

EL ROL DEL BANCO MUNDIAL EN LA CONFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LAS SOCIEDADES EN DESARROLLO*

ÓSCAR ESPINOZA

Investigador de la Facultad de Educación, Universidad San Sebastián, investigador asociado del Centro de Políticas Comparadas en Educación (CPCE), Universidad Diego Portales e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)

Resumen

Este trabajo describe cómo el Banco Mundial ha estado en la vanguardia en la definición de las políticas educativas en los países en desarrollo en las últimas cuatro décadas. Con este fin, el artículo documenta cómo esta agencia se convirtió en la fuente de financiamiento y asistencia técnica más importante en el sector de la educación y en el sub-sector de la educación superior de dichos países. Este estudio también identifica las principales limitaciones de la aproximación teórica (teoría del capital humano) y metodológica (análisis de la tasa de retorno) utilizada por el Banco Mundial. Adicionalmente, el presente trabajo provee una visión de conjunto del marco de políticas de financiamiento y préstamos en educación superior del Banco Mundial, por sub-sector de la educación y región. Las conclusiones centrales incluyen: a) que la principal aproximación teórica y metodológica utilizada por el Banco Mundial presenta serias limitaciones, las cuales opacan los resultados y la validez de su estrategia aplicada en los países en desarrollo; b) que la política educacional y los préstamos en educación del Banco Mundial han experimentado muchas pequeñas modificaciones en sus propósitos y racionalidades a través del tiempo; y c) que mientras el volumen de recursos asignados en todo el mundo por el Banco Mundial al sector educación creció más del doble entre los 70s y 90s, el volumen de recursos asignados en el subsector de la educación superior vía préstamos creció más de tres veces durante el mismo periodo.

Palabras clave: Banco Mundial, educación superior, política educativa, política de préstamos, tasa de retorno, teoría del capital humano, financiamiento institucional, ayuda estudiantil, sociedades en desarrollo, y América Latina.

1. Introducción

Este capítulo examina cómo el Banco Mundial se convirtió en la más poderosa fuente de financiamiento y de asistencia técnica en el campo de la educación, e identifica las principales debilidades del enfoque teórico (teoría del capital humano) y metodológico (análisis de la tasa de retorno) utilizado por esta agencia en el cumplimiento de este rol. El doble propósito de este estudio es: 1) describir los principales supuestos del marco de políticas de educación superior del Banco Mundial (especialmente con respecto al financiamiento institucional y las ayudas estudiantiles) y de las políticas de préstamos durante el periodo 1960-2000, y 2) analizar el papel del Banco Mundial en la elaboración de políticas de educación superior en distintas sociedades en desarrollo.

* Este capítulo es una versión refinada del capítulo 5 de mi disertación doctoral titulada “La Retórica Global y Nacional de la Reforma Educativa y la Práctica de la In(equidad) en el Sistema de Educación Superior Chileno (1981-1998)” (Ed. D. diss., University of Pittsburgh, 2002). Parte de los hallazgos expuestos en este trabajo fueron presentados en la 46ava Reunión Anual de la *Comparative and International Education Society* (CIES), Orlando, Florida, 6-9 Marzo, 2002. Quisiera agradecer a quienes facilitaron mi acceso a valiosa información, entre ellos Clementina Acedo, ex funcionaria del Banco Mundial, al staff del Banco Mundial del EdStats y del Servicio de Asesoramiento en Educación (Lianqin Wang, Shaista Nafeesa Baksh y Hongyu Yang) y a Carmen Luz Latorre. Agradezco también a Mark Ginsburg, quien hizo útiles comentarios y críticas a borradores anteriores. Finalmente, quisiera agradecer la colaboración provista por Javier Loyola.

El capítulo se divide en cuatro secciones para abordar las preguntas de investigación consignadas abajo. La primera sección introduce al lector en el contexto general que rodea al presente trabajo, y también está dedicada a describir el planteamiento del problema, las preguntas de investigación que guían el estudio y el marco teórico en el que se basa el análisis, a saber, la teoría crítica. La segunda sección examina las políticas de educación superior promovidas por el Banco Mundial en distintos documentos estratégicos en las últimas cuatro décadas en materia de financiamiento institucional y programas de ayuda estudiantil. La tercera sección destaca el papel del Banco Mundial como la agencia multilateral más importante de apoyo a la educación, para lo cual analiza la política de préstamos de esta entidad hacia el sector educación y el subsector educación superior en todo el mundo. En este apartado se discute cómo las políticas educativas del Banco Mundial han estado influyendo o configurando las políticas en educación superior en varios países en desarrollo. Finalmente, la última sección contiene las conclusiones generales del estudio. Actualmente el Banco Mundial está jugando un rol fundamental en el rediseño de las políticas educativas en las sociedades en desarrollo, y particularmente en América Latina¹. En términos de soluciones, sin embargo, el Banco reconoce que es imposible llegar a fórmulas universales, ya que los pasos a seguir deben adaptarse a la situación de cada país. No obstante, el Banco considera que existe un “conjunto de políticas generales que podrían servir de guías básicas de utilidad para todos los países”. En este sentido, el Banco Mundial sí tiene una receta única para todos los países aunque no lo reconozca. En efecto, al revisar el texto titulado *Prioridades y Estrategias para la Educación*, el Banco destacaba que recompensaría a los países que cumplan con sus recomendaciones de política. Por ejemplo, en términos de préstamos y donaciones a proyectos orientados a apoyar a los sistemas de educación superior, el informe indica:

“Los préstamos del Banco para la educación superior apoyarán el esfuerzo de los países por adoptar reformas de política que permitan al subsector operar de manera más eficiente y a un costo público inferior. Los países preparados para adoptar un marco de políticas de educación superior que haga hincapié en una estructura institucional diferenciada y en una base de recursos diversificada, con gran énfasis en los proveedores privados y el financiamiento privado, seguirán recibiendo prioridad” (Banco Mundial, 1995: 136).

Respecto a cómo las políticas del Banco Mundial se desarrollaron, es necesario enfatizar tres aspectos:

“En primer lugar, la relación entre filosofía de la educación y el mecanismo para los préstamos educativos se establece a través del punto oficial para su aprobación del Banco Mundial, en la mayoría de los casos² a través del Ministerio de Hacienda de un país. Debido a que es el árbitro

¹ Para justificar su intervención en el nivel terciario, el Banco Mundial ha criticado frecuentemente a los gobiernos de los países en desarrollo por tener una excesiva centralización, pobre calidad y un desarrollo desigual.

² El Banco Mundial articula sus principales políticas a través de documentos de política que contienen nuevas ideas para promover el desarrollo del sector educación, lecciones aprendidas en otras partes y recomendaciones para mejorar diferentes aspectos relacionados con la conformación de políticas y su implementación. La mayoría de las recomendaciones de política consignadas por los documentos del Banco Mundial reaparecen como condicionantes en las negociaciones con los países destinatarios de los préstamos. Una experiencia común entre los funcionarios de gobierno de los países en desarrollo, particularmente en aquellos países destinatarios más débiles, es que los funcionarios van y hacen una revisión de su sector, y después realizan un diagnóstico de sus sistemas educativos y/o subsectores de la educación en los cuales los problemas son identificados y las posibles soluciones provistas. Luego, “después de consultas locales, las solicitudes formales de préstamos son a menudo escritas tras las sombras por los agentes del propio Banco. Entonces, muy irónicamente, el Banco ostenta en muchos países antecedentes que lo vinculan con el hecho de haber impulsado cambios en los países emergentes

macroeconómico final para el programa de un país, este contacto influye en la naturaleza del diálogo educativo y en los propósitos de los programas en educación. En segundo lugar... los préstamos del Banco Mundial son aprobados por un consejo de directores, que representa a todos los países miembros³. Ese consejo con frecuencia debate no sólo acerca de si se necesita dinero de préstamos, sino también respecto a si el cambio que estimula es suficiente. En tercer lugar... el Banco Mundial es una institución única donde la demanda de préstamos en educación emana de seis regiones diferentes y de más de un centenar de países” (Heyneman, 1999: 183-184).

Como resultado de las acciones del Banco Mundial, esta organización se ha convertido en una de las más importantes agencias internacionales de financiamiento del sector educación de todo el mundo. Sin duda, dada la coherencia entre la política educativa del Banco Mundial y su política de préstamos hacia el sector educación y el subsector educación superior, muchos países en desarrollo se han visto obligados a diseñar e implementar políticas de financiamiento en educación superior en concomitancia con las políticas de esta agencia financiera para recibir préstamos, especialmente durante los últimos treinta años. Por lo tanto, el Banco ha jugado un papel preponderante en la conformación de las políticas de educación superior, en particular en lo que respecta al financiamiento institucional y a los programas de ayuda estudiantil, promoviendo cambios sustantivos en muchos de los sistemas terciarios tanto en el plano de la privatización como del autofinanciamiento.

Es importante relevar que la política educativa del Banco Mundial ha sido ampliamente criticada por razones ideológicas y metodológicas (Colclough, 1996; Coraggio, 1994, 1995a, 1995b; Jones, 1992; Klees, 2012; Klees, Samoff & Stromquist, 2012; Lauglo, 1992, 1996; McGinn, 1997; McNeely, 1989, 1995; Obamba, 2011, 2013; Samoff, 1993, 1996; Samoff y Carrol, 2004a, 2004 b; Torres, 1995; Ziderman y Albrecht, 1995). Desde un punto de vista ideológico, algunas de las críticas dirigidas a las políticas del Banco Mundial sostienen que esta agencia internacional ha continuado con el intento de institucionalizar una ideología, estructura y práctica uniforme en los Estados-nación en la prestación de educación, con la idea de servir a los intereses particulares de los países ricos (Bujazán, 1987; Coraggio, 1994, 1995a; Heyneman, 2012; Klees, 2011; McNeely, 1995; Obamba, 2013; Samoff, 1993; Torres, 1995). La crítica focaliza la atención en seis limitaciones principales de la política educativa del Banco Mundial asociadas a cuestiones metodológicas, incluyendo: a) apoyo empírico insuficiente; b) generalización excesiva; c) uso indebido de conceptos clave en el marco de políticas de educación del Banco Mundial; d) uso escaso de los resultados de investigaciones realizadas por investigadores en países del tercer mundo; e) uso de la teoría del capital humano como enfoque económico único; y f) uso inadecuado y excesivo del análisis de la tasa de retorno para hacer frente a las políticas educativas (Bennell, 1996a, 1996b; Colclough, 1996; Coraggio, 1994, 1995a, 1995b; Cummings y Riddell, 1994; Heyneman, 1995, 2001, 2003; Klees, 2002, 2012; Klees, Samoff & Stromquist, 2012; Lauglo, 1996;

sobre la base de los pilares fundamentados en el documento de política [política educativa del Banco Mundial] que ahora se cuestiona” (Lauglo, 1992: 228).

³ Junto con el Presidente del Banco Mundial, quien ejerce como cabeza del Consejo, los Directores Ejecutivos son responsables por la conducción de las operaciones generales del Banco y de desempeñar sus tareas bajo los poderes delegados por el Consejo de Gobernadores. Conforme a lo dispuesto en los Artículos del Acuerdo, 5 de los 24 actuales Directores Ejecutivos son nombrados por los países miembros que tienen el mayor número de acciones. Estos países y su correspondiente poder de voto son: Francia (5%), Alemania (5%), Japón (6.5%), Reino Unido (5%), y los Estados Unidos (17%). Los otros países están agrupados en circunscripciones, cada una representada por un Director Ejecutivo elegido por un país o grupo de países cada dos años. Los Directores Ejecutivos consideran y deciden sobre las propuestas de préstamos IBRD y los créditos IDA hechas por el Presidente, y deciden acerca de las políticas que guían las operaciones generales del Banco (Banco Mundial, 1994a).

McGinn, 1997; Samoff, 1996; Samoff y Carrol, 2004a , 2004b; Siqueira, 2012; Torres, 1995; Vedder, 1994) .

