas de ajuste acarrearón reducciones drásticas en subsidios básicos, la financiación destinada a las reformas sectoriales aumentó. Es éste un aspecto clave para entender la capacidad de influencia del BM en la orientación de la política educativa de los países en desarrollo. Si bien en términos cuantitativos la financiación educativa canalizada a través del Banco puede suponer un porcentaje relativamente pequeño del presupuesto educativo nacional, el carácter condicionado de sus créditos multiplican su influencia sobre la lógica de la administración y gestión de los sistemas de enseñanza.

Las presiones, las críticas y la evidencia del fracaso de los programas de ajuste, sin embargo, han modificado aspectos importantes de la agenda del BM. Ya desde principios de la década de los noventa se observan cambios sustanciales en la retórica del Banco e incluso en sus estrategias de diseño y evaluación de programas.³ La incorporación en 1990 al programa Educación para Todos, la creación de una Unidad Social del Ajuste encargada de evaluar el impacto social de las políticas de estabilización (Samoff, 1994), la influencia de los trabajos de Amartya Sen sobre el desarrollo humano, la incorporación de Joseph Stiglitz en 1997 como economista jefe del BM (y el desarrollo del denominado *Post-Washington Consensus*), y, sobre todo, la prioridad de la lucha contra la pobreza, son algunos de los factores explicativos de la reorientación de algunas de las estrategias y prioridades del Banco. Lógicamente, el nuevo orden de prioridades permite entender que la educación se haya mantenido como uno de los sectores «fuertes» de la política del BM, tal y como se evidencia en algunos de sus documentos estratégicos (World Bank, 1995, 1999a, 1999b, 2001). En la lucha contra la pobreza, la educación aparece como uno de los mecanismos clave para facilitar la inserción laboral y social de los sectores excluidos y para dotarles de las capacidades necesarias para su autonomía personal. Dada la importancia de la educación como herramienta de formación de capital humano y de po-

sibilidades de movilidad social, priorizar la inversión educativa en la lucha contra la pobreza constituye un objetivo legítimo y necesario. Menos claro es, sin embargo, determinar cuáles son las mejores estrategias, los mejores medios para llegar a ello. Este trabajo pretende evaluar de forma crítica las estrategias explícitas de política educativa del Banco Mundial dirigidas a la lucha contra la pobreza y, al mismo tiempo, evidenciar los efectos sobre las desigualdades educativas que de forma directa o indirecta se derivan del modelo de política educativa al que han tendido muchos países latinoamericanos en las últimas décadas. El trabajo pretende mostrar, por una parte, el carácter limitado de las estrategias educativas contra la pobreza y, por otra, subrayar las contradicciones entre la prioridad de la lucha contra la pobreza y una política educativa generadora de desigualdades. La estructura del texto es la siguiente: en el primer apartado se evalúan los cambios en los discursos y políticas contra la pobreza del BM. El segundo apartado refleja el encaje de la política educativa en el modelo de desarrollo del Banco y su relación con la agenda contra la pobreza. En el tercer apartado se revisan algunos indicadores sobre desigualdades educativas en América Latina en la década de los noventa para, a continuación, en el cuarto apartado, mostrar los límites de la ortodoxia del BM en el desarrollo de una política educativa de reducción de la pobreza y la desigualdad. Finalmente, el texto concluye con unas reflexiones generales sobre la importancia de los factores omitidos por el BM cuyos efectos (previstos o imprevistos) son determinantes para interpretar los límites de su política educativa.

Los pilares de la lucha contra la pobreza del Banco Mundial: del efecto «goteo» a la «focalización»

Evaluar en detalle las estrategias y los programas de lucha contra la pobreza del BM es una tarea que escapa a los objetivos y posibilidades de este artículo. Sin embargo, sí merece la pena detenerse en describir las directrices de la elaboración de políticas de lucha contra la pobreza. Efectivamente, las argumentaciones del BM han cambiado en el siguiente sentido: bajo la hegemonía del Consenso de Washington la prioridad de la estabilización macroeconómica, las políticas pro-exportación y la liberalización comercial y financiera son considerados factores funda-

96 Xavier Bonal

mentales para el crecimiento económico. A partir de las primeras tasas de crecimiento, una vez superado un primer periodo de ajuste, el efecto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza se considera «automático». De hecho, a lo largo de la década de los 80 es excepcional encontrar entre la documentación del BM análisis o discusiones sobre el impacto más o menos redistributivo de los PAE. Como señala Mundy, «se asume que una vez activado el crecimiento económico por medio del mercado y una vez eliminadas las distorsiones gubernamentales, la demanda de fuerza de trabajo entre los sectores más pobres aumentará, mejorando de este modo su poder adquisitivo y su nivel económico» (Mundy, 2002, p. 488). Este efecto «goteo» es suficientemente poderoso, incluso para paliar los efectos de la reducción del gasto público en el terreno educativo o en otras políticas sociales. Se asume que las mejoras de eficiencia derivadas de la reducción del sector público y del aumento de la provisión privada son por sí mismas generadoras de demanda de empleo y, en consecuencia, de la integración social de los sectores sociales más desfavorecidos. De ahí que las principales prescripciones del BM se dirijan a la reducción drástica del sector público, a la desregulación y privatización. Este modelo de reducción automática de la pobreza prescinde de la relación entre desigualdad y crecimiento económico. Si bajo la presidencia de Robert McNamara (1968-81) se parte de una relación contradictoria entre ambos factores (y por lo tanto la necesidad de establecer prioridades de intervención y acompañarlas de políticas compensatorias), en los años 80 la ortodoxia neoliberal dominante en la política del BM supone que no se desarrolle una agenda específica de políticas redistributivas o de lucha contra la pobreza.

El retroceso generalizado durante la «década perdida» de aquellos países que desarrollaron los PAE (Stewart, 1995, Chossudovsky, 1998) explica en buena medida el progresivo abandono de la ortodoxia neoliberal más dura y la adopción de una agenda de desarrollo que contempla estrategias complementarias a un modelo de crecimiento centrado en el mercado. El *World Development Report* de 1990, por ejemplo, con el explícito título de *Poverty*, plantea estrategias de desarrollo que incluyen el desarrollo de políticas intensivas en trabajo asociadas al crecimiento de los sectores exportadores, inversiones específicas en los sectores más pobres (especialmente en educación y sanidad) y el desarrollo de programas «focalizados» y de fondos sociales de emergencia (World Bank, 1990). La nueva estrategia del BM, más heterodoxa, se traduce rápidamente en su política

de préstamos, hasta el punto de que a finales de la década de los 90 los programas de emergencia (fondos sociales) llegan a suponer el 50 por 100 de los préstamos de ajuste estructural (Mundy, 2002: 492). Las políticas anti-pobreza desarrolladas a principios de la década de los 90, sin embargo, constituyen medidas de compensación a unas políticas de ajuste que siguen enfocadas a la estabilización macroeconómica. En una segunda fase, la constatación de que los programas de ajuste y el diseño de los fondos sociales constituyen medidas insuficientes para solucionar los problemas de la «pobreza crónica» explican un nuevo giro en la política del BM: los fondos sociales de emergencia adquieren un carácter más «activo» y menos compensatorio (Cornia, 2001, p. 2). Se trata, en este caso, de «activar» a los sectores más excluidos de la sociedad a través de políticas que potencien su capital humano y su acceso a actividades productivas. De este modo, los denominados fondos de inversión social complementan el carácter puramente compensatorio de los fondos sociales de emergencia.

Es este el contexto en el que se enmarca el *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*. Este texto pone de manifiesto tanto el interés del BM en erigirse como institución encargada de velar por el «bienestar global» como las estrategias y prioridades que deben orientar este objetivo. La mayor heterodoxia del BM en su análisis del desarrollo se explicita especialmente en el capítulo 3 del informe: «Crecimiento, desigualdad y pobreza». Se trata de un capítulo extensamente documentado en el que se evalúa la relación entre las tres variables a partir de preguntas del tipo: «¿Por qué tasas similares de crecimiento se relacionan con distintas tasas de reducción de la pobreza?» (World Bank, 2001, p. 52). Alejándose de cualquier respuesta inequívoca a la cuestión, el discurso del BM sí abandona la clásica incompatibilidad entre crecimiento y equidad para reconocer que

«estudios recientes —y evidencia empírica— cuestionan el *tradeoff* [entre crecimiento y equidad]: menos desigualdad puede incrementar el crecimiento económico por medio de diversos canales. Sociedades desiguales son más propensas a tener dificultades en la acción colectiva, aspecto que se refleja en disfunciones institucionales, inestabilidad política, propensión a políticas redistributivas de carácter populista o mayor volatilidad en sus políticas. En la medida en que la desigualdad de ingreso coexiste con mercados de créditos imperfectos, los pobres pueden verse imposibilitados de invertir en su capital humano y físico, con consecuencias adversas para el crecimiento a largo plazo» (World Bank, 2001, p. 56).

98 Xavier Bonal

Con todo, en el mismo capítulo el BM se apresura a asegurar que

esto no quiere decir que toda política pro-equidad tendrá los efectos deseados. Si la reducción de la desigualdad se realiza a expensas de otros factores que conducen al crecimiento, los beneficios de la redistribución pueden desaparecer. Expropiación de bienes a gran escala pueden derivar en convulsión política y violencia, perjudicando de este modo el crecimiento. O intentos de redistribución de la renta pueden reducir los incentivos para ahorrar, invertir o trabajar (World Bank, 2001, p. 57).