A principios del siglo XXI, un gran número de Estados y gobiernos dependen del financiamiento externo para aumentar la proporción de su inversión fiscal o de los presupuestos de desarrollo del sector educación⁴. La fuente más importante de financiamiento externo para la educación en sus distintos niveles es el Banco Mundial. En la actualidad, el Banco Mundial es la principal agencia externa de préstamo de fondos para programas educativos en un contexto de ajuste y post-ajuste económico estructural. De hecho, a fines de la década del 90 el monto total de los nuevos préstamos osciló entre US\$1 y US\$3 billones al año (Banco Mundial, 1999a). Como resultado, esta agencia se ha convertido en una fuerza poderosa en la política educativa y en la investigación en el área⁵, monopolizando así el campo (Altbach, 1988; Berman, 1983; Heyneman, 2003, 2012; Lima, 2011; Puiggrós, 1996).

Este estudio se basa en el paradigma de la teoría crítica, el cual se centra en cuestiones de poder, conocimiento, conflictos sobre valores, falta de recursos, control, resistencia, hegemonía y equidad, y en cómo se manifiestan estos aspectos en diferentes situaciones y contextos de desarrollo (Apple, 1996; Carr y Kemmis, 1986; Giroux, 1983; Paulston, 1977; Popkewitz y Brennan, 1997). Desde la perspectiva de un teórico crítico se asume que las relaciones sociales en los sectores de la educación y otros pueden ser vistas como caracterizadas por los conflictos y contradicciones. De hecho, la teoría crítica afirma que los sistemas educativos en las sociedades capitalistas están involucrados en la reproducción y el cambio de las relaciones de clase, y no se pueden entender simplemente ‘sumando’ los efectos de la escolarización en cada individuo para llegar a un impacto social (Bowles y Gintis, 1976). De acuerdo a la teoría crítica en todas aquellas sociedades que tienen una orientación de economía de “libre” mercado, una función primaria de la educación consiste en reproducir las relaciones sociales de la sociedad capitalista.

Durante los años 80 y 90 se llevaron a cabo reformas en circunstancias en que la educación era concebida como “menos parte de la política social, pero era crecientemente vista como un subsector de la política económica” (Neave, 1988: 274). En ese marco, según los teóricos críticos, dado que las reformas educativas se vieron crecientemente dominadas por los intereses económicos, la calidad de la educación sufrió un tremendo deterioro (Apple, 1988). Por ejemplo, a nivel de la educación superior diferentes reformas promovidas en varios países en desarrollo permitieron, por un lado, la expansión y la privatización de este nivel educativo y, por otro, el financiamiento gubernamental restrictivo de las

⁴ La ‘teoría de la dependencia’ postula que los países más pobres del mundo están en un estado de mayor dependencia de los poderes occidentales hoy en día incluso más de lo que nunca lo estuvieron en el clímax del control colonial.

⁵ La visión del Banco respecto de la educación deriva de su aproximación a la economía y particularmente la economía de la educación. Tal perspectiva es vista por ciertos autores como distorsionadora de las políticas educativas y los programas de gobierno de un número significativo de países latinoamericanos en desarrollo. Por ejemplo, Coraggio (1994) remarca que el Banco Mundial está compuesto básicamente por un staff de economistas y no de educadores. Su objetivo es la eficiencia económica y la mayor globalización y acumulación del capital. Sus resultados están, por lo tanto, inherentemente sesgados hacia medidas puramente cuantitativas del ‘éxito’. En la misma línea, Heyneman (2001) ha apuntado que el personal en educación responde a incentivos, lo que explica por qué el Banco Mundial recoge ciertos tipos de datos y no otros, distribuye ciertos tipos de análisis, y propicia determinados tipos de préstamos. De acuerdo con Heyneman (2001: 18), “a fines de los 90s la mayor parte del personal que trabajaba en educación había sido reasignado desde otros sectores. De los 400 asignados a Recursos Humanos, 250 trabajaban en educación; de esos menos de 50 habían recibido formación de postgrado en educación, y alrededor de una docena nunca había publicado en el área. Con ese cambio se esperaba apuntalar un programa de préstamos de alrededor de dos-tres billones de dólares al año.”

instituciones de educación superior públicas. El resultado directo de este proceso fue una mayor matrícula particularmente en el sector privado (por ejemplo, en el caso de las universidades chilenas, a los estudiantes se les permitió el acceso sin rendir la prueba nacional, lo que favoreció el ingreso de graduados de enseñanza secundaria provenientes de familias ricas) y una calidad decreciente de la docencia y la investigación dentro de las universidades públicas.

Los documentos estratégicos, estudios y revisiones de políticas sectoriales más relevantes del Banco Mundial serán objeto de análisis crítico de discurso. El análisis crítico del discurso parte de la base que el texto y el uso del lenguaje deben ser estudiados en su contexto social, sobre todo si estamos interesados en las políticas del significado. De una manera similar a la investigación interpretativa, el análisis crítico del discurso ve a los sujetos humanos como permanentemente involucrados en la negociación de conocimiento, relaciones sociales e identidad. Sin embargo, el análisis crítico del discurso va más allá de la “corriente principal” de la investigación interpretativa, pues el foco principal está en cómo el poder, la identidad y las relaciones sociales son negociadas, legitimadas y disputadas hacia fines políticos. El análisis crítico del discurso de los textos escritos y hablados funciona de dos maneras: crítica y constructivamente. Ambas tienen aplicaciones potenciales significativas en educación. De hecho, este tipo de análisis tiene el potencial de desestabilizar o legitimar “discursos de autoridad”. En el proceso, el objetivo del análisis crítico del discurso sería poner en el centro de atención a las relaciones de desigualdad, dominación y subordinación (ver Apple, 1996; Bakhtin, 1986; Lucas, 1995; Fairclough, 2009).

Adicionalmente, a partir de un análisis estadístico descriptivo de una base de datos provista por el Departamento de Estadísticas del Banco Mundial, la cual contiene información sobre 563 proyectos educativos financiados por esta agencia internacional entre 1970 y 1998, se discute la envergadura y alcance de los préstamos en educación y educación superior hechos por Banco Mundial para los países subdesarrollados. En el contexto antes descrito, las siguientes preguntas de investigación serán abordadas en el presente trabajo:

1. ¿Cuáles fueron las políticas de educación superior del Banco Mundial en lo que concierne al financiamiento institucional y a la ayuda estudiantil durante las últimas décadas?
2. ¿Cuáles fueron los planteamientos oficiales del Banco Mundial acerca del acceso a la educación superior de estudiantes de familias de bajos ingresos en las últimas décadas?
3. ¿Cómo describen los críticos y los expertos del Banco Mundial el rol jugado por el Banco en la configuración de políticas educativas en los países en desarrollo durante las últimas décadas?
4. ¿Cómo evolucionó la política de préstamos del Banco Mundial hacia el sector educación y el subsector educación superior en las últimas décadas?
5. ¿Cuál ha sido la relación entre el rol del Banco Mundial en la conformación de los sistemas de educación superior en el mundo y su política de préstamos hacia el sector terciario?

2. Las políticas de financiamiento en educación superior promovidas por el Banco Mundial en las últimas cuatro décadas: Una perspectiva crítica

En esta sección se examinan los objetivos y las racionalidades que subyacen en la filosofía de los préstamos del Banco Mundial. Adicionalmente, se discuten y analizan las políticas de educación superior más relevantes impulsadas por el Banco Mundial, desarrolladas en los documentos

estratégicos de dicha agencia en las últimas cuatro décadas, en lo que concierne al financiamiento institucional y a los programas de ayuda estudiantil.

Durante las últimas cuatro décadas se han producido variadas modificaciones en los propósitos, objetivos y racionalidades de la filosofía de los préstamos en educación del Banco Mundial. No obstante, estos cambios podrían ser categorizados en dos etapas generales: primera (1963-1980), cuando la lógica predominante era la de la planificación de la “mano de obra”⁶, y la segunda (1980 en adelante), cuando la lógica apuntaba a desarrollar habilidades y relaciones empíricas con otros beneficios, incluyendo salud y planificación familiar del comportamiento y similares (Samoff y Carrol, 2004a, 2004b)⁷. Durante la primera etapa, entre los expertos del Banco Mundial había encendidos debates y discusiones acerca de los supuestos de las técnicas de la “mano obra” y respecto de las distorsiones operacionales creadas por sus efectos. Algunos de estos debates públicos estuvieron centrados, por ejemplo, en la presunción que el currículum vocacional era más práctico, que los libros de texto y que las exámenes eran asuntos inapropiados para ser abordados mediante los préstamos del Banco Mundial, etc. (Heyneman, 1999, 2003). En contraste, durante la segunda etapa el foco de las políticas del Banco Mundial en educación ha estado centrado en la educación privada, la provisión privada, el autofinanciamiento, los esquemas de créditos, la recuperación de costos, y la focalización del gasto público en los sectores pobres.

Tempranamente en los 60s, las políticas educativas del Banco Mundial estuvieron fuertemente influenciadas por la teoría del capital humano (Becker, 1964; Bowman, 1968; Schultz, 1961, 1981) y por los análisis basados en las tasas de retorno (Espinoza, 2002; Obamba, 2013; Psacharopoulos, 1973, 1980, 1994; Psacharopoulos y Ng, 1992). La teoría del capital humano considera tanto la educación como la experiencia han de ser concebidas como inversiones que permiten incrementar la productividad de los individuos. La educación “es *humana* porque se convierte en parte del hombre, y es *capital* porque es una fuente de futura satisfacción, o de futuras ganancias, o de ambas” (Schultz, 1981:161). Por lo tanto, la gente altamente educada se vuelve más productiva y, consecuentemente, recibe mayores ingresos que llevan al crecimiento y desarrollo económicos de la comunidad/nación.

La tasa de retorno a la inversión en educación es simplemente una tasa de descuento o una estadística resumen, la cual convenientemente relaciona los costos de un particular nivel de educación con la recompensa monetaria. Una de las primeras distinciones establecidas en la literatura del análisis de la tasa de retorno es aquella entre la tasa privada y la tasa social. La tasa de retorno privada relaciona los costos de la educación en los que incurre el individuo con los beneficios de la educación alcanzados por la misma persona. La tasa de retorno social, en cambio, incorpora tanto los costos públicos como privados de la educación, y agrega ganancias que son materia de impuestos.⁸ En general, se dice que: a)

⁶ Usaré este término sexista porque es lo que el Banco Mundial utilizó.

⁷ Aunque estoy en desacuerdo con esta perspectiva es necesario mencionar que algunos autores, incluyendo a Heyneman (1999) e Ilon (1996), han identificado una tercera etapa [1995 y años posteriores] dentro de las filosofías de los préstamos en educación del Banco Mundial, durante la cual el Banco estaba definiendo un nuevo rol para sí mismo como una agencia global de bienestar donde la política educativa estaría en el centro de su estrategia y la racionalidad podría divergir desde los efectos de la educación sobre los individuos hacia sus efectos en la sociedad. En mi opinión, este supuesto es difícil de apoyar ya que el Banco Mundial, como cualquier banco o agencia de financiamiento institucional, está buscando beneficios privados y, consecuentemente, es improbable e impensable que ayude a los más vulnerables sin obtener utilidades.

⁸ Aunque la tasa de retorno a la educación esté habitualmente asociada a los diferentes niveles educativos, esta aproximación sería igualmente adecuada para abordar a diferentes tipos de escuelas secundarias, diferentes tipos de instituciones de educación superior, e incluso al ámbito de la capacitación en-el-trabajo como sustituto de la educación formal (ver Blaug, 1987; Psacharopoulos, 1973).

las tasas de retorno de la educación para todos los niveles educativos generalmente exceden la oportunidad social agregada del capital; b) las tasas de retorno de la educación en países en desarrollo (y particularmente en África) son más altas que en las economías de mercado avanzadas; c) las tasas de retorno privadas y públicas de la educación son más altas para la educación primaria, seguida de la educación secundaria; d) las tasas de retorno privadas de la educación son a menudo considerablemente más altas que las correspondientes tasas de retorno sociales de la educación; y e) los patrones de las tasas de retorno de la educación se mantienen estables mientras los países se desarrollen con reducciones relativamente menores en las tasas de retorno de la educación.

El marco de la política educativa del Banco Mundial ha sido criticado porque se basa en un análisis económico fundamentado única y exclusivamente en la *teoría del capital humano* (Heyneman, 2001, 2012; Jones, 1998; Puiggrós, 1996; Jones, 2006; Ginsburg, 2012; Siqueira, 2012; Ngcwangu, 2015). Como resultado del marco de la política educativa del Banco Mundial, los sistemas educacionales en los países en desarrollo y sus respectivos actores (profesores, estudiantes, padres, administradores) operan dentro de la lógica del “libre mercado” o de las economías capitalistas. Como observa Jones: “Las precondiciones del Banco para la educación pueden ser comprendidas sólo como una postura ideológica, en la promoción de un sistema mundial integrado de acuerdo a líneas de mercado” (Jones, 1998: 152). Así, el desarrollo educativo depende exclusivamente del desarrollo económico, donde la oferta educacional está determinada por el sistema de oferta y demanda de los servicios educacionales. En efecto, se ha señalado que la perspectiva del Banco Mundial es unidimensional, sin consideración por los factores sociales y culturales que definen las motivaciones, expectativas y actitudes de estudiantes y profesores (Coraggio, 1994, 1995a, 1995b; Ginsburg, 2012; Torres, 1995; Lima, 2011). Esta distorsión ocurre básicamente porque las políticas educativas del Banco Mundial han sido diseñadas por economistas basados en la lógica y el análisis económico (Heyneman, 2001, 2012). De hecho, algunos autores mencionan que bajo la presidencia de Robert McNamara (1968-1981) el Banco contrató a prominentes economistas que contribuyeron significativamente al campo de la economía del desarrollo (Gavin y Rodrik, 1995). Como resultado, la confianza en los economistas y en las ideas económicas creció progresivamente a lo largo del tiempo dentro del Banco Mundial. Además, mucho de lo que el Banco Mundial publica sobre educación tiene que ver con financiamiento (Samoff, 1993).

Como ha enfatizado Heyneman (2003, 2012), la teoría del capital humano fue utilizada para justificar inversiones en aquellas áreas donde el sector educación del Banco podría abogar por más préstamos a quienes asignan recursos dentro del Banco. Quienes laboran en el sector educación actuaron racionalmente en la competición por espacios y recursos reservados para proyectos dentro de los programas de préstamos de los países (ver también Jones, 1992, 1998).

Los principios de la teoría del capital humano rápidamente demostraron ser inconsistentes e insuficientes, no sólo por el tipo de análisis que enfatiza dicho marco, sino que también por diversas experiencias empíricas observadas en el contexto internacional. De acuerdo con esta teoría, “el aumento en los ingresos de la fuerza de trabajo depende básicamente de la expansión de su productividad” (Schultz, 1985: 101). Sin embargo, siguiendo el argumento de Lima es factible de verificar que “la profunda asimetría verificada en la oferta de trabajo y en el valor de los salarios, en un contexto nacional así como en uno internacional, entre otras razones estructurales de las relaciones capitalistas de producción, prontamente reveló la imposibilidad de establecer una llamada correlación positiva entre estas variables y la inversión de capital humano” (Lima, 2011: 301).

La teoría del capital humano, en tanto la aproximación teórica más influyente utilizada en el análisis de la política educativa del Banco Mundial, ve a la educación como una inversión en la futura productividad del trabajo, tanto para la sociedad como para los individuos que buscan educación (Hunter y Brown, 2000; Jones, 2006). Los retornos de esa inversión son medidos por las ganancias obtenidas durante una trayectoria de vida, descontadas de su valor presente. El conocimiento y las habilidades son considerados los resultados educativos fundamentales, incluso si resultados menos tangibles, tales como la iniciativa y los hábitos de trabajo arduo, también fueran reconocidos como aspectos que afectan la productividad del trabajo (Lauglo, 1996; Samoff, 1996; Samoff y Stromquist, 2001). Pero la educación no puede ser vista como una cuestión homogénea. En efecto, la escolaridad formal no es la misma para todas las personas, y las diferencias no son diferencias individuales azarosas. En la mayoría de las partes del mundo la escolaridad que reciben los pobres es diferente de la que reciben los ricos. Es diferente no tan solo en el sentido de que los ricos reciben una ‘mejor educación’ -esto es, más conocimiento, información y entendimiento-. Es diferente en términos de la naturaleza de lo que se aprende y cómo se aprende (Carnoy y Levin, 1985; MacEwan, 1999).

La teoría del capital humano también ha sido criticada porque el análisis económico del rol de la educación basado en esta aproximación falla a la hora de hacer distinciones entre educación y escolaridad (o educación formal), ya que los analistas utilizan los años de escolaridad para medir la cantidad de educación de un individuo o sociedad (MacEwan, 1999). Este es un postulado típico del enfoque del capital humano, que asume que educación significa transmisión de conocimientos, información y entendimiento, y para muchos analistas parece obvio que la gente que tiene conocimientos, información y entendimiento serán productores más capaces. Lo que parece obvio a veces es falso. Para empezar, las personas que tienen conocimientos, información y entendimiento no son necesariamente los trabajadores más productivos. Que sean o no los más productivos depende de la organización social de su trabajo. En este respecto, Ashton y Green resumen su argumento como sigue:

“Es incorrecto asumir una conexión lineal y automática entre formación en habilidades y rendimiento económico... [El] vínculo entre habilidades y rendimiento debe ser visto en su contexto social. El contexto influye en la fuerza del vínculo así como también ayuda a determinar las variables de interés, especialmente la naturaleza de la habilidad” (Ashton y Green, 1996: 3).

En la concepción del Banco Mundial (Lima, 2011), la centralidad del conocimiento hoy en día reforzaría la formulación clásica de la teoría del capital humano, de acuerdo con la cual la educación, el desarrollo económico y la distribución del ingreso mantienen, entre sí mismas, una relación causa-efecto lineal. Sin embargo, el diagnóstico ofrece sólo una interpretación sesgada y parcial de la realidad (Hickling & Klees, 2012). En efecto, la “economía del conocimiento” podría ser criticada porque el conocimiento no puede ser tomado en consideración “en sí mismo”, aislado de las condiciones materiales de producción y de las otras relaciones políticas económicas, nacionales e internacionales (Lima, 2011).

Tal como acontece con la teoría del capital humano, el análisis de la tasa de retorno ha sido fuertemente criticado porque ha sido utilizado inapropiada y abusivamente. Además, como Lauglo (1996) se pregunta, si esta técnica tenía tanto que ofrecer a los gobiernos de los países en desarrollo, ¿entonces por qué no ha sido invocada suficientemente por aquellos gobiernos que son los accionistas de mayor peso en el Banco Mundial cuando elaboran sus propias decisiones de política en educación?

Las críticas acerca de las limitaciones y debilidades del análisis de la tasa de retorno han emergido desde dentro y fuera del Banco. Dentro del Banco, por ejemplo, durante mediados y fines de los 90s el propio *staff* del Banco Mundial se involucró en un acalorado debate sobre las debilidades de las metodologías de la tasa de retorno, en el cual sus supuestos y distorsiones fueron reconocidos y su metodología finalmente fue puesta en su contexto adecuado (Hammer, 1996; Heyneman, 1995, 1997, 2001; Jones, 2006). En este respecto, la ‘declaración final’ del Banco acerca del análisis de las tasas de retorno fue expresada de la siguiente manera por una *task force* independiente, pero auspiciada por dicha agencia:

“La *Task Force* considera que los argumentos económicos tradicionales se basan en una comprensión limitada de lo que aportan las instituciones de educación superior. Los estudios basados en análisis de tasas de retorno valoran a la gente solo a partir de sus ganancias monetarias y de los ingresos tributarios que éstas generan para la sociedad. Empero, la gente educada ciertamente produce muchos otros efectos sobre la sociedad: las personas educadas están bien posicionadas para ser empresarios, pudiendo tener un impacto de largo alcance en el bienestar económico y social de sus comunidades. También son vitales para crear un ambiente en donde el desarrollo económico sea posible. La buena gobernanza, las instituciones fuertes, y una infraestructura desarrollada son todas necesarias para la prosperidad de los negocios -y nada de esto es posible sin personas altamente educadas-. Finalmente, los análisis de la tasa de retorno descuidan por completo el impacto de la investigación enraizada en la universidad sobre la economía -un beneficio social de largo alcance que está en el corazón de cualquier argumento para desarrollar sistemas de educación superior más fuertes” (Task Force on Higher Education and Society, 2000: 39).

Heyneman, un especialista en educación que trabajó en el Banco Mundial por muchos años, también ha criticado las limitaciones de los análisis de las tasas de retorno para dimensionar la inversión en educación, señalando que cuando se aplican análisis de tasas de retorno a las diferencias marginales entre la adquisición de distintos niveles de escolaridad como una guía para orientar la política de financiamiento público, se deben confrontar muchos problemas, incluyendo: las diferencias marginales en años de escolaridad; la poca distinción entre currículum intencionado, entregado y recibido; y los escasos controles de las diferencias en la calidad de los materiales educativos. De igual forma, sin un conocimiento preciso de la proporción de estudiantes matriculados en determinado nivel puede no ser exacto, por ejemplo, comparar tasas de retorno en educación primaria en Chile con educación primaria en Malawi (Heyneman, 1995).

Los análisis de la tasa de retorno han sido criticados también desde fuera del Banco Mundial. Por una parte, se ha enfatizado que dicho análisis no puede ser usado como una herramienta única para guiar las decisiones de asignación de recursos públicos para la educación y la provisión de capacitación (ver Behrman y Birdsall, 1987; Klees, 1989; Schultz, 1988; Jones, 2006). Por otra parte, tanto la validez como el alcance del análisis de la tasa de retorno ha sido cuestionado por ser muy limitados y poco confiables. Por ejemplo, Bennell (1996a) ha analizado y criticado extensamente el trabajo de George Psacharopoulos probando que las estimaciones globales y continentales de las tasas de retorno privada y social en educación, contienen serios problemas metodológicos. De acuerdo con Bennell (1996a) y Lauglo (1996), los supuestos acerca de los costos de oportunidad de cada nivel de educación habitualmente sesgan las tasas de retorno de la educación a favor de la educación elemental, ignorando el valor corriente de la contribución realizada por los niños de las escuelas a la producción doméstica y confiando en su lugar en las tasas de salarios prevalecientes en las cohortes de edad relevantes.

Igualmente, se asume que los costos de oportunidad de la educación superior son asociables a ingresos por salarios promedio de los graduados superiores de escuela secundaria en la cohorte de edad de los 18-25 años, los cuales rara vez son ajustados por el desempleo, a pesar de que es bien sabido que el desempleo se concentra entre los desertores escolares de la educación secundaria (versus los graduados de la educación superior). Bennell (1996a: 238) concluye que “entre los 34 estudios de los países (en desarrollo) que tienen datos de tasas de retorno sociales en educación, por nivel educativo, en solo la mitad de ellos la tasa de retorno social de la educación primaria es significativamente más alta que en la educación secundaria o superior”.