De este capítulo se derivan algunos aspectos significativos para interpretar el modelo de lucha contra la pobreza del BM: el mantenimiento de la prioridad del crecimiento sobre cualquier otro objetivo económico y/o social, una cierta resistencia a adherirse a la mayoría de análisis que subrayan la relación positiva entre crecimiento, equidad y reducción de la pobreza,⁴ la tendencia a atribuir a factores internos (de la nación) y no al diseño de sus políticas o recomendaciones el hecho de que el crecimiento beneficie a toda la población y reduzca eficazmente la pobreza, o la importancia otorgada a la educación como estrategia clave para permitir la inclusión social. Los capítulos restantes del Informe confirman la tendencia a un planteamiento más heterodoxo del BM. En ellos aparecen recomendaciones para la reorientación del gasto público (con una asignación que beneficie más a los sectores más pobres), mecanismos para conseguir un funcionamiento de los mercados más favorable a los pobres, propuestas de intervención «focalizada» en programas sociales, mejoras en la eficiencia administrativa, estímulos a la participación directa de los sectores más desfavorecidos en la toma de decisiones, iniciativas para implicar a todo tipo de organizaciones en una coalición contra la pobreza, estrategias para generar y movilizar el capital social en proyectos de desarrollo, estrategias para reducir la vulnerabilidad de los pobres. El abanico de estrategias y prioridades es amplio.

Cuánto hay de retórica o de cambio sustancial en la reorientación del modelo de desarrollo del BM en el marco de su «cruzada» contra la pobreza no puede responderse fácilmente. Algunas evaluaciones sobre el impacto de los fondos sociales de emergencia se muestran muy críticas con la eficacia de estos programas (Cornia, 2001; Stewart y Van der Geest, 1995). En muy pocos casos, según estos autores, dichos programas han conseguido mejorar sustancialmente los niveles de vida de los secto-

res sociales más pobres. La mala planificación, los elevados costos de su aplicación, los problemas de identificación de los potenciales beneficiarios o los límites de su extensión han sido señalados como factores que limitan su eficacia. No es de extrañar que estas evaluaciones críticas concluyan señalando que los fondos sociales de emergencia han tenido más una función de proporcionar una imagen política determinada que un papel efectivo como políticas de reducción de la pobreza.

A pesar de la tendencia a la heterodoxia, la estrategia del BM para combatir la pobreza presenta la característica de ser compatible con el ajuste. La focalización puede encajar en un modelo de desarrollo que no se aleja en esencia del neoliberalismo y que mantiene unos reducidos márgenes de intervención del Estado, al que otorga sólo capacidad de actuación para corregir las imperfecciones del mercado (Fine, 2001). Es relevante, por lo tanto, preguntarse qué pauta ha seguido la expansión cuantitativa y cualitativa de las actuaciones del BM en educación y hasta qué punto constituye, como señala el propio Banco, un mecanismo fundamental en la lucha contra la pobreza.

Las líneas de actuación del BM en educación y la lucha contra la pobreza

Este apartado tiene como objetivo exponer las opciones de política educativa del BM desde principios de los años 80 hasta la actualidad. El análisis de dichas opciones debe permitirnos, en primer lugar, evaluar su correspondencia y coherencia con el modelo de desarrollo impulsado y defendido por el BM. En segundo lugar, la evolución de la agenda de política educativa del Banco debe hacer posible también evaluar si la prioridad de la lucha contra la pobreza ha modificado las estrategias de intervención de la institución. En otras palabras, la cuestión a responder es la siguiente: ¿Cambian las estrategias educativas del BM como consecuencia de los cambios en la agenda global para el desarrollo? ¿Implica la priorización de la lucha contra la pobreza un cambio de rumbo en la política educativa?

Como se ha señalado en la introducción, la adopción de los PAE a principios de los 80 se tradujo en un incremento de los recursos del BM destinados a la educación. El hecho de que la educación no fuera un sec-

100 Xavier Bonal

tor protagonista del fracaso de las estrategias contra la pobreza del BM desarrolladas en los años 70 y el paso de una lógica de planificación educativa basada en el cálculo de las necesidades de mano de obra a una lógica fundamentada en el cálculo de las tasas de rendimiento,⁵ junto con la necesidad ya expuesta de introducir reformas institucionales, explican la expansión cuantitativa de los créditos educativos.

La importancia de la teoría del capital humano como único paradigma sobre el que articular las decisiones educativas confirió al Departamento de Educación del BM el estatus científico necesario para racionalizar las decisiones de inversión (Mundy, 2002: 490). La posibilidad de cuantificar beneficios, costes y establecer precios «correctos» para la educación resultó extremadamente útil en un momento en el que la ortodoxia del modelo de desarrollo, desde un enfoque de economía neoclásica, requiere cuantificación y formalización. Gracias a la teoría del capital humano, el sector educativo del BM pasó a adquirir la racionalidad económica que exigía el momento.

Más allá de los aspectos internos, sin embargo, la nueva lógica basada en las tasas de rendimiento de la inversión educativa supuso un cambio de rumbo sustancial en las prioridades y estrategias del Banco (visibles, por ejemplo en el *policy paper* de 1980, World Bank, 1980). En efecto, el nuevo paradigma de inversión educativa justificó la reorientación de los créditos y recomendaciones del BM en la dirección de priorizar la inversión en enseñanza básica sobre otros sectores educativos (como la formación profesional o la enseñanza superior). Asimismo, el hecho de fundamentar la racionalidad de la inversión en el cálculo de costes y beneficios educativos privados y sociales permitió al BM dotarse de una racionalidad de asignación del gasto público educativo que legitimaba la privatización o la introducción de sistemas de financiación de la educación basados en la recuperación de costes (Bonal, 2002, p. 14). La racionalidad del *quien paga y quien se beneficia* facilitó los argumentos idóneos para reorientar el gasto público educativo en un entorno de severos recortes derivados de las políticas de ajuste y aportó los necesarios criterios de equidad y de atención a la pobreza para reforzar la “bondad” de los créditos del BM. Una racionalidad, por lo tanto, compatible con la ideología del ajuste, compatible con una política de expansión educativa basada en el mercado y compatible con los principios redistributivos que debían orientar las pautas de gasto.

Esta argumentación es clave para comprender la coherencia entre el

Contra la pobreza... ¿desigualdad? 101

modelo de desarrollo del BM y la política educativa. Una coherencia plausible en el terreno científico (disponer de un único método riguroso para establecer prioridades y estrategias de inversión independientes del contexto) y plausible en el ámbito político-ideológico (una política educativa consonante con la doctrina neoliberal dominante y que añade la carga de legitimación necesaria en los aspectos relacionados con la equidad y la igualdad de oportunidades educativas). No es de extrañar, por lo tanto, que la agenda de la política educativa del BM se complete con medidas como el desarrollo de mercados de créditos educativos en educación superior, el aumento de las posibilidades de inversión por parte del sector privado o las recomendaciones sobre descentralización escolar como mecanismo de sistemas de gestión escolar que incrementen la competitividad entre escuelas (World Bank, 1986).

Es precisamente la solidez y adaptación de esta orientación de la política educativa al modelo de desarrollo neoliberal lo que explica la relativa resistencia al cambio de estrategia educativa del BM. En efecto, a pesar de las críticas al ajuste y de la evidencia del retroceso educativo a lo largo de la década de los 80 en África y América Latina —expresado en indicadores como el gasto educativo per cápita, las tasas de deserción escolar, el aumento de los costes privados de la enseñanza o el abandono del profesorado cualificado (Reimers y Tiburcio, 1993; Ilon, 1994, Samoff, 1994)— la política educativa del BM no sufre alteración alguna en la primera mitad de los años 1990. Ello lo confirma el documento *Priorities and Strategies for Education*, de 1995, un texto altamente prescriptivo sobre las «mejores prácticas» de inversión educativa y que refuerza las estrategias adoptadas hasta el momento por la institución.⁶ Es decir, la mayor heterodoxia del BM, plasmada en la prioridad de la lucha contra la pobreza y en el establecimiento de los fondos sociales de emergencia, no repercute inicialmente en las opciones de política educativa del BM. De hecho, la importancia que adquiere la lucha contra la pobreza repercute visiblemente en el protagonismo de la educación en la cartera de préstamos del Banco, sin que ello altere las prioridades de inversión. El cuadro 1 recoge la evolución de los créditos educativos del BM y su distribución sectorial. Puede observarse cómo el punto de inflexión en la distribución de los créditos entre enseñanza básica y superior se produce a mediados de la década de los ochenta, una vez consolidado el cálculo de las tasas de rendimiento como criterio de priorización de los créditos educativos.