El análisis de la tasa de retorno es también cuestionado como la principal herramienta de planificación utilizada por los expertos del Banco Mundial, porque a) “enfatisa los resultados y, por ende, las funciones con el fin de ensombrecer a la educación en tanto proceso” (Samoff, 1996: 263); b) provee información basada en datos antiguos (flujos de ingresos en una trayectoria de vida) para servir de guía para las decisiones actuales concernientes con el presente y futuro de los mercados de trabajo y la oferta de personas educadas para dichos mercados; y c) no es usada apropiadamente debido a problemas de datos que no son comparables o bien son insuficientes. En referencia a esta última crítica, se ha señalado que la evidencia citada en la mayor parte de los documentos y reportes del Banco Mundial es una mezcla de análisis cuantitativos transnacionales de múltiples países, observaciones comparativas de casos, y estudios de caso individuales. Usualmente, en las reivindicaciones de lo que la investigación muestra, hay una escasa diferenciación entre los diferentes tipos de estudios y hallazgos. Además, es común constatar que con frecuencia no hay discusión acerca de las limitaciones de cada estudio nacional utilizado por los expertos del Banco Mundial (Psacharopoulos, 1973, 1980, 1994; Banco Mundial, 1995). A modo de ilustración, cuando Psacharopoulos (1980: 52) estimó las tasas de retorno en educación superior y capital físico a mediados de los 70s, él reconoció que “existían problemas de comparación tanto dentro como entre los países”.⁹ Si nos enfocamos, por ejemplo, en los datos utilizados para describir el caso de Chile, podemos concluir que Psacharopoulos hizo uso de datos de un estudio de caso que contiene sólo información de dos regiones (no representativas) de un total de trece regiones existentes en el país.¹⁰

Hasta aquí hemos discutido el rol jugado por el Banco Mundial en tanto la mayor agencia multilateral de financiamiento o cofinanciamiento de proyectos educativos alrededor del mundo, así como las críticas que se han realizado a las aproximaciones teóricas (teoría del capital humano) y metodológicas (análisis de la tasa de retorno) utilizadas por el Banco, para definir cómo, dónde y cuándo los recursos debieran ser prestados a los países en vías de desarrollo. En los siguientes párrafos analizaré el marco de la política educativa del Banco Mundial promovido por esta agencia internacional de financiamiento

⁹ Psacharopoulos (1980: 52) plantea en relación con datos de la UNESCO que estos tienen la gran desventaja de la baja comparabilidad entre países debido a definiciones diferentes de educación superior y cobertura (por ejemplo, el costo a veces se refiere solo a los gastos en que incurre el gobierno central). Los datos mayormente se refieren al año 1975 pero en algunos casos tuvo que recurrir a datos de 1970 de manera de llevar adelante algunos análisis con indicadores de matrícula y de costos (gasto recurrente) correspondientes al mismo año.

¹⁰ El estudio utilizado por Psacharopoulos para ilustrar el caso chileno contiene resultados referidos a las tasas de retorno sociales y privadas para la educación superior observables en la primera y segunda regiones, las cuales están localizadas en el norte de Chile. Al momento de publicarse el estudio de autoría de Morales, Schiefelbein y Rodríguez (1977), la población en las regiones del norte representaba aproximadamente un sexto de la población total de Chile y las características económicas de esas regiones también diferían sustantivamente de las existentes en el resto del país, de modo que los resultados obtenidos por el estudio de caso citado por Psacharopoulos, no pueden hacerse extensivos al país entero.

a lo largo de las últimas décadas en lo que concierne al financiamiento institucional y a los programas de ayuda estudiantil.

2.1. El marco de la política de financiamiento del Banco Mundial hacia la educación superior en los 60s y 70s

Durante las últimas cuatro décadas las perspectivas, prioridades y recomendaciones de política del Banco Mundial para el financiamiento de la educación han sido formuladas en una serie de documentos de política, que incluyen artículos, estudios y reseñas. Los documentos de política deben ser considerados como documentos ‘políticos’ y están basados y alimentados por reportes internos y estudios del propio Banco Mundial, y por estudios y evaluaciones llevadas a cabo por otras agencias internacionales de financiamiento.

2.1.1. Financiamiento institucional y reasignación de recursos dentro del Sector Educación

Las políticas trazadas durante los 60s enfatizaban que el Banco Mundial se concentraría en proyectos en el área de la educación técnica y vocacional en varios niveles, incluyendo la educación superior y secundaria, para satisfacer las necesidades en cuanto a “mano de obra” capacitada como es definida en los planes de desarrollo de los países acreedores. El énfasis se ponía en el financiamiento en el ámbito de la construcción y el equipamiento, mientras que la asistencia técnica era ampliamente excluida. Además, a fines de los 60s, de acuerdo con el primer Documento de Trabajo del Sector Educación (Banco Mundial, 1971), el Banco decidió ampliar el alcance de sus proyectos y definir prioridades de préstamo tomando en consideración el examen del sistema educativo como un todo, más que por áreas de elegibilidad (por ejemplo, educación vocacional y técnica) diseñadas previamente por el Banco.

A inicios de la década del 1970 los análisis de la tasa de retorno fueron utilizados para sugerir que la educación primaria tenía tasas sociales de retorno mayores que la educación secundaria y superior, y, por ende, casi cualquier gasto en educación postsecundaria era un “desperdicio”. Basándose en este análisis, se concluyó que los países en desarrollo estaban ‘sobre-invirtiéndose’ en educación terciaria y que los recursos debían ser redirigidos hacia la educación primaria de modo de hacer las futuras inversiones en el sector de la educación más equitativas y eficientes (Psacharopoulos, 1973). Este tema fue discutido en profundidad en los reportes basados en la investigación (Psacharopoulos, 1980, 1987) y en las declaraciones de política del Banco Mundial a lo largo de los 70s y 80s. En efecto, el primer Documento de Política del Sector Educación recomendaba poner un mayor énfasis en la escolaridad primaria e incluso en la educación no formal (Banco Mundial, 1971). Tres años después, el segundo Documento de Trabajo del Sector Educación (Banco Mundial, 1974) criticó la desproporcionada asignación de recursos educativos a la educación secundaria y superior a expensas de una inversión más eficiente y equitativa en la educación primaria, generalmente, y en la educación en zonas rurales, específicamente. Se decía que esta era la causa de un sub-financiamiento de la educación elemental. En línea con este diagnóstico, cuatro principios guías para orientar la ayuda al sector educación fueron articulados por el Banco Mundial:

“1) al menos una educación básica mínima debiera ser provista para todos tan pronto como los recursos disponibles lo permitan; 2) educación y capacitación adicional más allá del nivel básico debiera ser provista para satisfacer las necesidades críticas de mano de obra; 3) la

eficiencia de los sistemas educativos debiera ser mejorada conjuntamente con la integración de los métodos formales y no formales; 4) las oportunidades debieran ser igualadas en el interés de una mayor productividad y equidad social” (Banco Mundial, 1974: 6-7).

Uno de los más grandes desafíos que debió enfrentar el Banco Mundial durante los 70s fue el de disminuir la brecha entre crecimiento y distribución de ingreso de modo de reducir la pobreza e igualar las oportunidades educativas en los diferentes niveles (Banco Mundial, 1974). Sin embargo, bajo la administración del Banco de McNamara “la redistribución con crecimiento fue insuficientemente poderosa como un vehículo para el alivio de la pobreza, e inadecuada en tanto trampolín para la reformulación radical de la teoría, política y práctica educativa en los países en desarrollo” (Jones, 1992: 123).

2.1.2. Redefiniendo el rol de los programas de ayuda estudiantil: La introducción de pagos y esquemas de becas

A mediados de los 70s el Banco Mundial reconoció que los grupos de ingresos medios y altos estaban sobrerrepresentados en las instituciones postsecundarias alrededor del mundo, particularmente porque el sistema de financiamiento educativo reforzaba el “carácter regresivo de la educación”. En esa perspectiva, al criticar el sistema de financiamiento educativo existente en varios países en desarrollo, el Banco señalaba:

“... el concepto de ‘educación gratuita’, que está destinado a asegurar la igualdad de oportunidades¹¹, opera como un mecanismo a través del cual el ingreso se transfiere de los grupos de ingresos bajos y medios a los grupos de ingresos más altos. Esto es particularmente cierto en los niveles superiores de educación, donde el subsidio público por estudiante es particularmente alto” (Banco Mundial, 1974: 34).

Para reducir el subsidio público por estudiante en el nivel terciario, el Banco Mundial sugirió la introducción de pagos junto con esquemas de becas y la provisión de alojamiento para reducir las barreras para los más desfavorecidos. A través de esta recomendación, el Banco Mundial procuraba jugar un rol en el apoyo a la demanda creciente por educación postsecundaria sin tener que incrementar los impuestos o el gasto público (Banco Mundial, 1974). En ese momento, la mayor preocupación del Banco Mundial era privatizar (e individualizar) los costos de los estudios postsecundarios ya que la educación superior era vista como representativa de un beneficio eminentemente privado (individual).

2.2. El marco de políticas en educación del Banco Mundial en los 80s

¹¹ En el Documento de Política del Sector Educación de 1974 el significado y alcance del concepto “igualdad de oportunidades” del Banco Mundial no es claro y en ocasiones es utilizado indistintamente del concepto de “equidad”. Para ilustrar este punto traemos a colación una cita extraída del documento de política mencionado arriba: “Igualar las oportunidades para el acceso a la educación es una condición necesaria, pero no suficiente, para asegurar la movilidad social a través de la educación... Las oportunidades pueden ser igualadas en parte por métodos apropiados de selección y promoción, tales como ‘sistemas de cuotas’ o por mejoras en los métodos de financiamiento de la educación. Como un todo, sin embargo, la equidad a través de la educación puede ser alcanzada solo dentro del contexto de políticas sociales más amplias” (Banco Mundial, 1974: 5). De modo de evitar confusiones acerca del significado preciso de estos dos conceptos ver Espinoza (2002: 14-30).

A inicios de los 80s, un tercer Documento de Política del Sector Educación fue publicado por el Banco Mundial (1980). En este documento se mencionaba que a modo de refuerzo y extensión de su política de 1974, el Banco estaba intentando promover un desarrollo educativo balanceado sobre la base de los siguientes principios generales:

1. La educación básica debiera ser provista para todos los niños y adultos tan pronto como los recursos y las condiciones disponibles lo permitan. A largo plazo, un sistema comprehensivo de educación formal y no formal debiera ser desarrollado en todos los niveles.
2. Para incrementar la productividad y promover la equidad social, debieran hacerse esfuerzos para proveer oportunidades educativas, sin distinción de sexo, etnia o estatus social o económico¹².
3. Los sistemas educativos debieran esforzarse para alcanzar la máxima eficiencia interna a través de la gestión, asignación y el uso de los recursos disponibles para incrementar y mejorar la calidad de la oferta educativa.
4. La educación debiera ser relacionada efectivamente con el trabajo y el ambiente de modo de mejorar, cuantitativa y cualitativamente, el conocimiento y las habilidades necesarias para desarrollar funciones económicas, sociales y otras ligadas al desarrollo.
5. Para satisfacer estos objetivos, los países en desarrollo necesitarán construir y mantener sus capacidades institucionales para diseñar, analizar, gestionar y evaluar programas para la educación y la capacitación (Banco Mundial, 1980: 86-87).¹³

Dentro de este marco de política, el Banco Mundial buscó ampliar el desarrollo educativo más allá de lo previamente documentado, poniendo un énfasis mayor en la educación vocacional y técnica. Simultáneamente, el tercer Documento de Política del Sector Educación del Banco Mundial se centraba en asuntos de equidad, apuntando a preocupaciones en torno a la confianza en la mano de obra, previendo y alentando la diversificación de la educación postsecundaria (Banco Mundial, 1980).¹⁴

2.2.1. La reducción de costos y gastos públicos en el subsector de la educación superior a través de la implementación del régimen de autofinanciamiento institucional

¹² La meritocracia, sin embargo, se ocupa de pruebas académicas competitivas y aproximaciones normativas, las cuales tienden a perpetuar la inequidad ya que esos estudiantes de diferentes grupos socioeconómicos tienden a competir bajo condiciones desiguales. Como resultado, la meritocracia genera beneficios para el desarrollo capitalista dado que usualmente favorece a los niños y jóvenes provenientes de las familias de mayores recursos y que poseen mayor capital cultural y social.

¹³ Tradicionalmente, se ha asumido que la formación de recursos humanos en el sistema postsecundario era un problema de interés público asociado directamente con el desarrollo social y económico donde los estados y gobiernos deberían jugar un rol significativo. Sin embargo, de acuerdo con los expertos del Banco Mundial (Psacharopoulos, 1980, 1987), la formación de recursos humanos en el nivel de la educación terciaria era básicamente un interés privado y personal, no público, en que aquellos que se benefician serían los individuos que obtienen mejores posiciones y rentas en el mercado de trabajo y consiguen estándares de vida más altos.

¹⁴ Específicamente, con respecto a la diversificación de los sistemas postsecundarios, el Banco recomendaba el establecimiento de politécnicos y colegios comunitarios, los cuales pudieran concentrarse en campos relacionados con la industria, proveer programas cortos, y relacionarse más directamente a los requerimientos de la economía y las necesidades de la comunidad. Por lo tanto, se visualizaba como posible incrementar el número de técnicos y reducir la proporción de profesionales preparados en el nivel postsecundario (ver Haddad, 1981).

La política diseñada por los expertos del Banco Mundial a inicios de los 80s, en la era del ajuste estructural, contenía tres recomendaciones: a) incrementar los costos privados (familiares e individuales) para estudiar en entidades postsecundarias; b) instalar esquemas de préstamos para compensar la carga financiera en los individuos pertenecientes a familias de niveles de ingresos medios y bajos; y c) redirigir los gastos públicos desde la educación superior y vocacional hacia la educación básica.¹⁵ Estas tres recomendaciones se convirtieron entonces en el típico ‘menú de políticas’ que surgió de los análisis de las tasas de retorno en el sector educación conducidos por expertos del Banco Mundial (Welch, 2000).

Como resultado de lo anterior, los individuos que accedieran a las instituciones de educación superior debían pagar una proporción significativa, si no toda, de los costos de los programas en que se matriculasen (Psacharopoulos, 1980; Ransom, Khoo y Selvaratnam, 1993). Por lo tanto, reducir los subsidios estudiantiles en la educación superior e introducir matrículas y costos caracterizaba esta nueva fase de la política del Banco Mundial en educación superior (Banco Mundial, 1998). En cierto modo esta política ha sido socializada y publicitada como una propuesta igualitaria radical, pero ella es cuestionable por cuanto: a) los pobres encontrarían aun más difícil asistir a instituciones de educación superior a menos que recursos sustanciales les fueran asignados por concepto de préstamos y programas de becas, y b) a los empresarios no se les cargarían impuestos por la educación de sus trabajadores de nivel superior. De igual forma, los pobres estarían probablemente más preparados para asumir roles técnicos que se ajustan a las necesidades de los negocios y las empresas (extranjeros o domésticos) que para ser críticos sociales (abogados, cientistas sociales, artistas).

El Documento de Política del Sector Educación del Banco Mundial de 1980 también sugería que era necesario mejorar la eficiencia, particularmente al nivel de la educación terciaria, donde los aumentos rápidos de las matrículas iban acompañados de bajos costos unitarios. Con este fin, el Banco Mundial recomendaba algunas posibles aproximaciones para mejorar la eficiencia, incluyendo: reducir los costos administrativos; disminuir los costos de pensión (que debían ser cubiertos por los estudiantes y sus familias); y mejorar la gestión a través de programas presupuestarios y análisis de costos (Banco Mundial, 1980). Dichas estrategias de reducción presupuestaria en el nivel terciario permitirían la reasignación de recursos hacia el financiamiento e incremento de la matrícula en el nivel primario. En esa perspectiva, el reporte afirma:

“... una pequeña disminución porcentual en los costos unitarios de la educación secundaria y superior podría liberar fondos adicionales para proveer educación básica a más gente. Es más, países que tienen presupuestos que favorecen desproporcionadamente la educación secundaria o superior pueden, con alguna reasignación, financiar un considerable aumento en la matrícula en el nivel elemental” (Banco Mundial, 1980: 72).

Sin duda esta última declaración del Banco Mundial parece estar reconociendo una división internacional del trabajo, en donde los países pobres proveerían principalmente trabajadores de bajo

¹⁵ En relación con la tercera recomendación el Banco enfatizaba que el desafío realmente crítico era incrementar aun más la parte del gasto público asignado a la educación básica por medio de reducir el nivel de subsidio a la educación superior. De hecho, el Documento de Política Sectorial de 1980 planteaba: “Gastar más fondos públicos por estudiante de educación superior que por estudiante de educación primaria es ineficiente en la mayoría de los países debido a que las tasas de retorno sociales son generalmente más bajas para la educación superior que para la educación primaria” (Banco Mundial, 1980: 65).

nivel de calificación, los cuales serían capacitados en el nivel de educación primaria para el alfabetismo y la socialización.

La segunda mitad de los años 80s fue acompañada de un vigoroso intento por parte del Banco Mundial por difundir la que había sido descrita como la primera etapa de su nuevo marco de política de financiamiento para el subsector educación superior. Dos documentos de implementación de políticas redactados por el Banco Mundial a fines de los 80s presentaban una aproximación hacia una reforma en el área de las políticas en el sector de la educación que llevaba a una transformación estructural y radical del subsector de la educación postsecundaria (Banco Mundial, 1986, 1988). Esos documentos de implementación de políticas reafirmaban la política redactada en los 70s y a inicios de los 80s en el sentido de que era necesario reducir el subsidio público en la educación superior y reasignar recursos dentro del sector de la educación de modo de fortalecer el desarrollo de la educación primaria. En línea con este argumento, el primer documento de implementación de políticas aludido indicaba que en muchos países en desarrollo:

“los actuales arreglos de financiamiento contribuyen a la mala asignación de recursos destinados a la educación en el sentido de que el alto grado de subsidiariedad [subsidio] de la educación terciaria estimula la demanda por educación superior. La alta subsidiariedad [subsidio] de la educación superior se refleja en la diferencia entre las tasas de retorno privadas y sociales” (Banco Mundial, 1986: 10)¹⁶.

Basado en diferentes investigaciones (Woodhall, 1983, 1987; Banco Mundial, 1986), el Banco también proponía matrículas y pagos y otras medidas de recuperación de costos,¹⁷ complementadas con becas selectivas y esquemas de préstamos estudiantiles, de modo de alinear las tasas de retorno sociales y privadas a las inversiones en educación (ver Psacharopoulos y Woodhall, 1985; Jimenez, 1987; Woodhall, 1983). En efecto, en los 80s las publicaciones del Banco señalaban que las matrículas y pagos de las colegiaturas (aranceles) son considerados los mejores mecanismos financieros para

¹⁶ Ciertamente, formular políticas basándose casi de manera exclusiva en análisis de tasas de retorno, y en diferentes tipos de indicadores económicos que emergen de contextos nacionales que son distintos, es problemático en el mejor de los casos debido al peligro de predecir el impacto de variables causales fuera de su contexto cultural. De hecho, los resultados obtenidos a través del análisis de las tasas de retorno sociales y privadas depende de una variedad de supuestos debatibles acerca de los retornos privados versus los sociales. Por ejemplo, la mayoría de los sistemas nacionales de educación son altamente complejos y extremadamente heterogéneos en términos de tamaño (número de instituciones), matrícula, composición socioeconómica de los estudiantes, etc. Debido a las restricciones de muestreo forzadas en los estudios trans-sociales en la búsqueda por representatividad, las medidas regionales y más locales son difíciles de comprobar, a pesar de que es a este nivel que las políticas educativas, si han de ser efectivas, deben ser diseñadas e implementadas. Consecuentemente, las comparaciones de datos agregados entre países son de una utilidad extremadamente limitada en la planificación y en la intervención de política, y podrían ser muy engañosas a menos que sean primero aplicados controles contextuales comparables a los hallazgos (ver lo discutido antes acerca de los análisis de la tasa de retorno cuando se esbozaron y discutieron las críticas a las políticas educativas del Banco Mundial).

¹⁷ Recuperar costos desde los estudiantes implica cargar a los estudiantes o a sus familias con al menos una porción de los costos de la educación. Tal cosa con frecuencia es políticamente difícil y plantea el problema de cómo preservar las oportunidades educativas para los estudiantes que no pueden costearse pagar su matrícula y aranceles. Muchos países han adoptado programas de préstamos estudiantiles para diferir los pagos por la educación superior hasta que los estudiantes se gradúen y comiencen a percibir dinero. Este mecanismo financiero es conocido como préstamo de tipo hipotecario, lo que implica que el repago del préstamo es hecho sobre un período específico, frecuentemente en cuotas fijadas mensualmente cuyo nivel depende de las tasas de interés y de la duración del período de repago. Sobre este asunto, Woodhall (1983, 1987, 1991) ha realizado un extenso trabajo teórico y comparativo sobre los préstamos estudiantiles y su potencial rol en los países en desarrollo.

mejorar la eficiencia externa en las instituciones de educación superior públicas. Sin embargo, los expertos del Banco Mundial reconocen que este tipo de mecanismos financieros para la educación superior pública son difíciles de ser exitosamente implementados sin generar oportunidades educativas desiguales (Eisemon y Holm-Nielsen, 1995). Junto con esto, se planteaba la necesidad de asumir que los costos militares se debían mantener iguales y que el ingreso adicional para financiar al sector terciario no se debía obtener de capital doméstico (gasto fiscal) o foráneo o de corporaciones. Dos argumentos eran mencionados desde el Banco Mundial para la implementación de políticas de recuperación de costos en la educación superior:

“Primero, cualesquiera sean las razones históricas para el pesado [subsidio] de la educación superior, ya no son por más tiempo válidas en las modificadas circunstancias económicas y sociales de la mayoría de los países en desarrollo hoy en día. Dadas las limitaciones en el presupuesto público, continuar con el subsidio de la educación superior en los niveles existentes implica una significativa pérdida en el desarrollo de los otros niveles educativos (primario y secundario). Segundo, la abolición de los subsidios a la educación superior mejoraría la equidad de dos maneras: (i) evitaría el reforzamiento de los privilegios que los estudiantes en la educación superior ya tienen en términos de contexto familiar y potencial de futuras ganancias; y (ii) permitiría a más estudiantes compartir el limitado fondo de recursos públicos existentes” (Mingat, Tan y Hoque, 1985: 7).

Para lograr estos cambios dos nuevas políticas fueron propuestas, las cuales pueden ser resumidas de la siguiente manera: a) propiciar la reasignación del gasto gubernamental en educación hacia el nivel con el más alto retorno social (viz., escolaridad primaria) y reducción del costo público de la educación superior;¹⁸ y b) impulsar el desarrollo de un mercado de créditos para la educación, junto con un régimen de becas selectivas, particularmente en el nivel postsecundario (Banco Mundial, 1986).

El segundo documento de implementación de políticas relevante lanzado a fines de los 80s por el Banco Mundial, *Education in Sub-Saharan Africa*, pretendía vincular la reforma del financiamiento de la educación superior a una estrategia comprehensiva para el desarrollo del sector educación como un todo.¹⁹ El documento de implementación de políticas identificaba cuatro objetivos para guiar las reformas de política en la educación superior: mejorar la calidad; aumentar la eficiencia; limitar la salida o egreso, lo que implica una matrícula más baja especialmente en aquellos campos de estudio que no apoyan directamente el desarrollo económico;²⁰ y circunscribir el pago de los costos de los estudios particularmente a los beneficiarios. Para cada uno de estos objetivos el documento de implementación de políticas discutía reformas de política que podían ser introducidas en los países y/o el tipo de inversiones que podrían ser efectivas (Banco Mundial, 1988). Como conclusión, el

¹⁸ En este respecto, y con la idea de hacer un mejor uso de los recursos públicos, se recomendó evitar los subsidios generales para la educación superior porque podrían ser regresivos más que progresivos. En lugar de los subsidios generales para las instituciones postsecundarias se sugirió subsidiar a los estudiantes pobres que asisten a instituciones públicas y privadas de educación superior a través de esquemas focalizados, incluyendo becas y varios tipos de subsidios de préstamos, de modo de mitigar la posibilidad de un sistema segregado, donde sólo los estudiantes pobres capaces asistan a los sistemas estatales mientras los ricos vayan a escuelas privadas (Blomqvist y Jiménez, 1989).

¹⁹ Este documento de implementación de política junto con otros documentos sectoriales y documentos de trabajo publicados entre 1988 y 1994 serían determinantes en la política de préstamos adoptada por el Banco Mundial hacia la región latinoamericana en los 90s.

²⁰ El Banco no identifica los campos de estudio en los cuales la matrícula podría ser reducida. Sin embargo, reconoce que los aumentos selectivos en la matrícula podrían necesitarse en países y campos particulares (por ejemplo, formación de profesores, programas de postgrado en educación en ciencias físicas, ingeniería y ciencias sociales, etc.).

documento aludido consignaba que las instituciones de educación superior en África estaban produciendo demasiados graduados de programas de dudosa calidad y relevancia, y que la calidad de estos resultados mostraban inequívocamente signos en muchos países de haberse deteriorado tan significativamente, que la efectividad de las instituciones de educación superior estaba en duda. Acto seguido, el documento concluía, “los costos de la educación superior son innecesariamente altos... el patrón de financiamiento de la educación superior es socialmente inequitativo y económicamente ineficiente” (Banco Mundial, 1988: 5).