102 Xavier Bonal

CUADRO 1
 Distribución de los créditos educativos del Banco
 (millones de US\$ de 1998 y porcentajes)

	1963-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99
Total créditos educativos	1.077,1	2.642,2	3.970,6	4.882,6	5.455,8	10.119,4	9.391,8
% de créditos educativos sobre el total de créditos	3,0	5,1	4,4	4,5	4,5	8,2	7,6
% de créditos a enseñanza primaria y preescolar	4,2	10,6	23,6	22,9	26,3	36,1	37,8
% de créditos a enseñanza superior	28,6	45,1	42,3	53,7	50,5	33,4	28

FUENTE: Mundy (2002, p. 486)

No es hasta la segunda mitad de los años 90 cuando pueden observarse algunos cambios en la orientación de la política educativa del BM. El cambio más significativo se sitúa sin duda en la voluntad de la institución de establecer nuevos mecanismos de determinación de los créditos que tengan en cuenta el contexto regional o local. Una nueva terminología, con expresiones como *Comprehensive Development Framework* o *Country Assistance Strategy* (World Bank, 1999a), refleja el carácter integral que intentan adquirir las intervenciones del BM bajo la dirección de James Wolfensohn. Se intenta de este modo integrar las estrategias sectoriales (en educación, salud o infraestructuras) en programas más amplios cuyo diseño va siempre precedido de evaluaciones sobre su contexto de aplicación. Este nuevo enfoque requiere asimismo cambios en la metodología de intervención del BM. En los últimos años el BM ha buscado la colaboración de ONG⁷ y de otros organismos internacionales (UNICEF, UNESCO, OCDE) para llevar a cabo el diseño, planificación y aplicación de sus proyectos. Ha recurrido asimismo a una imagen de diálogo mediante consultas directas con los potenciales beneficiarios de los proyectos y con actores de la sociedad civil de los países y regiones

prestatarios. Se intenta de este modo establecer sistemas de planificación más participativos y más adaptados a la realidad local.⁸

Las nuevas tendencias suponen la adaptación completa de la política educativa a una agenda de desarrollo más flexible y, sobre todo, a una agenda que adopta la acción selectiva sobre grupos de población como nueva estrategia de intervención. En el plano educativo, las prioridades globales que establece el BM se centran en cuatro ámbitos: la educación básica de los más pobres y de las chicas, los programas de intervención precoz en desarrollo infantil (*Early Child Development*) y en salud escolar, el uso de métodos innovadores en la provisión educativa (educación a distancia, uso de nuevas tecnologías) y la llamada «reforma sistémica» (en curriculum y evaluación, en gestión y en financiación de la educación). Cada una de estas estrategias es aplicada de forma selectiva en distintos países (especialmente en África) y cuenta con la colaboración de ONG y otros organismos (World Bank 1999a, p. 30).

Diversos autores han cuestionado los límites y el carácter retórico de las nuevas tendencias de política educativa del BM.⁹ En el centro de las críticas se subraya el hecho de que la focalización constituye una estrategia muy limitada para hacer frente a los problemas estructurales de la educación y son insuficientes como estrategia de lucha contra la pobreza. La escasez de evaluaciones externas al Banco sobre las nuevas estrategias educativas, su carácter reciente y las dificultades metodológicas que comporta la evaluación del impacto de estos programas (asociadas fundamentalmente al aislamiento de factores explicativos del aumento o reducción de la pobreza) complican la tarea de evaluar la eficacia de estas estrategias. Los datos que se presentan en este trabajo no constituyen, por lo tanto, indicadores de los efectos directos de las políticas del BM. En cualquier caso, en la medida en que la mayor heterodoxia del BM no ha comportado un cambio radical del paradigma de política educativa, los indicadores sobre desigualdades educativas sí pueden ofrecernos información acerca de los límites o posibilidades de reducción de las desigualdades de una determinada agenda de políticas desarrollada, recomendada o aplaudida por el BM. Este es el objetivo de los siguientes apartados. En la próxima sección se presenta un panorama de la evolución de la escolarización y las desigualdades educativas en América Latina en la década de 1990, mientras que en el siguiente reflexionamos sobre los límites de la política educativa del BM para reducir las desigualdades y combatir la pobreza.

104 Xavier Bonal

Desigualdades educativas en América Latina en la década de 1990

América Latina sigue siendo una de las regiones del globo con mayores índices de pobreza y de desigualdad. A pesar de que en la década de los 90 se produjo una cierta recuperación económica (que se fue paulatinamente reduciendo hasta revertirse hacia finales de la década), los niveles de pobreza y desigualdad son alarmantes. En el año 2001, más del 40 por 100 de la población latinoamericana (más de 214 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza, mientras que la indigencia superaba el 18 por 100 (CEPAL, 2002, p. 39). Por lo que respecta a la desigualdad, la década de 1990 se caracterizó por una gran rigidez. La participación en el ingreso total por parte del 10 por 100 más rico se mantuvo entre el 35 por 100 y el 45 por 100, según los países, mientras que los índices de concentración de la riqueza tendieron a aumentar en casi toda la región —índices de Gini, por ejemplo, superiores a 0,6 (CEPAL, 2002, p. 227).¹⁰

Las desigualdades sociales se han mantenido a pesar del aumento de las tasas de escolarización de los distintos niveles educativos (Tedesco y López, 2002) y del aumento del promedio de años de instrucción de la población (CEPAL, 2002, p. 249). La escolarización, por lo tanto, no ha actuado como mecanismo compensador de las desigualdades. Un buen ejemplo de ello nos lo proporcionan las tasas de desempleo según años de instrucción. En el cuadro 2 puede apreciarse cómo las tasas de desempleo aumentan en la década de los noventa en casi todos los países seleccionados para cualquier número de años de instrucción. Si bien un mayor número de años de instrucción reduce, lógicamente, la probabilidad de desempleo, el aumento de los años de escolarización no parecen haber mitigado significativamente las tasas de desocupación y, en algunos casos, dichas tasas son similares o superiores a las que se registran con un menor número de años de escolarización.

Por otra parte, la distribución del desempleo según edad y sexo refleja cómo éste perjudica especialmente a la población joven (en el grupo de edad de 15 a 24 años) y más a las mujeres que a los hombres (Stromquist, 2001). Teniendo en cuenta que éstos son precisamente los grupos más beneficiados (en términos relativos) de la expansión de la educación en la década de los 90, se confirma el escaso impacto que ha tenido la educación como mecanismo de defensa del desempleo o la pre-

Contra la pobreza... ¿desigualdad? 105

CUADRO 2
*Tasas de desempleo abierto según número de años de instrucción,
 en zonas urbanas, 1990 y 1999*

	Total		0 a 5 años		6 a 9 años		10 a 12 años		más de 13 años	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Argentina	5,9	14,7	6,8	17,0	5,9	17,4	3,0	14,5	—	10,2
Brasil	4,5	11,4	4,2	9,9	6,2	15,6	4,5	12,2	1,8	5,2
Chile	8,7	10,1	9,3	12,8	10,1	12,2	9,2	10,2	6,3	7,1
Colombia	9,3	19,2	6,6	15,3	11,3	23,2	12,4	23,2	7,4	14,1

FUENTE: Elaborado a partir de CEPAL (2002) *Panorama Social de América Latina 2001-2002. Anexo estadístico*.

carización. La expansión educativa, por lo tanto, se muestra limitada para compensar los efectos de las crisis económicas que azotan a la región latinoamericana. Asimismo, las reformas de los mercados de trabajo, impulsadas en muchos países como parte de la agenda de ajuste estructural, no sólo no han facilitado el aumento del empleo sino que han debilitado a la educación como mecanismo de defensa de la precarización laboral y de la pobreza.

La insuficiencia del aumento de la escolarización confirma los análisis de la CEPAL de mediados de los 90, que señalaban la necesidad de disponer de más de 10 años de escolarización, y en muchos casos completar la enseñanza secundaria, para acceder a un ingreso por encima de la línea de la pobreza (CEPAL, 1994, p. 31). El hecho de que los promedios de escolarización en muy pocos casos superen ese umbral (CEPAL, 2002, p. 249) explica que el impacto del aumento de la educación constituya una condición necesaria (aunque no suficiente) para acceder a mayores ingresos.

Estos datos confirman lo que Tedesco y López (2002) denominan el fin de la «expansión fácil de la educación». En la década de los 90 se consigue prácticamente la universalización de la enseñanza primaria y aumenta significativamente el acceso a la enseñanza secundaria (iniciado a mediados de la década de 1980). Sin embargo, en una situación de aumentos muy moderados del gasto público en educación, los procesos de expansión tienden a conllevar riesgos de desigualdad: el más eviden-

106 Xavier Bonal

CUADRO 3
*Índices de desigualdad en el acceso a la enseñanza media
 en siete países de América Latina**

	Varón/mujer	Pobre/no pobre	Urbano/rural
Chile (1992)	0,99	0,89	1,44
Brasil (1995)	0,91	0,69	1,49
Costa Rica (1993)	0,99	0,80	1,40
Perú (1991)	1,04	0,93	1,15
Ecuador (1994)	0,98	0,72	1,32
El Salvador (1995)	1,15	0,66	1,67
Honduras (1993)	0,90	0,78	1,80
Nicaragua (1993)	0,89	0,46	2,11

FUENTE: Fuente: Tedesco y López (2002, p. 60).
 * Relaciones entre tasas de escolaridad media.

te es «que las decisiones sobre prioridades y asignación de recursos se tomen en favor de aquellos que tienen mayor capacidad de expresar demandas y de ejercer presión para satisfacerlas» (Tedesco y López, 2002, p. 56). Asimismo, el aumento del acceso y la atención a grupos anteriormente excluidos de la educación tiende a producir el abandono por parte de las clases medias de la enseñanza pública y el aumento de la demanda del sector privado (Tedesco y López, 2002; Bonal, 2002). Estos riesgos se proyectan, lógicamente, sobre las distintas probabilidades de acceso a la enseñanza media de los distintos grupos sociales (Cuadro 3).

A la polarización social asociada al proceso de expansión de la enseñanza media se añade el grave problema de la deserción escolar. A pesar de haberse producido una disminución en términos relativos del abandono escolar en la región a lo largo de la década de los noventa, la deserción escolar continúa siendo uno de los principales problemas de los sistemas educativos latinoamericanos, especialmente en el paso de la enseñanza primaria a la enseñanza media. La expansión educativa no ha ido pues acompañada de suficientes medidas capaces de retener a los niños y adolescentes en la escuela. En el mejor de los casos, que corresponde a las zonas urbanas de Argentina, Chile y Panamá, la tasa global de deserción en enseñanza primaria y secundaria supera el 20 por 100 de la matrícula. En el peor de ellos, en las zonas rurales de Bolivia, Hondu-

Contra la pobreza... ¿desigualdad? 107

ras y México, dicha tasa alcanza el 67,1 por 100 (CEPAL, 2002, p. 100). La diferencias por sexo muestran tendencias diferentes en las zonas urbanas y rurales. El avance en la cobertura de la matrícula en las zonas urbanas ha permitido retener más a las mujeres que a los hombres, mientras que en las zonas rurales las mujeres desertan más y antes del sistema educativo que los varones de las mismas edades (CEPAL, 2002, p. 110).

El problema del abandono escolar se agrava cuando se contempla su distribución entre distintos estratos socioeconómicos. La probabilidad de abandonar el sistema educativo por parte de los hijos de familias pertenecientes al primer cuartil de renta es 2,64 veces mayor que la de los hijos de las familia del cuartil de mayor renta, probabilidad que aumenta en el caso de la deserción temprana —esto es, antes de completar la enseñanza básica (CEPAL, 2002, p. 113).

El cuadro 4 recoge la evolución de la tasa de desertores que pertenecen al primer cuartil de renta y la compara con la evolución de las

CUADRO 4
Tasas de deserción global y porcentajes de desertores del cuartil 1 en ocho países de América Latina, 1990 y 1999

	Tasa global de deserción		% de desertores del cuartil 1 s/ total desertores		% de desertores tempranos del cuartil 1 s/total de desertores tempranos	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Argentina (Gran Buenos Aires)	36	23	44	50	50	72
Brasil	46	25	35	48	38	53
Chile	27	17**	44	57**	51	61**
Colombia	43	32	30	41	34	54
Costa Rica	53	43	37	40	50	59
Ecuador	24	28	27	37	24	48
Panamá	35*	30	48*	51	49*	61
Venezuela	44	35	31	33	33	35

* Datos de 1991.

** Datos de 2000.

FUENTE: Elaborado a partir de CEPAL (2002) *Panorama Social de América Latina 2001-2002*.

108 Xavier Bonal

tasas de deserción global. Los datos reflejan una pauta invariable: la reducción de las tasas globales de deserción va acompañada del aumento de la proporción de desertores de las familias con menor nivel de ingresos. Es más, aquellos países que consiguen reducir más sus tasas de deserción son precisamente aquellos en los que más aumentan las desigualdades en las tasas de deserción tempranas. Por otra parte, los análisis de la CEPAL señalan que las significativas reducciones de la deserción escolar en zonas rurales (con tasas de reducción más elevadas que en zonas urbanas) tampoco redujeron las diferencias entre los estratos de ingresos altos y bajos (CEPAL, 2002, p. 113). Los análisis sobre las razones que motivan el abandono escolar entre los jóvenes de 15 a 19 años identifican, como cabría esperar, los factores económicos como causas principales de la deserción (en algunos países concentran más del 70 por 100 de las respuestas). La condición de pobreza y, especialmente, la necesidad de incorporarse al mercado de trabajo son factores que condicionan las decisiones de abandono. Cabe asimismo destacar la importancia de la falta de establecimientos en las zonas rurales o los problemas familiares en el caso de las chicas —embarazo o maternidad, o dedicación a tareas domésticas (CEPAL, 2002, p. 122).

El análisis de la deserción escolar nos muestra algunos de los límites que pueden tener las políticas focalizadas,¹¹ cuyo impacto positivo puede verse mermado por los efectos (directos o indirectos, previsibles o imprevisibles) de las opciones fundamentales de política educativa (estructura de la oferta, costes privados de la educación, procesos de descentralización) y, sobre todo, por los efectos de un modelo de desarrollo que no consigue reducir la pobreza. Más que una estrategia para combatir la pobreza, la educación se presenta como un ámbito donde se proyectan y visibilizan los estragos que causa la pobreza. Como señala Stromquist (2001: 43), «no es que las familias sean pobres porque no tienen educación, más bien lo que ocurre es que no tienen educación porque son pobres». Las próximas páginas subrayarán este y otros límites del modelo dominante de política educativa.

¿Sirve la política educativa del BM para reducir la pobreza? Los límites de la ortodoxia

Si la evaluación del impacto de las políticas públicas es normalmente compleja (problemas de aislamiento de los efectos asociados a la política en cuestión de factores coyunturales, identificación de indicadores, etc.), más costoso es poder evaluar el impacto de la influencia de organismos multilaterales en la adopción de políticas nacionales. La ineficiencia en la aplicación de la agenda, la instrumentalización de determinadas medidas por parte de grupos de interés o la corrupción, pueden introducir sesgos que desvirtúan la evaluación. De hecho, el BM se ha defendido del aparente fracaso de sus políticas aduciendo estas razones y alegando que «sin ajuste las cosas hubieran ido peor». ¹² Con todo, y a pesar de las dificultades señaladas, ya se han apuntado las razones que sitúan al BM como un actor protagonista en el desarrollo de una determinada agenda de política educativa: la elevada dependencia de muchos países de la financiación de la institución (paralela a la reducción de otras fuentes de financiación), la precisión y rigidez de medidas prescritas por el BM, el carácter condicionado de los créditos (que ha otorgado al BM hacer uso de la «imposición» como mecanismo de influencia sobre las políticas nacionales), ¹³ o la hegemonía del BM en la extensión de un determinado modelo de desarrollo, son aspectos que otorgan un gran protagonismo a la institución y la responsabilizan de buena parte del diseño, desarrollo e impacto de las políticas educativas en América Latina. Las páginas que siguen no pretenden ser un ejercicio de evaluación de los efectos directos resultantes de cada una de las medidas adoptadas por el BM. Pretenden, de forma general, reflejar los límites de un conjunto de opciones de política educativa para combatir la pobreza y las desigualdades de las que el BM es el principal responsable (económica, política o ideológicamente).

Sobre las tasas de rendimiento de la educación

El cálculo de las tasas de rendimiento económico de la inversión educativa es, desde principios de los ochenta, el método en el que se basan las prioridades de inversión educativa del BM. La introducción del método legitimó el giro en las recomendaciones y prioridades de gasto educati-

110 Xavier Bonal

vo. En efecto, el cálculo de las tasas de rendimiento justificó cambios en la orientación de la política educativa al menos en tres ámbitos: conceder mayor prioridad a la educación en relación con otros sectores, priorizar el gasto público educativo en enseñanza básica (aumentando al mismo tiempo la participación privada en la financiación de la enseñanza superior) y otorgar mayor importancia a los resultados educativos (Bennell, 1996, p. 235). El nuevo enfoque otorgaba al BM credibilidad en tres aspectos: en primer lugar, las prioridades políticas y de inversión se sustentaban en argumentos aparentemente irrefutables y enmarcados en el paradigma dominante de la economía de la educación; en segundo lugar, priorizar la enseñanza básica hacía aparecer al BM como una institución ocupada en la lucha contra la pobreza y la desigualdad de oportunidades educativas; finalmente, los mismos argumentos justificaban desde un criterio de equidad el impulsar reformas educativas encaminadas a aumentar la financiación privada de la educación en los niveles postobligatorios.

Sin embargo, la pretensión de validez y universalidad del método es cuestionable desde distintos puntos de vista. Por un lado, los análisis detallados del método de cálculo delatan la tendencia a sobrestimar los beneficios sociales y privados de la inversión educativa. La omisión de variables (como las tasas de desempleo juvenil en distintos niveles educativos) tienen un efecto de sobrevaloración de los beneficios e infravaloración de los costes de oportunidad (en muchos casos se asume que el coste de oportunidad de la enseñanza primaria es nulo). Otros factores que cuestionan la universalidad del método se deben al sesgo que puede derivarse de no incluir en las muestras a determinados sectores de población (como la población ocupada en el sector informal) y a la escasa fiabilidad de los datos disponibles (Bennell, 1996, pp. 236-237).

Por otra parte, y a pesar de las limitaciones del cálculo de las tasas de rendimiento, análisis recientes llevados a cabo en países con niveles de renta medio o bajo cuestionan el hecho de que las tasas de rendimiento de la inversión educativa sean superiores en la enseñanza básica que en la enseñanza superior (Carnoy, 1999). El aumento de la disparidad salarial en función de los niveles de cualificación y el aumento de la cualificación media de los asalariados son posibles factores que explican que en varios países se hayan reducido las tasas de rendimiento de la enseñanza primaria y hayan aumentado los beneficios de la inversión educativa en enseñanza superior. Los datos disponibles para América Latina

Contra la pobreza... ¿desigualdad? 111

CUADRO 5
*Tasas de rendimiento privado de la educación de varones y mujeres
 en cada ciclo de la enseñanza, zonas urbanas, 1990 y 1999*

Grupos de países		Ciclo primario		Ciclo primario		Ciclo superior	
		Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Grupo A	1990	3,5	4,7	9,8	10,9	15,7	12,9
	1999	4,4	3,4	8,7	11,3	17,8	16,2
Grupo B	1990	6,2	6,3	9,5	11,6	12,2	9,7
	1999	6,1	5,5	9,5	11,5	14,9	13,2
Grupo C	1990	9,2	10,2	13,4	16,1	15,4	15,0
	1999	7,6	9,1	13,8	13,5	18,1	17,1
Promedio simple 16 países	1990	6,3	7,0	10,8	12,8	14,3	12,3
	1999	6,1	6,0	10,6	12,1	16,8	15,4

Grupo A: países con niveles medios de educación de la población económicamente activa (PAE) relativamente altos y cuya tasa global de deserción es relativamente baja —(Argentina Gran Buenos Aires), Bolivia (8 capitales departamentales y El Alto), Chile, Colombia y Panamá)—.