2.2.2. Esquemas de préstamos estudiantiles y programas de becas focalizados

Como en los 70s, el Documento de Política del Sector Educación de 1980 enfatizaba que los préstamos para la educación se basan en la premisa de que el Banco y los países miembros prestatarios intentan ambos reducir las disparidades en la oportunidad educativa. Dado esto, se requiere de una cooperación cuidadosa para transformar este compromiso general con la equidad en acciones efectivas. En ese contexto, se argumenta que:

“El objetivo de lograr la equidad es parte de una política comprehensiva del Banco Mundial para concentrar los esfuerzos de todos los sectores, creciente aunque no exclusivamente, en la provisión de asistencia a los pobres. Las provisiones hechas para llegar a los pobres continuarán jugando una parte importante en la determinación del apoyo a proyectos y discusiones con los países miembros por parte del Banco Mundial. Proveer igualdad de oportunidades es un objetivo al que puede aproximarse pero nunca se puede alcanzar completamente; no ha sido alcanzado incluso por los países más desarrollados²¹. No es un programa que pueda ser financiado en sí mismo; es más bien un tema que debiera cubrir todos los préstamos del Banco para la educación” (Banco Mundial, 1980: 90).

Aunque el Banco Mundial manifieste su preocupación por el acceso de los estudiantes pobres al sistema educativo, incluida la educación superior, reconoce que este objetivo es imposible de alcanzar, incluso si el Banco decide invertir en un proyecto que busque reducir la inequidad en el acceso. Adicionalmente, el Documento de Política en Educación no menciona nada acerca del rol a jugar por el Estado e incluso por el sector privado en la garantía de la igualdad de oportunidades educativas en un contexto de creciente demanda por seguir estudios de educación superior. Por lo tanto, se asume en cuanto al acceso al sistema terciario que el sector privado (incluyendo a las familias y los individuos) debe cubrir todos los costos que el sector público no puede costear debido a restricciones presupuestarias u opciones de política institucionales.

En el documento de política de 1986, *Financing Education in Developing Countries*, el Banco definió claramente su posición respecto de los programas de ayuda estudiantil y asuntos de equidad en el acceso. El pensamiento del Banco en este respecto podría ser resumido con la siguiente cita:

“En la educación superior, sería deseable complementar el giro hacia un mayor financiamiento privado con la provisión de préstamos estudiantiles ampliamente disponibles y de un número

²¹ En un contexto de desarrollo democrático, no resulta suficiente expandir el sistema escolar como un medio para promover la igualdad de oportunidades educativas. También es necesario igualar el sistema educativo en sí mismo y eliminar la conexión entre ingreso familiar y la calidad y tipo de educación que la gente recibe.

limitado de becas selectivas... Así la selección para la educación superior no se vería limitada a postulantes con los fondos necesarios al momento de la matrícula. Para evitar este sesgo en la selección, el gobierno podría proveer becas lo suficientemente amplias para financiar la matrícula así como los costos de mantención. Pero tal generoso esquema de becas no es sostenible a largo plazo; en el tiempo, mientras un número creciente de estudiantes de bajos ingresos se matricule en la educación superior, su costo fiscal se vuelve prohibitivo. Por ende, un mejor complemento para alcanzar un incremento en la recuperación de costos son los préstamos estudiantiles (créditos) en cantidad suficiente, aparejado con becas selectivas que sean otorgadas sobre la base de necesidad económica y potencial académico de los educandos. Tal paquete provee incentivos al rendimiento a todos los estudiantes en la educación superior y también ayuda a aliviar la carga financiera de los estudiantes de familias pobres” (Banco Mundial, 1986: 2).

El documento de política del Banco Mundial de 1986 insiste en que un acceso más equitativo a las instituciones postsecundarias es factible por medio de la implementación de esquemas de préstamos estudiantiles. Aunque el Banco recomienda otorgar becas selectivas a estudiantes pobres talentosos, se plantea que esas becas deben ser limitadas de modo de evitar déficits fiscales en los presupuestos nacionales. ¿Pero qué sucedería si las becas ofrecidas por los gobiernos no fueran suficientes para cubrir las necesidades de los estudiantes pobres talentosos? Probablemente la mayoría de ellos decidirá ingresar al mercado laboral dado que los esquemas de devolución de préstamos a menudo son vistos como prohibitivos y restrictivos para las familias de bajos ingresos. De esta manera, la inequidad en las oportunidades educativas persistiría en el tiempo.

2.3. El marco de política en educación superior del Banco Mundial en los 90s

En los 90s varios reportes del Banco Mundial (Albrecht y Ziderman, 1992a, 1992b; El-Khawas, DePietro-Jurand, y Holm-Nielsen, 1998; Johnstone, Arora y Experton, 1998; Ransom, Khoo, y Selvaratnam, 1993; Salmi, 1991a, 1991b; Banco Mundial, 1994a, 1995) han llamado la atención sobre una crisis en los sistemas de educación superior alrededor del mundo, especialmente en los países del tercer mundo. Se señalaba, por ejemplo, que para superar esta crisis era necesario desarrollar en el corto plazo una reforma del sistema que garantice el crecimiento asociado con las necesidades de los países del tercer mundo. La reforma, en tal sentido, debía considerar cuatro objetivos genéricos para ser exitosa: calidad, capacidad de respuesta, eficiencia y oportunidad (Salmi, 1991b). En referencia a la crisis, se argumentaba que:

“La educación superior está en crisis. Después de haber sido aclamadas como agentes de modernización y de crecimiento económico, las universidades están ahora bajo una fuerte crítica. En muchos países en desarrollo, los planificadores educacionales y quienes toman decisiones están enfrentados a una situación alarmante de un crecimiento descontrolado de la matrícula y de los gastos contra un contexto de disminución de recursos financieros, un declive en la calidad de la docencia y de la investigación, y un creciente problema de desajuste y desempleo de los graduados” (Salmi, 1991a: 2).

Sin embargo, los reportes del Banco Mundial no mencionan nada acerca de los orígenes de esta crisis. En efecto, en varios países latinoamericanos (e.g., Argentina, Brasil y Chile) las universidades públicas

han experimentado serios problemas financieros debido a restricciones presupuestarias impuestas en la región desde inicios de los 80s con la arremetida de la recesión económica, al mismo tiempo que los gobiernos tenían que negociar con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional programas de ajuste estructural y de estabilización de modo de obtener préstamos para superar la crisis económica (Espinoza, 2002, 2008).

Tal como acontecía en los 80s, en los 90s varios documentos de política del Banco Mundial señalaban que en los países de ingresos bajos y medios las tasas de retorno en las inversiones en educación básica (primaria y baja secundaria) eran generalmente mayores que aquellas en educación superior (Banco Mundial, 1990a, 1990b, 1994b, 1995). De acuerdo con Psacharopoulos y Ng (1992), a fines de los 80s en 10 (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela) de un total de 14 países latinoamericanos examinados, las tasas sociales de retorno a la inversión en educación primaria era la más alta. En el caso de Chile, sin embargo, la tasa social de retorno a la inversión en educación superior era la más alta (13.96% para el nivel universitario versus 8.05% para el nivel primario). Como en Chile, un patrón similar puede ser observado en Bolivia y Honduras. Así, la educación básica debía ser por regla general la prioridad para el gasto público en educación en aquellos países que buscaban alcanzar cobertura cuasi-universal en educación básica. A este respecto, por ejemplo, se apunta en *Higher Education: Lessons from Experience*, que:

“la educación primaria y secundaria continuarán siendo los subsectores prioritarios en los préstamos del Banco Mundial a países que aun no han alcanzado el alfabetismo universal y un adecuado acceso, equidad, y calidad en los niveles primario y secundario. En estos países [en desarrollo], nuestro involucramiento en la educación superior continuará abogando para hacer de su financiamiento más equitativo y rentable, para que así la educación primaria y secundaria puedan recibir una mayor atención” (Banco Mundial, 1994b: 12).

Con esta declaración de política el Banco Mundial confinó los préstamos en educación superior para dirigirlos a materias de eficiencia y equidad, y eliminó las racionalidades de mejoramiento de la calidad y de desarrollo de la capacidad nacional. En el caso de los países de América Latina y El Caribe, por ejemplo, el Banco reconocía que las inequidades en el acceso persistían dentro del sistema terciario, siendo necesario promover el involucramiento del sector privado.²² ES decir, el Banco Mundial

²² La declaración que puntualiza que el sector privado debiera ser alentado para jugar un mayor rol tanto en el financiamiento como en la provisión de educación superior en los países latinoamericanos es enfatizada continuamente en el documento de 1999 sobre Cambio Educativo en Latinoamérica y El Caribe. En dicho texto, se precisa la estrategia del Banco Mundial para el sector educación en la región (Banco Mundial, 1999b). Aún así, todas las declaraciones están fundadas en convicciones asociadas con los supuestos neoliberales en lugar de evidencia provista por la investigación empírica. Por ende, no hay garantía que el sector privado de una respuesta apropiada para evitar la desigualdad en el acceso al sistema terciario. Adicionalmente, el documento estratégico de 1999 no menciona que las universidades públicas, por ejemplo, están enfrentando grandes problemas en la región debido a que el financiamiento gubernamental ha disminuido a lo largo de las últimas décadas, especialmente bajo el contexto de los programas de ajuste estructural y post ajuste del Banco Mundial y de los programas de estabilización impulsados por el FMI (Espinoza, 2002, 2008). Este documento tampoco aporta evidencia alguna acerca del rol jugado por las instituciones de educación superior privadas en comparación con las públicas en lo que respecta a temas de equidad en el acceso al sistema terciario o al nivel de investigación desarrollado por esas instituciones. Aunque la estrategia en educación del Banco Mundial asuma que un acceso más equitativo a la educación superior por parte de los estudiantes de bajos ingresos será apoyado por la introducción de esquemas de préstamos estudiantiles y mecanismos de becas, el Banco no provee evidencia acerca del rendimiento de estos mecanismos de ayuda estudiantil en la región latinoamericana. De nuevo, el Banco está basando sus convicciones para apoyar este tipo de reforma de política solo en meros supuestos teóricos.

afirmaba su creencia de que los sectores privados, con y sin fines de lucro, debían jugar un importante rol en el financiamiento y la provisión de educación de modo de elevar la calidad y la eficiencia y mejorar el acceso para los dos quintiles de más bajos ingresos, especialmente en el nivel educativo terciario, donde un tercio de todos los estudiantes universitarios estaban matriculados en instituciones privadas (Banco Mundial, 1996b). Para este fin, a fines de los 90s el Banco Mundial continuó defendiendo la idea de promover reformas en la educación superior y propuso apoyar el financiamiento de préstamos estudiantiles, programas de becas y reformas de gestión y financieras en el nivel postsecundario de modo de lograr un acceso más equitativo a la educación superior (Banco Mundial, 1999a). También, el Banco Mundial llamó a apoyar varias iniciativas para fortalecer el rol del sector privado tanto en el financiamiento y provisión de educación superior (Banco Mundial, 1999b) como para superar la crisis financiera de los sistemas postsecundarios alrededor del mundo. Desde esta perspectiva, se argumentaba que era necesario promover dentro de los sistemas de educación superior la idea de generar una diversificación de los recursos por ingresos, particularmente teniendo universidades que perciban pagos para proveer investigación y otros servicios a las empresas y la industria (Albrecht y Ziderman, 1992a). De esta manera, las empresas y las corporaciones obtendrían incluso mayor control sobre lo que era enseñado e investigado en las instituciones postsecundarias que si pagaran impuestos y tuvieran que influir las políticas y prácticas de la universidad por la vía de moldear la acción del gobierno.