Grupo B: países con niveles de educación de la PEA cercanos al promedio de la región y cuya tasa global de deserción es algo más alta que la del grupo A —(Costa Rica, México, Paraguay (Asunción y Dpto. Central), Uruguay y Venezuela)—.

Grupo C: países con niveles medios de educación de la PEA relativamente bajos y cuya tasa global de deserción es relativamente alta (Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

* Aumento porcentual del ingreso de los asalariados por año adicional de educación

FUENTE: CEPAL (2002), *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, p. 130.

(cuadro 5) señalan precisamente esta tendencia en la década de 1990. Las tasas de rendimiento de la educación son mayores en enseñanza secundaria y superior que en enseñanza primaria. Es en el nivel superior donde se observan además los incrementos más altos de dichas tasas a lo largo de la década, mientras que en enseñanza primaria, el aumento de la escolarización y la reducción relativa de la deserción se traducen en tendencias a la baja de las tasas de rendimiento.

Estos datos son coherentes con el argumento referido a la importancia de la superación de la enseñanza media y de alcanzar al menos 10 años de escolarización para conseguir escapar de la pobreza. Por otro lado, si se tiene en cuenta la reproducción de desigualdades sociales en el acceso a la enseñanza media (cuadro 3) y la desigual distribución de la deserción escolar en función del nivel de ingresos familiar (cuadro 4), se puede inferir que las diferencias en las tasas de rendimiento a favor de

112 Xavier Bonal

los niveles secundario y, sobre todo, superior, se traduce en aumento de las desigualdades de renta.

No faltan, por lo tanto, argumentos que cuestionen el hecho de que el BM siga justificando la priorización de la enseñanza básica sobre la base del argumento de las tasas de rendimiento. También es discutible que, a partir del mismo argumento, se desprece la importancia del gasto público en enseñanza secundaria o que se haya abandonado, por parte del BM, la financiación de la formación profesional (Benell y Segerstrom, 1998). Curiosamente, el BM sigue concentrando esfuerzos en la enseñanza básica como mecanismo de lucha contra la pobreza cuando una de las razones que sin duda motiva la deserción temprana de las familias pobres del sistema educativo es precisamente el percibir tasas de rendimiento poco significativas de la inversión en educación básica. Hay, por lo tanto, argumentos suficientes para una obligada revisión de la metodología que están en la base de la justificación de las prioridades y estrategias de inversión educativa. Priorizar la inversión en enseñanza básica puede justificarse ampliamente sin necesidad de recurrir a la formalización matemática. Existen razones políticas, económicas e ideológicas para apoyar y argumentar tal prioridad, como existen también razones para considerar que el modelo de financiación de la enseñanza superior debe ser distinto al de la enseñanza básica y debe tener en cuenta las diferencias en el nivel de renta de la población que accede a aquel nivel educativo. Más problemático es el caso de la enseñanza secundaria, nivel educativo que en el contexto actual debe ser considerado como un nivel cada vez más importante para escapar de la pobreza y cuya financiación pública se ve afectada por las consecuencias de la aplicación del método de las tasas de rendimiento.

Privatización y políticas de recuperación de costes

El otorgar mayor protagonismo al sector privado en la provisión de educación ha sido otro de los componentes de la ortodoxia del BM. De hecho, se trata de una política que tiene plena coherencia con las necesidades que se derivan de la simultaneidad de los procesos de ajuste y de la importancia de la educación para la productividad laboral y el crecimiento económico: donde no alcanza el gasto público, que debe concentrarse en enseñanza básica y en los sectores más necesitados, debe poder

llegar el sector privado (o la financiación privada) para responder a las necesidades de expansión educativa que requieren los países menos desarrollados para aumentar su competitividad e incorporarse a la economía global. El BM, por lo tanto, ha incentivado, especialmente en los años 90, una mayor presencia del sector privado en la estructura de la oferta de enseñanza (especialmente postobligatoria).¹⁴ Al mismo tiempo, ha mantenido la argumentación de la recuperación de costes para justificar reducciones en la regresividad del gasto público educativo en los niveles secundario y superior. El aumento de las tasas académicas, se argumenta a partir de simulaciones, puede beneficiar el incremento de la oferta sin caídas significativas de la demanda (debido a su inelasticidad), obteniendo de este modo mejoras desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad. Esta política permite además reconducir el gasto público a los sectores más necesitados.

Colclough (1996), por ejemplo, ha cuestionado algunos aspectos de estos argumentos. Según este autor, la consideración de la inelasticidad de la demanda no es correcta si se tienen en cuenta situaciones de caída del ingreso familiar o reducciones en los beneficios esperados de la inversión educativa. Los índices de elasticidad de la demanda educativa, además, difieren substancialmente entre los diferentes niveles de renta. Estas elasticidades son tanto mayores cuanto mayor es la proporción de recuperación de costes (Colclough, 1996, p. 596). Otros factores, como la desigual información acerca de los beneficios potenciales de la inversión educativa entre los grupos sociales o el impacto negativo sobre la renta de las familias más pobres, que ven afectada la cobertura de necesidades básicas a causa del incremento de los costes privados de la enseñanza, reflejan las potenciales desigualdades sociales que incorporan las políticas de recuperación de costes (Colclough, 1996, p. 597). Carnoy y Torres (1994), por ejemplo, argumentan que en Costa Rica los costes privados de la enseñanza secundaria pública llegaron a suponer a finales de los ochenta el 60 por 100 de los costes directos (1994, p. 81). Reimers (1997), por su parte, señala que los costes de la escolarización de los hijos pueden llegar a suponer hasta un 30 por 100 del ingreso familiar de las familias más pobres.

El BM ha tendido a infravalorar las consecuencias negativas de las políticas de recuperación de costes. En los argumentos anteriores pueden hallarse motivos para interpretar los posibles efectos sobre las desigualdades sociales observadas en el acceso a la enseñanza secundaria y en las

114 Xavier Bonal

diferencias sociales en las tasas de deserción. Además, las políticas de recuperación de costes no han ido acompañadas de políticas compensatorias suficientemente efectivas. Sí han aumentado en cambio las transferencias públicas al sector privado de la enseñanza, consecuencia de una política de financiación a la mayor demanda que ha experimentado este sector. En el caso de Chile, por ejemplo, el gasto privado en educación alcanzó en 1999 el 45 por 100 del gasto educativo total, porcentaje superior al de cualquier país de la OCDE (OCDE, 2002).

Por lo que respecta al aumento de la oferta educativa de titularidad privada, además de los argumentos ya señalados relacionados con las necesidades de expansión educativa, el BM ha argumentado una supuesta mayor eficiencia de los centros privados con respecto a los centros públicos. Tanto la gestión académica y económica de los centros como los resultados educativos, se argumenta, son mejores en los centros privados (Lockheed y Jiménez, 1996). La supuesta mayor efectividad de los centros privados ha sido cuestionada por otros autores (Riddell, 1993; Carnoy y McEwan, 1997; McEwan, 2000). La comparación entre escuelas públicas y privadas en Argentina o Chile, por ejemplo, demuestra cómo las diferencias en el rendimiento académico se neutralizan (e incluso aparecen las escuelas públicas como más eficaces) cuando la comparación se controla por la categoría socioeconómica de las familias de los estudiantes (McEwan, 2000).¹⁵ La supuesta mayor eficacia de las escuelas privadas, por lo tanto, enmascara la dualización social de las redes de escolarización pública y privada. En el caso de Chile, por ejemplo, una política de subvenciones indiscriminadas a la enseñanza privada permitió a este sector de enseñanza aumentar notablemente su matrícula en detrimento de la escuela pública. Entre 1981 y 1996 la matrícula en las escuelas privadas subvencionadas aumentó del 15 por 100 al 33 por 100 del total (McEwan, 2000, p. 8). Asimismo, la flexibilidad normativa en el proceso de selección de alumnos permitió a los centros privados captar a los alumnos de los estratos sociales de mayor nivel de renta¹⁶ (Espínola, 1997, p. 15). El cuadro 6 ilustra las diferencias de matrícula en tres tipos de centro en función del quintil de ingreso. En ella puede observarse la mayor escolarización de los quintiles superiores en las escuelas privadas.

Contra la pobreza... ¿desigualdad? 115

CUADRO 6
*Chile. Matrícula en enseñanza básica por quintil de ingreso
 y por tipo de escuela, 2000*

Quintil de ingreso	% Municipal	% Part. Subvencionada	% Part. Pago
I	43,2	36,2	2,5
II	28,2	19,5	3,2
III	16,4	20,7	7,5
IV	8,9	15,4	17,3
V	3,3	8,1	69,5
Total	100	100	100

FUENTE: Elaborado a partir de MIDEPLAN. *Encuesta de caracterización socioeconómica, CASEN, 2000.*

Descentralización

La descentralización de los sistemas educativos ha sido también un argumento sobre el que ha insistido el BM para conseguir mejoras de eficiencia y de calidad de la educación (World Bank, 1999c). La descentralización mejora la eficiencia técnica de la provisión educativa porque reduce costes de administración al tiempo que mejora los resultados (mejora del rendimiento académico y de la gestión).¹⁷ La eficiencia social también mejora con la descentralización puesto que acerca la gestión de los servicios a los ciudadanos y éstos pueden expresar de manera directa y más efectiva sus demandas y preferencias. La comunidad local puede asegurarse de este modo de que los recursos públicos están bien empleados y se adecuan a las necesidades locales. En cuanto a la equidad, cabe destacar en primer lugar la escasa atención a este aspecto que dedica el BM en el documento *Beyond the center* (World Bank, 1999c). Sobre el argumento de que la universalidad del acceso a la enseñanza básica en América Latina está solucionada, este documento subraya la consecución de la calidad como objetivo prioritario asociado a la descentralización. Con ello descuida los posibles efectos que la propia descentralización puede tener sobre la equidad o desigualdad educativa. Por un lado, puede existir un impacto positivo potencial que se deriva de una mayor eficiencia en la asignación y gestión de los recursos: en la medida en que la

116 Xavier Bonal

eficiencia es generadora de ahorro público, los recursos pueden dedicarse a los sectores más desfavorecidos o con mayores niveles de riesgo social. Por otra parte, la descentralización conlleva riesgos potenciales de distribución territorial del gasto público y de desequilibrios significativos en las condiciones de escolarización. El «modelo» de descentralización constituye el aspecto clave para evaluar el impacto sobre la equidad: la existencia o no de medidas redistributivas, las formas de «devolución» desde el gobierno central a entidades territoriales inferiores u otras unidades de decisión, o los incentivos de asignación de recursos asociados a la competencia entre establecimientos escolares o territorios, son aspectos que pueden explicar efectos más o menos positivos sobre la equidad social. Las intervenciones del gobierno central, en este sentido, pueden tomar distintas formas para evitar problemas de uso indebido de los recursos —por ejemplo mediante medidas coercitivas o restricciones a la autonomía—, de selección adversa —generada por la existencia de información asimétrica a la que el gobierno central puede responder mediante medidas de control—, o de riesgo moral —desentendimiento de las responsabilidades por parte de las instancias subnacionales a la que el gobierno puede responder estableciendo contratos cuyo cumplimiento garantiza la cobertura y financiación del servicio (Di Gropello, 1999).

Los países latinoamericanos, en su mayoría, han llevado a cabo políticas de descentralización educativa (y de otros servicios sociales) en las últimas dos décadas. Los modelos de descentralización, sin embargo, no han sido uniformes. Han respondido a motivaciones de diversa índole (reducción de las responsabilidades económicas y políticas del gobierno central, reducción de tamaño y costos de los órganos administrativos, mejora de la eficiencia, políticas de privatización encubierta) y han sido desarrollados en contextos de descentralización política distinta (en contextos de mayor o menor autonomía de los espacios de decisión subnacionales). La variedad de modelos se puede identificar en el grado de autonomía de decisión de las unidades subnacionales una vez efectuados los traspasos (en política laboral autónoma, en asignación de recursos, etc.), en la naturaleza de las transferencias (mayor o menor coparticipación en ingresos y gastos), en si la descentralización es fundamentalmente hacia los municipios o existen niveles intermedios en la provisión y financiación de la enseñanza, en los criterios de asignación de recursos (en base a población, alumnado matriculado, o incluso asistencia efectiva a clase).¹⁸

Esta disparidad de circunstancias y la mayor o menor eficacia en el desarrollo de los modelos de descentralización explica tanto el éxito desigual en la eficiencia técnica de los procesos como el mayor o menor impacto sobre la equidad que se deriva de su desarrollo. Recogemos aquí algunas evidencias presentadas por Di Gropello (1999), por Espínola (1997), por Guedes *et al.* (1997) y por Veiga y Lazzarotti (2002) para mostrar algunos efectos sobre la equidad de los procesos de descentralización educativa en Chile y Brasil. En el caso de Chile, el proceso de descentralización se inició en 1981 y se reforzó en los años 90. El modelo chileno se caracteriza por la transferencia de la administración de las escuelas a municipios y a personas individuales. Los recursos se asignan en función del promedio de alumnos que cada escuela atiende, aunque existen también transferencias cruzadas redistributivas entre municipios (a través del fondo común municipal). La contratación del profesorado corresponde al nivel local, aunque la negociación salarial y la carrera administrativa se mantienen centralizadas. A partir de la década de 1990 el nivel local dispone de mayor autonomía pedagógica, aunque el gobierno central mantiene un papel importante en la fijación de los planes de estudio. La reforma chilena tuvo desde sus inicios el objetivo de estimular la competencia efectiva entre escuelas, independientemente de su titularidad. Este objetivo, perseguido mediante la política de traspasos por alumno atendido tanto en el sector municipal como en el sector privado subvencionado, alteró la cobertura de la educación básica a favor del sector privado.

El proceso de descentralización educativa en Brasil, iniciado en los años 70 y reforzado a partir de 1995, se caracteriza por la intervención de tres niveles gubernamentales: el gobierno federal, los estados y los municipios. En la educación primaria la provisión es prácticamente en su totalidad compartida entre estados y municipios. Ambos niveles disponen de un notable margen de autonomía financiera, gracias a su capacidad de generación de recursos propios (en torno al 40 por 100 de los recursos educativos en el caso de los estados y del 15-20 por 100 en el caso de los municipios). Disponen asimismo de una autonomía casi total en la política laboral —que incluye la flexibilidad para la contratación de profesorado por parte de las escuelas— y muy importante en lo pedagógico-curricular. Las transferencias de recursos se efectúan vía coparticipación de impuestos, asignadas según criterios de negociación y equidad. Asimismo, desde 1995 el FUNDEF (*Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fun-*

118 Xavier Bonal

damental e Valorização do Magisterio), fondo constituido por aportaciones de estados y municipios (concentra el 60 por 100 de los recursos para educación de estados y municipios) redistribuye los fondos entre escuelas estatales y municipales de acuerdo con el número de alumnos matriculados. Existe, además, una norma de gasto mínimo por municipio y, si el fondo no alcanza a cubrir esa cantidad, el gobierno federal debe pagar la diferencia con recursos propios (Di Gropello, 1999, p. 161).

La evaluación del impacto de los procesos de descentralización educativa (limitada por la dificultad de acceder a datos comparables *ex-ante* y *ex-post*) ha destacado los escasos efectos positivos de las reformas sobre la eficiencia social, una evolución ambigua por lo que respecta a la eficiencia técnica, e impactos en general negativos sobre la equidad (Di Gropello, 1999, p. 165). En relación con la eficiencia social, la voluntad política real de democratización y el mayor grado de autonomía financiera de las escuelas son los factores más importantes para lograr una participación efectiva de la comunidad. El caso de Minas Gerais, en Brasil, las medidas adoptadas a partir de 1991, que otorgaron facultades de decisión y medios a los consejos escolares y una elevada autonomía a las escuelas en la gestión financiera, favorecieron la participación de la comunidad educativa (Guedes *et al.*, 1997, p. 14). En el caso de la eficiencia técnica, la escasez de datos sobre coste-calidad dificulta la evaluación. Además, las trayectorias crecientes (caso de Brasil) o decrecientes (caso de Chile) de igual magnitud de gasto y cobertura en enseñanza básica hacen ambigua la evaluación de la relación coste-calidad. No existe evidencia, en todo caso, de que las reformas hayan producido mejoras sustanciales en la productividad del gasto. Por lo que respecta a la equidad, la evaluación realizada por Di Gropello subraya el aumento de la dispersión de la calidad educativa entre territorios y una distribución regresiva del gasto por alumno. En Brasil, por ejemplo, la flexibilidad de la política laboral se traduce en un aumento de la dispersión en la proporción de docentes con primaria incompleta entre estados, aspecto que se relaciona con el aumento de la dispersión en los niveles de sueldo medio docente. Esta dispersión genera una distribución regresiva del gasto por alumno en educación en el sector municipal. Incluso en el estado de Minas Gerais, presentado como un modelo de descentralización ejemplar, algunos análisis han demostrado cómo a pesar de las mejoras en términos generales en indicadores como la deserción escolar, la retención escolar o el rendimiento educativo, el beneficio desigual de esas mejoras

Contra la pobreza... ¿desigualdad? 119

entre grupos sociales ha hecho aumentar las desigualdades sociales después de la municipalización (Veiga y Lazzarotti, 2002). En el caso de Chile, el gasto por alumno posterior a la descentralización es también regresivo, a pesar de la correlación positiva entre aportes municipales al fondo común municipal y capacidad fiscal de los municipios. Agregando los programas compensatorios de gasto aplicados desde principios de los noventa, sin embargo, se obtiene una distribución ligeramente progresiva del gasto con respecto a la distribución de la pobreza por municipio¹⁹ (Di Gropello, 1999, p. 166). El modelo de descentralización del sistema educativo chileno, no obstante, ha contribuido a la reducción del sector escolar municipal en favor del sector privado y a la polarización social entre las redes pública y privada, polarización que se evidencia en la escolarización de distintos grupos sociales y en la extrema disparidad de rendimiento educativo entre los dos sectores de enseñanza. La descentralización, por lo tanto, ha agudizado la desigualdad entre escuelas (Espínola, 1997, p. 26).