Reforzando aun más las declaraciones de política formuladas a inicios de los 90s, el Banco declaró a mediados de esta década que dos reformas, consideradas de manera simultánea, permitirían a los países de ingresos bajos y medios satisfacer los desafíos relativos al acceso, equidad y financiamiento institucional que enfrentaban en la educación superior. Dichas reformas encontraban su sustento en la concentración de la inversión pública eficiente en la educación básica, conjuntamente con más confianza en el financiamiento de los hogares a la educación superior; y mayor atención a la equidad en el acceso (Banco Mundial, 1995).²³ Así, reafirmando el argumento de había guiado la política del Banco Mundial en los 80s y a inicios de los 90s respecto del régimen de autofinanciamiento y la intención de promover una mayor inversión en la educación básica, en *Priorities and Strategies for Education* la estrategia del Banco es resumida de la siguiente manera:

“Para lograr eficiencia, los recursos públicos debieran ser concentrados en una manera rentable donde los retornos a la inversión sean los más altos. Para lograr equidad, el gobierno necesita asegurar de que a ningún estudiante cualificado se le deniegue el acceso a la educación por su incapacidad de pagar. Al mismo tiempo, y debido a que la brecha entre retornos privados y sociales es más grande para la educación superior que para la educación básica, debiera tomarse ventaja de cualquier disposición a pagar por educación superior por medio de compartir sus costos con los estudiantes y sus padres. Los gobiernos pueden también intervenir. Merced a hacerse cargo de algo del riesgo, pueden ayudar a corregir las fallas del mercado de capitales que impiden a las instituciones financieras ofrecer préstamos para la educación superior. El combinar estos principios resultaría en un paquete de políticas de pagos y gasto eficiente en el sector público. Los elementos de este paquete incluirían pagos para toda la educación superior

²³ Sin embargo, como Puiggrós (1996) ha apuntado acertadamente, el concepto de “equidad” ha sido acuñado y manipulado para encubrir el intento de eliminar la escolaridad pública gratuita más allá del nivel primario. Ella también considera que el Banco Mundial intencionalmente hace un uso dudoso de términos controversiales como “equidad” para propósitos de marketing. El Banco reconoce, a juicio de Puiggrós, que por medio de promover una disminución en los gastos públicos en educación muchas personas se opondrán y rechazarán sus políticas, a menos que haya alguna vía para vender la política sobre otras bases.

pública²⁴, combinados con préstamos, impuestos y otros esquemas de modo que los estudiantes que no pueden costear los pagos por sí mismos pueden diferir el pago hasta que perciban ingresos ellos mismos. Este sistema de pagos sería acompañado por un esquema de becas focalizado para superar la renuencia de los pobres a acumular deuda contra futuras ganancias de las cuales aun no están seguros” (Banco Mundial, 1995: 103-104).

A pesar de todo, el Banco Mundial reconoce las limitaciones de los esquemas de préstamos estudiantiles para garantizar la equidad en el acceso a todos los grupos socioeconómicos. En efecto, se asume que los esquemas de préstamos estudiantiles no garantizarán la matrícula de los estudiantes de bajos ingresos en las instituciones postsecundarias porque los estudiantes de contextos pobres probablemente serán reacios a contraer una deuda en relación con ganancias futuras que podrían no ser seguras para ellos (Albrecht y Ziderman, 1992a, 1992b).²⁵ Adicionalmente, mientras cursan la educación superior, los estudiantes pobres se abstienen de alcanzar ganancias que podrían ser importantes para el nivel de ingresos de sus familias. Para superar esta barrera el Banco ha sugerido promover becas focalizadas y programas de trabajo-estudio. En el caso de los programas de trabajo-estudio estos podrían ser una valiosa herramienta para ayudar a los estudiantes de bajos ingresos a financiar sus costos de vida, y los gastos de matrícula. De igual forma, dado que en la mayoría de los países en vías de desarrollo los estudiantes conjuntamente con provenir de familias sin background declaran tener altas expectativas de ingresos, debería asegurárseles asistencia financiera por la vía de los créditos por sobre las becas (World Bank, 1995).

Asimismo, en *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Sector Review*, el Banco enfatizó que en la mayoría de los países los jóvenes que ingresan a la educación superior provienen de contextos relativamente acomodados y tienen perspectivas de altas ganancias, el volumen de la asistencia financiera debiera ser provista más bien a través de préstamos (créditos) en lugar de becas (Banco Mundial, 1995). En materia de gasto público, se señalaba que en los países desarrollados en su

²⁴ Sobre este tema, Christopher Colclough (1990) remarca que generalmente los aranceles se encuentran justificados en las instituciones públicas postsecundarias. También es aceptable la eliminación de los subsidios para tales costos no instruccionales como el alojamiento estudiantil y la alimentación, excepto cuando los sistemas impositivos del ingreso sean muy progresivos o incluyan un impuesto graduado. En la misma perspectiva, el Banco Mundial (1995) recomendaba que un buen comienzo para avanzar en la dirección correcta sería cargar pagos que cubran el 100% de los costos recurrentes de los servicios de bienestar estudiantil, tales como comida y alojamiento, y el 30% de costos instruccionales (docencia). Algunos países que están siguiendo esta tendencia son Chile, Jamaica y Corea.

²⁵ Pero también los expertos del Banco Mundial enfatizan que al menos otros tres problemas podrían surgir en los países en desarrollo a partir de la aplicación de un sistema basado en el financiamiento privado donde el estudiante y su familia debe asumir los costos del servicio educativos: Primero, un sistema tal podría provocar una caída en los estándares de la educación superior dado que si los estudiantes se matriculan en cursos de educación superior de modo de adquirir habilidades que se están demandando y siendo recompensadas por el mercado (la aproximación de la inversión en capital humano), entonces debería ser promovida la opción del estudiante. Pero donde los estudiantes buscan certificados, menos por cualesquiera habilidades adicionales pero principalmente para tener derecho a entrar a trabajos bien remunerados en la educación superior (el modelo de proyección), los contenidos de los cursos y los estándares son menos relevantes para ellos. Así, muchos estudiantes simplemente elegirían la ruta más fácil hacia un diploma, y esas instituciones tienen estándares académicos pobres. Segundo, un sistema de este tipo adquiere menos sentido en países donde los mercados de trabajo no operan fluidamente. Una justificación principal para un sistema basado en el financiamiento desde el estudiante es que son los mejores (aunque imperfectos) intérpretes de la demanda del mercado de trabajo. Tercero, un sistema basado en el financiamiento desde el estudiante podría llevar a un socavamiento de la ciencia y otras áreas costosas tomando en cuenta que los cursos de ciencias tienden a ser alrededor de tres veces más caros que los cursos de arte. Así mientras las instituciones sigan cargando aranceles diferenciados según área del conocimiento, es improbable que los potenciales estudiantes del área de ciencias y áreas afines paguen dichos altos aranceles.

conjunto el 71% de los niños en edad escolar (aquellos con escolaridad primaria o sin escolaridad) comparten sólo el 22% del total de recursos públicos, mientras que el 6% (aquellos con educación superior) obtiene el 39% de los recursos públicos (Banco Mundial, 1995). Sin embargo, dado que la educación superior es siempre mucho más costosa que la escolaridad general y no todos los niños pueden progresar hacia los estudios postsecundarios, este tipo de financiamiento es largamente inequitativo. Varios autores han utilizado este tipo de evidencia para argumentar que el impacto de los subsidios públicos para la educación superior podrían tener impacto distributivo regresivo en lugar de progresivo, abogando por una reasignación marcada de los subsidios educacionales públicos a favor de los grupos más pobres (ver, por ejemplo, Blomqvist y Jiménez, 1989; Jiménez, 1986; Mingat, Tan y Hoque, 1985; Mingat y Tan, 1985; Psacharopoulos y Woodhall, 1985; Banco Mundial, 1986).

Pero, ¿es realmente factible lograr equidad en el acceso implementando esquemas de préstamos y becas focalizadas en un contexto de privatización, alta competitividad, restricciones presupuestarias, y una distribución desigual del ingreso entre los diferentes grupos socioeconómicos? En *Priorities and Strategies for Education*, el Banco dedica un capítulo completo y una sección principal a la “equidad”, un concepto que también aparece frecuentemente a lo largo del texto. Pero, ¿qué se necesita para lograr la equidad según el Banco? El logro de la equidad a menudo requiere más atención de la que ha recibido en el pasado. A este respecto, el Banco Mundial señala que:

“El gobierno tiene dos preocupaciones fundamentales respecto de la equidad. La primera es asegurar que todos tengan educación básica. La segunda es asegurar que a los estudiantes con potencial cualificado [no se les debiera] denegar el acceso a las instituciones porque sean pobres o mujeres, sean de grupos étnicos [minoritarios], vivan en regiones geográficamente remotas, o tengan necesidades educativas especiales. A ningún estudiante cualificado le debiera ser impedido matricularse debido a su incapacidad para pagar. Para determinar quien es cualificado en el nivel terciario, son necesarios medios justos y válidos para evaluar las calificaciones de los potenciales estudiantes para el ingreso” (Banco Mundial, 1995: 113).

En conclusión, no hay duda de que la política educativa del Banco Mundial muestra durante las últimas tres décadas (entre las décadas del 70 y 90) ciertas continuidades en términos de la perspectiva teórica que fundamenta sus políticas y acciones (capital humano) y técnicas de investigación (análisis de las tasas de retorno y costo beneficio) utilizadas para abordar temas clave (por ejemplo, asignación de recursos, autofinanciamiento, privatización, diversificación de las fuentes de financiamiento, etc.) y para decidir cuáles son las principales prioridades a ser satisfechas por el Banco (por ejemplo, educación primaria versus educación superior, educación vocacional/técnica versus educación primaria, etc.). Las políticas educativas del Banco Mundial, sin embargo, también han estado variando a lo largo del tiempo, especialmente en términos de prioridades y temas abordados en sus documentos estratégicos y de implementación de políticas. En efecto, mientras que en los 60s y 70s el Banco daba prioridad a la educación vocacional y técnica, en los 80s la principal prioridad del Banco pasó a ser la educación primaria. En los 90s el Banco reconoció a través de diferentes documentos estratégicos y de política que la educación superior estaba en crisis alrededor de mundo y, consecuentemente, su política se reorientó a apoyar a este sector financiando un número creciente de proyectos, especialmente en la región latinoamericana, pero la educación primaria continuó siendo una de las principales prioridades dentro del Banco Mundial.

Ciertamente la actual política en educación del Banco Mundial es la opuesta al pensamiento liberal tradicional que caracterizó a la política en educación de los EE.UU con respecto a América Latina

desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El liberalismo y la “teoría del desarrollo” alentó la inversión en la educación pública para que así los ciudadanos de América Latina se convirtieran en participantes productivos en los sistemas nacionales y globales del capitalismo. Como Puiggrós ha apuntado, en las décadas pasadas, particularmente en los 60s y 70s, los diseñadores de políticas de los EE.UU veían a la educación pública en América Latina como un componente clave de la paz social, lo que se necesitaba para garantizar la seguridad de las inversiones en la región de las corporaciones multinacionales con base en EE.UU. Sin embargo, hoy en día, la política en educación del Banco Mundial es parte de una agenda neoliberal más amplia cuyo objetivo general es reducir el rol del Estado y el gasto estatal para que así los gobiernos sean capaces de continuar pagando su deuda externa (Puiggrós, 1996). Tal cambio de política refleja una mayor propiedad de negocios de firmas multinacionales de los EE.UU. en América Latina (por ejemplo, compañías de comida rápida, compañías de telecomunicaciones, etc.)

Hasta ahora hemos revisado y discutido extensamente la política educativa del Banco Mundial respecto del financiamiento institucional y la ayuda estudiantil en el sector educación superior. No obstante, el análisis de las declaraciones de política es incluso más llamativo si son examinadas en relación a la correspondiente política de préstamos apoyada por el Banco Mundial durante las últimas tres décadas. Así, la próxima sección de este artículo se centra en las políticas del Banco Mundial para préstamos en el sector educación y en el subsector educación superior. Considerando estos dos elementos combinados podemos comprender el impacto real del Banco Mundial en la conformación de las políticas en educación superior en varios países latinoamericanos.

2.4. El marco de política en educación de superior del Banco Mundial en los 2000

Durante la última década el Banco Mundial ha producido dos documentos estratégicos que proveen evidencia sobre su política en el ámbito de la educación superior: a) *Constructing Knowledge Societies: New Challenges of Tertiary Education* (2002); y b) *Learning for All. Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development* (2011).