Conclusiones: sobre globalización, educación y pobreza

Los aspectos revisados de la política educativa del BM no agotan las medidas y propuestas de esta institución en el ámbito de la política educativa; sin embargo, sí constituyen elementos clave de su ortodoxia. El balance de los cambios nos permite observar serios límites en el papel que el BM asigna al desarrollo educativo para conseguir el objetivo de reducir la pobreza (uno de los objetivos centrales de la *Cumbre del Milenio*). La década de 1990 presenta un escenario favorable en América Latina por lo que respecta a la evolución de algunos indicadores educativos, como el aumento de la tasa de cobertura en enseñanza primaria y, sobre todo, en secundaria, la reducción de las tasas de deserción escolar, o mejoras en los promedios de rendimiento educativo. Esta evolución favorable, no obstante, no ha beneficiado (en términos relativos) a los colectivos que aparentemente más debían beneficiarse. La agenda de política educativa del BM (se aplique ésta directamente por la propia institución o indirectamente por los gobiernos nacionales) puede presentar señales de eficacia en la consecución de algunos objetivos (aumento de la cobertura, mejoras de eficiencia técnica, etc.), pero no resulta eficaz para dar respuesta a lo

120 Xavier Bonal

que de hecho constituye el objetivo prioritario de la política educativa del BM, que no es otro que el de contribuir a reducir la pobreza.

Si bien puede considerarse que, en buena medida, son factores ajenos a la política educativa aquellos que limitan sus resultados, no es este un argumento legítimo que pueda ser utilizado por el BM o por aquellos que siguen sus recomendaciones estratégicas. En primer lugar, porque es el propio BM quien apuesta por un discurso que pone énfasis en las virtudes de la educación como estrategia de superación de la pobreza. En segundo lugar, porque el argumento procedería de una institución que debe tener en cuenta (y tiene capacidad para ello) los efectos indirectos sobre la educación y la pobreza de medidas o circunstancias externas a la educación (que pueden estar promovidas al mismo tiempo por instituciones financieras internacionales como el BM o el FMI). Es poco plausible, por lo tanto, atribuir a factores de imprevisibilidad los límites en la eficacia de la agenda educativa. Y en tercer, lugar, porque sin negar la importancia de los efectos indirectos de la globalización sobre las relaciones entre educación y pobreza, el propio diseño y aplicación de la política educativa sugerida por el BM generan desigualdades en el acceso y en los resultados educativos.

Los efectos indirectos de la globalización sobre la educación son innegables: restricciones de gasto público, cambios en la estructura de cualificaciones y en su remuneración, aumento de la demanda educativa de enseñanza superior, cambios en las pautas de demanda educativa — especialmente de las clases medias — en la búsqueda de calidad y distinción educativas, etc. Los procesos de exclusión asociados a la globalización golpean especialmente a los sectores más vulnerables, cada vez más obligados a la supervivencia cotidiana y en peores condiciones para beneficiarse de políticas diseñadas para «activarlos», para proporcionarles los medios necesarios para la inclusión social. Si escapar de la pobreza cuesta más de 10 años de escolarización, ¿quién está en condiciones de visibilizar ese objetivo? Si los beneficios de años adicionales en enseñanza primaria se reducen, ¿qué sentido tiene permanecer escolarizado cuándo paralelamente aumentan los costes de la enseñanza y se es más pobre? Si se generan redes de escolaridad socialmente polarizadas, ¿qué valor tiene el poder acceder a la red menos valorada socialmente? Si empeoran las condiciones de trabajo del profesorado, y con ello las condiciones de escolarización, ¿qué calidad educativa está reservada para los sectores más pobres?

Las respuestas a estas preguntas son suficientes para comprender por qué la ortodoxia del BM es limitada y por qué la «focalización educativa» también puede serlo como mecanismo de compensación. La «focalización» tiene que coexistir con una ortodoxia que de forma directa o indirecta genera constantemente grupos que son potencialmente beneficiarios de políticas de «focalización». Se trata, en realidad, de una lógica absurda, puesto que en el límite las necesidades de grupos a los que debe enfocarse la acción pueden ser tantas que el término «focalización» deja de tener sentido. Dicho de otro modo, la clave no está en considerar si las políticas de focalización pueden estar mejor o peor diseñadas, sino en comprender que su eficacia requiere niveles de intensidad y extensión cada vez mayores para ser efectivas, con lo que dejan de tener sentido como políticas «focalizadas».

Pero no son sólo efectos indirectos aquellos que polarizan la estructura de oportunidades educativas. Las medidas de política educativa revisadas han favorecido la expansión educativa pero lo han hecho al precio de aumentar la brecha educativa entre los distintos sectores sociales. Existe un doble efecto de estas políticas sobre las desigualdades educativas. Por un lado, las probabilidades de beneficiarse de determinadas políticas educativas son, como se ha visto, desiguales en función de los grupos sociales: la mejora del rendimiento académico es mayor en la enseñanza privada que en la pública, las tasas de deserción se reducen más entre los sectores de mayores ingresos, o el acceso a la enseñanza secundaria es muy distinto en función de la renta o de si se vive en zona urbana o rural. Por otro lado, la propia expansión educativa aumenta la brecha en términos relativos: el aumento de población cualificada desplaza hacia arriba el umbral de número de años de escolarización necesarios para evitar el desempleo y acceder a un nivel de renta suficiente para escapar de la pobreza. Este cambio reduce el valor en el mercado de los menores años de escolarización que tienen las familias de menor renta y multiplica el esfuerzo relativo de estas familias para alcanzar un nivel educativo que proporcione oportunidades de movilidad social.

La acumulación de los efectos directos e indirectos nos permite en definitiva constatar que, como reza el título de este trabajo, las políticas educativas concebidas para reducir la pobreza se muestran insuficientes en un contexto de aumento de las desigualdades económicas y educativas; la evaluación de esos efectos nos permite asimismo concluir subrayando una omisión central de la política educativa del BM: si no se con-

122 Xavier Bonal

templán los impactos de la pobreza sobre la educación, difícilmente se conseguirán políticas educativas efectivas para combatir la pobreza.

Agradecimientos

Quiero agradecer los comentarios y sugerencias realizados por Jorge Calero, Eduardo Calderón y José Antonio Noguera sobre versiones preliminares de este trabajo.

Notas

* Este trabajo se enmarca dentro del proyecto *Globalización y desigualdades en América Latina: formación, contenidos e impactos de las políticas educativas y de lucha contra la pobreza en Argentina, Brasil y Chile*, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el FEDER (proyectos I+D) con referencia SEC2002-02480. El autor quiere agradecer la colaboración de Aina Tarabini.

1. http://devdata.worldbank.org/edstats/worldbanklending/wblsum_02.xls
2. Las dimensiones del Departamento de Educación del Banco Mundial (más de 300 expertos) y su intensidad productiva son un dato nada despreciable para comprender sus posibilidades de liderar los debates sobre el desarrollo y para convertirse en institución ideológicamente hegemónica (véase Mundy, 1998).
3. Véase Fine (2001), Pender (2001) o Bonal (2002) para una evaluación crítica de los límites y posibilidades de la reorientación discursiva del Banco Mundial.
4. Véase el artículo de Dagdeviren *et al.* (2002) para una formalización matemática de la relación entre crecimiento, equidad y pobreza. Véanse también las simulaciones de la CEPAL para América Latina (CEPAL, 2002, pp. 49 y ss.).
5. Véase Heynemann (2001) para un análisis de la política interna del Banco a principios de los 80. La incorporación de George Psacharopoulos al Departamento de Educación del BM jugó, según Heynemann, un papel fundamental en el cambio en la lógica de planificación y financiación educativa. Este argumento es defendido también por Jones (1992).
6. Véase el monográfico del *International Journal of Educational Development*, 16 (3), 1996, en el que se recogen diversos artículos críticos con el *policy paper* de 1995.

7. En América Latina, por ejemplo, el BM contó en 1995 con la implicación de 125 ONGs (World Bank, 1999b, p. 31).

8. El concepto de capital social se ha convertido en un término clave en la estrategia del BM de lucha contra la pobreza. Sin duda, el concepto se ajusta perfectamente a una lógica de acción selectiva y de potenciación de las capacidades individuales. Véase el importante libro de Fine (2001) para un análisis crítico del uso del término por parte del BM.

9. Véase, por ejemplo, el monográfico de artículos que evalúan el documento *Education Sector Strategy* de 1999 en el *International Journal of Educational Development*, 22 (5), 2002.

10. La evolución de las economías latinoamericanas en los dos primeros años del siglo XXI (arrastradas en buena medida por la crisis argentina) presentan un escenario muy poco esperanzador para alcanzar los objetivos de la *Cumbre del Milenio* (que incluyen, por ejemplo, la reducción a la mitad del número de personas pobres en el año 2015). Con todo, el cumplimiento de sus objetivos se vería altamente favorecidos por una mejora en la distribución del ingreso. Ligeras reducciones en las desigualdades de renta exigirían tasas de crecimiento económico más asequibles para alcanzar el objetivo de la reducción de la pobreza (CEPAL 2002, pp. 50 y ss.).

11. Ejemplos de programas focalizados para conseguir mayor retención escolar son el Bolsa Escola, de Brasil, el programa Progresas, de México o el Liceo para Todos, de Chile. El programa Bolsa Escola (incentivos económicos a las familias por el hecho de escolarizar a los hijos), con una amplia cobertura, ha presentado un notable éxito desde su inicio en 1995. Sin embargo, persiste un 14 por 100 de niños entre 6 y 15 años sin escolarizar. Las cantidades transferidas y el universo de familias elegibles son los factores decisivos para mejorar su éxito (CEPAL, 2002, p. 115). Por otra parte, a pesar de no disponer de evaluaciones, el programa Liceo para Todos de Chile (con características parecidas al Bolsa Escola) se sabe que presenta una restringida tasa de cobertura (CEPAL, 2002, p. 120).

12. Este ha sido uno de los argumentos más utilizados por el BM para mantenerse en el paradigma neoliberal de modelo de desarrollo (véase Wade, 1996).

13. Véase la tipología de Dale (1999) para distinguir entre los distintos mecanismos de influencia del proceso de globalización sobre las políticas educativas nacionales.

14. En 1999, la *International Financial Corporation* (una de las organizaciones filiales del BM) organizó un congreso internacional con el explícito título de *Investment Opportunities in Private Education in Developing Countries*, en una clara llamada a los sectores empresariales para estimular la expansión del sector.

124 Xavier Bonal

15. Sobre la relación entre la mayor eficacia y eficiencia de las escuelas privadas y la categoría socioeconómica del alumnado diversos estudios muestran resultados dispares. Véase un resumen del estado de la cuestión en Montoya, Barros y Cabral (2001, pp. 37-38).

16. A partir de 1993 una nueva ley introdujo el «financiamiento compartido». Esta ley permitió a escuelas privadas subvencionadas (de enseñanza primaria y secundaria) y a escuelas públicas (de enseñanza secundaria) cobrar un número limitado de tasas a las familias. Muchas escuelas privadas subvencionadas se acogieron a esta ley, aunque ello les supusiera una reducción parcial de la subvención pública (McEwan, 2000, pp. 8-9).

17. El modelo de referencia utilizado es una vez más el de la escuela privada. Cuanto más se parezcan las escuelas públicas al modelo de gestión privada, se argumenta, más eficientes serán.

18. Véase el artículo de Di Gropello (1999) para una síntesis de la diversidad de modelos de descentralización.

19. Un aspecto no contemplado en la progresividad o regresividad del gasto es el hecho de que el único criterio de asignación de transferencias es el del número de alumnos efectivamente atendidos. No se contemplan transferencias por transporte escolar o por tamaño de la escuela, aspecto que perjudica especialmente a las zonas rurales (comunicación personal de Luis Guerrero, Universidad ARCIS, Chile).

Bibliografía

- Bennell, P. (1996), «Using and Abusing Rates of Return», *International Journal of Educational Development*, n.º 16, pp. 235-248.
- Bennell, P. y J. Segerstrom (1998), «Vocational Education and Training in Developing Countries: Has the World Bank Got it Right?», *International Journal of Educational Development*, n.º 18, pp. 271-287.
- Bonal, Xavier (2002), «Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina», *Revista Mexicana de Sociología*, n.º 64, pp. 3-35.
- Carnoy, Martin (1999), *Globalization and Educational Reform: what planners need to know*, París, UNESCO.
- Carnoy, M. y P., McEwan (1997), *Public investments or private schools? A reconstruction of educational improvements in Chile*, Stanford, CA, Stanford University School of Education.
- Carnoy, M. y C. A. Torres (1994), «Educational Change and Structural Adjustment: a case study of Costa Rica», en J. Samoff, ed., *Coping with Crisis, Austerity, Adjustment and Human Resources*, Londres, Cassell.

- CEPAL (1994), *Panorama Social de América Latina 1994*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2002), *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Chossudovsky, M. (1998), *The Globalisation of Poverty. Impacts of IMF and World Bank Reforms*, Londres, Zed Books.
- Colclough, Christopher (1996), «Education and the Market: Which Parts of the Neoliberal Solutions are Correct?», *World Development*, n.º 24, pp. 589-610.
- Cornia, G. A. (2001), «Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes: A Critique», *Development and Change*, n.º 32, pp. 1-32.
- Dale, Roger (1999), «Specifying Globalisation Effects on National Policy: focus on the Mechanisms», *Journal of Education Policy*, n.º 14, pp. 1-17.
- Dagdeviren, H., Van Der Hoeven, R y J. Weeks (2002), «Poverty Reduction with Growth and Redistribution». *Development and Change*, n.º 33, pp. 383-413.
- Di Gropello, Emanuela (1999), «Los modelos de descentralización educativa en América Latina». *Revista de la CEPAL*, n.º 68, pp. 153-170.
- Espínola, Viola (1997), *Descentralización del sistema educativo en Chile: impacto en la gestión de las escuelas*. Grupo de Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe, Washington D. C., Banco Mundial.
- Fine, Ben (2001), *Social Capital versus Social Theory*. London: Routledge.
- (2002), «Globalization and Development: The Imperative of Political Economy», *Towards a New Political Economy of Development: Globalisation and Governance*, Sheffield, 4-6 July.
- Guedes, A., Lobo, T., Walker, R. y A. L. Amaral (1997), *Gestión descentralizada de la educación en el Estado de Minas Gerais, Brasil*, Washington, D.C., Edih World Bank.
- Heyneman, Stephen P. (2001), «The World Bank and the Analysis of Human Capital: a Contribution or Distortion?», *Annual Meeting of the Comparative and International Education Society*, Washington, D.C., marzo 2001.
- Ilon, Lynn (1994), «Structural Adjustment and Education: adapting to a growing global market», *International Journal of Educational Development*, n.º 14, pp. 95-108.
- Ilon, Lynn (2002), «Agent of global markets or agent of the poor? The World Bank's education sector strategy paper», *International Journal of Educational Development*, n.º 22, pp. 475-482.
- Jones, P. W. (1992), *World Bank Financing of Education: lending, learning and development*, Londres, Routledge.
- Lockheed, M. y E. Jiménez (1996), «Public and Private Schools Overseas: contrasts in organization and effectiveness», en B. E. Fuller, R., ed., *Who chooses? Who loses?* Nueva York, Teachers College Press.
- McEwan, Patrick (2000), «Public and Private Schooling in the Southern Cone: a

126 Xavier Bonal

- comparative analysis of Argentina and Chile». *National Center for the Study of Privatization in Education*, Occasional Paper, n.º 11.
- Montoya, Silvia, Barros, Pedro Luiz y Vera Lúcia Cabral (2001), *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Vol. IV. Una mirada comparativa: Argentina y Brasil*, Serie Políticas Sociales, 42, Santiago de Chile, CEPAL.
- Mundy, Karen (1998), «Educational Multi-lateralism and World (Dis)Order», *Comparative Education Review*, n.º 42, pp. 448-478.
- Mundy, Karen (2002), «Retrospect and prospect: education in a reforming World Bank». *International Journal of Educational Development*, n.º 22, pp. 483-508.
- OCDE (2002), *Education at a glance*, París, OCDE.
- Pender, John (2001), «From “Structural Adjustment” to “Comprehensive Development Framework”: conditionality transformed?», *Third World Quarterly*, n.º 22, pp. 397-411.
- Reimers, Fernando (1997), «Education and Structural Adjustment: unmet needs and missed opportunities». En: J. E. A. Lynch, ed., *Education, Development, Tradition and Innovation*. Londres, Cassell.
- Reimers, Fernando y Tiburcio, Luis (1993), *Education, Adjustment and Reconstruction: options for change*, París, UNESCO.
- Riddell, A.R. (1993), «The evidence of public/private educational trade-offs in developing countries». *International Journal of Educational Development*, n.º 13, pp. 333-386.
- Samoff, J., ed. (1994), *Coping with Crisis. Austerity, Adjustment and Human Resources*, Londres, Casell.
- Stewart, Frances (1995), *Adjustment and Poverty*, Londres, Routledge.
- Stewart, F. y W. Van Der Geest (1995), *Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction?* Employment Papers n. 2. Ginebra, ILO.
- Stromquist, N. P. (2001), «What Poverty Does to Girls' Education: the intersection of class, gender and policy in Latin America», *Compare*, n.º 31, pp. 39-56.
- Tedesco, J. C y N. López (2002), «Desafíos a la educación secundaria en América Latina», *Revista de la CEPAL*, n.º 76, pp. 55-69.
- Veiga, Laura y Bruno Lazzarotti (2002), «Equidade no ensino fundamental em Minas Gerais: uma avaliação exploratória», *Mosaico*, n.º 1, pp. 60-76.
- Wade, R. H. (2002), «Globalization, Poverty and Income Distribution: Does the Neoliberal Argument Hold?», *Towards a New Political Economy of Development: Globalisation and Governance*, Sheffield, 4-6 july.
- Wade, Robert (1996), «Japan, the World Bank and the art of paradigm maintenance: the East Asian miracle in political perspective», *New Left Review*, n.º 217, pp. 3-36.

Contra la pobreza... ¿desigualdad? 127

- Williamson, John (1993), «Democracy and the “Washington Consensus”», *World Development*, n.º 21, pp. 1329-1336.
- World Bank (1986), *Financing Education in Developing Countries*, Washington D. C., World Bank.
- (1990), *World Development Report: Poverty*, Washington D. C., World Bank.
 - (1995), *Policies and Strategies for Education: a World Bank review*, Washington, DC: World Bank, 1995.
 - (1999a), *Education Sector Strategy*, Washington, D.C., World Bank.
 - (1999b), *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, Washington D. C., World Bank.
 - (1999c), *Beyond the center. Decentralizing the State*, Washington D. C., World Bank.
 - (2001), *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Washington D. C., Oxford University Press, 2001.