Hasta los 90s el Banco Mundial sostuvo la visión de que la educación superior ofrecía retornos individuales y sociales más bajos que la educación primaria, pero esta posición, que llevó al sistemático subdesarrollo de la educación superior, ha cambiado. La nueva ortodoxia enfatizaba en el texto *Constructing Knowledge Societies: New Challenges of Tertiary Education* (Banco Mundial, 2002) que el conocimiento está en el centro de las economías modernas exitosas. Con ello, verificamos un retorno a la estrategia inicial del Banco Mundial, esto es, la planificación del recurso humano de los 50-60s, esta vez alimentada por avances de vanguardia en tecnología, que marcarían el comienzo de las economías del conocimiento (Mino, 2007). De acuerdo con el Banco, la economía del conocimiento, que señala una tendencia lejana de la producción material y el trabajo manual y hacia productos y servicios vinculados al conocimiento, podría reducir la brecha entre países ricos y pobres. Tras esta nueva racionalidad está la idea de que la habilidad para transmitir y acceder a información rápidamente en todo el mundo tiene el potencial de transformar a los países materialmente pobres en países que sean ‘ricos en información’, con la habilidad de utilizar el conocimiento para el desarrollo económico.

Respecto del último reporte estratégico emitido por el Banco Mundial (2011), *Learning for All. Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*, es posible concluir que no hay

nada en el reporte sobre educación en tanto bien público o incluso acerca del rol del Estado en la regulación de aspectos tales como la calidad, la acreditación o cualquier control sobre las instituciones de educación superior de modo de garantizar una educación de buena calidad. Además, la privatización de la educación para el Banco ya no es una pregunta, como ha sido en el pasado. Es sólo un elemento de un “sistema educativo” que puede necesitar alguna regulación o quizás incluso subsidios por parte del gobierno. Otros aspectos ignorados por el reporte que necesitan ser abordados son: a) no hay crítica a los fallos experimentados en el pasado ni autocrítica acerca de las políticas sectoriales impulsadas desde la década del 70 en adelante; b) el Banco Mundial continua negándose a considerar a la educación como un derecho social; c) la urgente necesidad por recursos adicionales para el sector terciario público es minimizada; d) el Banco una vez más desea ser el Banco del Conocimiento, el repositorio global de las mejores prácticas, cuando las mejores prácticas son debatidas y el Banco no es un Banco del Conocimiento sino un Banco de Opinión Ideológica; y e) no se asume que hay un sendero para el desarrollo educativo con diferentes países en distintas etapas de madurez y requerimientos (Heyneman, 2012; Klees, 2011; Klees, Samoff & Stromquist, 2012; Obamba, 2013).

3. El Banco Mundial como la agencia multilateral más importante de apoyo a la educación

El Banco Mundial ha jugado un rol fundamental en el apoyo al sector educativo. En ese contexto, esta sección examina la política de préstamos del Banco Mundial hacia el sector educación y el subsector educación superior alrededor del mundo. Complementariamente, esta parte del capítulo discute cómo las políticas educativas del Banco Mundial han estado influyendo en las políticas de educación superior en los países en desarrollo.

El Banco Mundial debe ser reconocido como una influencia sustantiva en la política macroeconómica que limita y modela la política en educación. Como otras agencias multilaterales de financiamiento, esta entidad ha promovido recientemente una más fuerte coordinación de las contribuciones de los donantes; y cuando el Banco se involucra en tal coordinación, juega el rol de agencia líder (Lauglo, 1996). La influencia del Banco sobre los gobiernos nacionales favorece más libertad para las fuerzas de mercado y un Estado más pequeño y atomizado, cuyos servicios públicos debieran manejarse más de acuerdo con los principios de la gestión de los negocios privados.

En su revisión de política de 1995 *Priorities and Strategies for Education*, el Banco Mundial estimaba que solo el 2.2% de todos los gastos en educación en países de ingresos medios y bajos era cubierta por financiamiento externo. El Banco es la fuente única y hegemónica de esto. En efecto, mientras en los 80s la participación del Banco Mundial en el total de apoyo multilateral para la educación era de 27%, en 1990 y años posteriores alcanzó el 62% (Banco Mundial, 1995). Este hecho, obviamente, está directamente asociado con los préstamos del Banco hacia los gobiernos a lo largo del tiempo.

3.1. Los préstamos del Banco Mundial en el sector educación y el subsector educación superior²⁶

Esta sección centra el análisis en los préstamos del Banco Mundial en el sector educación y en las estrategias de préstamo del Banco Mundial para apoyar la educación superior en el periodo 1970-1980.²⁷ En los párrafos siguientes, el énfasis en el análisis será puesto sobre los siguientes aspectos: los préstamos del Banco Mundial en educación por subsector alrededor del mundo; los préstamos del Banco Mundial en el sector educación por región;²⁸ y los préstamos del Banco Mundial en el subsector educación superior por región.²⁹

3.1.1. Los préstamos del Banco Mundial por subsector educativo alrededor del mundo, 1970-1998

Los préstamos del Banco Mundial para el sector educación se han incrementado en cada región del mundo, pero a diferentes ritmos. De hecho, entre 1970 y 1998 el Banco Mundial invirtió vía préstamos y subvenciones más de US\$26 billones (constantes) financiando 563 proyectos en educación. De este total, el Banco Mundial prestó 35.7% de sus recursos para financiar proyectos relacionados con la educación primaria, 14.1% para la educación secundaria, 19.9% para la educación superior, y 18.5% para la educación vocacional y la capacitación (incluyendo todos los niveles). Los números totales para este periodo revelan por supuesto variaciones a lo largo del tiempo en el financiamiento relativo de los diferentes subsectores de la educación o el financiamiento prestado a diferentes regiones (ver Tabla 1). Entre 1970 y 1979 el Banco Mundial financió un total de 159 proyectos en conjunto en el sector educación, enfocándose en dos subsectores, la educación vocacional y secundaria, los cuales en

²⁶ Esta sección del estudio está basada en una base de datos provista por el Departamento de Estadísticas del Banco Mundial. La base de datos contiene información de 563 proyectos del sector educación financiados por el Banco Mundial entre 1970 y 1998. Las siguientes variables están incluidas en la base: año fiscal, región, país, nombre del proyecto, subsector de la educación, tipo de acuerdo, y monto de dinero prestado a los países destinatarios. Las descripciones de los proyectos en educación superior incluidos en esta base provista por el Banco Mundial y sus componentes fueron obtenidas desde el sitio web de dicha organización financiera (2001).

²⁷ Como fue mencionado previamente en este capítulo, desde 1962 hasta 1980 todas las inversiones en el sector educación apoyadas por el Banco Mundial requerían justificaciones sobre la base de demandas de mano de obra. Consecuentemente, todas las inversiones del Banco Mundial estaban centradas en las técnicas analíticas de la mano de obra, la escasez de técnicos e ingenieros. Esto se convertiría en lo primero de una serie de distorsiones operacionales a través de las cuales el Banco auspició, promovió y financió con recursos de los prestatarios proyectos con el contenido incorrecto. Concomitante con esta política institucional de préstamos, las prohibiciones en el programa de préstamos incluían facultades de arte, ciencia y humanidades, incluso bibliotecas, todas en educación primaria y secundaria general, y educación de postgrado, ninguna de las cuales podría ser considerada en reportes de evaluación de proyectos (ver Heyneman, 2001).

²⁸ En el análisis seguiré la clasificación del Banco Mundial de las regiones alrededor del mundo, la cual considera seis áreas: África, Asia Oriental y la Región Pacífico, Asia del Sur, Medio Oriente y el Norte de África, Europa y Asia Central, y Latinoamérica y El Caribe.

²⁹ Thomas Owen Eisemon (1992: 3-4), al revisar la política de préstamos del Banco Mundial para la educación superior, desde dentro del propio Banco, ha reconocido que esta agencia multilateral con frecuencia ha incurrido en dos tipos de errores. Primero, las intervenciones de proyectos no han sido formuladas en el contexto del subsector educación superior como un todo. A este respecto, concluye que “en la mayoría de los países en los cuales ha estado activo, el Banco Mundial ha apoyado el desarrollo de muchas formas de educación superior, aunque usualmente para diferentes propósitos y sin ninguna estrategia para el subsector. Necesita aprovechar mejor su experiencia de préstamos y oportunidades para efectuar amplias mejoras del sistema”. Segundo, el rol dominante asignado al Estado en la educación superior por las teorías de la planificación de la mano de obra “debiera ser reevaluado para reflejar los cambios en el ambiente macroeconómico e incrementar el financiamiento y la provisión privada de educación superior... El Estado debiera guiar un desarrollo de largo plazo del subsector, coordinando las inversiones públicas y privadas y fomentando vínculos entre educación superior y los sectores productivos”.

conjunto recibieron el 62.2% de los recursos del Banco Mundial asignados en el sector educación. Pero en el periodo 1980-1989 el escenario cambió, con la educación secundaria perdiendo terreno y la educación vocacional y superior recibiendo las dos asignaciones más altas, totalizando el 54.2% del total de préstamos otorgados a los países del tercer mundo. Entre 1990 y 1998 los préstamos del Banco Mundial focalizaron con mayor énfasis los recursos en la educación primaria, que recibió el 43.3% del financiamiento total percibido por el sector educación (basado en un aumento de más de un 300.0% en gasto en dólares). El porcentaje de préstamos focalizados hacia el subsector educación superior disminuyó entre los 80s y los 90s (de 25.2% a 18.7%), aunque el monto de dólares prestados aumentó en 23% (Tabla 1). También se podría notar que hubo, por una parte, una gran caída en el número de préstamos aprobados por el Banco Mundial para apoyar al subsector vocacional (cayendo de 54 a 28 proyectos aprobados) y, por otra, un incremento del 280.0% en dólares gastados en educación secundaria entre los 80s y 90s (ver Tabla 1).

3.1.2. Los préstamos del Banco Mundial en el sector educación en América Latina, 1970-1998

Es importante notar cómo América Latina se posiciona en comparación con otras regiones del orbe en lo que concierne a los préstamos del Banco Mundial hacia el sector educación. En términos generales, durante el periodo 1970-1998 Latinoamérica y El Caribe absorbió el 24.9% de los recursos del Banco Mundial asignados a 563 proyectos en educación apoyados por esta organización alrededor del mundo (ver Tabla 2).³⁰ Cabe destacar, por otro lado, que los porcentajes de los compromisos de préstamo del Banco Mundial a las diferentes regiones del mundo cambiaron a lo largo del periodo 1970-1998. En el caso particular de América Latina y El Caribe, los préstamos del Banco Mundial para la educación disminuyeron de 14.5% durante el periodo 1970-1979 a 12.7% durante el periodo 1980-1989, y luego aumentaron a 31.6% en el periodo 1990-1998³¹. Sin embargo, si comparamos las décadas de los 80s y 90s, es factible de verificar que los préstamos del Banco Mundial para los países latinoamericanos y caribeños han aumentado cinco veces desde inicios de los 80s (ver Tabla 2). Aproximadamente, dos tercios del total de préstamos del Banco Mundial en educación en la región fueron destinados a los tres países más grandes (basado explícitamente en su población, tamaño y naturaleza de sus economías): Argentina, Brasil y México.

³⁰ De forma similar, Asia Oriental y la región Pacífico tomaron prestados 27.3% de los recursos del Banco Mundial. Aunque los países africanos obtuvieron los números más altos de proyectos aprobados y financiados por el Banco Mundial con un total de 177, esta región recibió solamente el 15.7% del total de los recursos destinados a préstamos al sector educación.

³¹ Mientras África (24.5%), Asia Oriental y la región Pacífico (23.9%), y el Medio Oriente y el Norte de África (21.3%) fueron los principales destinatarios en los 70s, los principales “beneficiarios” de los préstamos para educación del Banco Mundial, en los años 90s fueron América Latina y El Caribe (31.6%), Asia Oriental y la región Pacífico (23%), y el Sur de Asia (19.1%). También es interesante notar que en los 80s Asia Oriental y la región Pacífico fue el principal destinatario de los recursos del Banco Mundial totalizando 38.7% de todos los recursos prestados para el sector educación y que todos menos Europa y Asia Central incrementaron significativamente el gasto en dólares (ver Tabla 2).

TABLA 1
Préstamos del Banco Mundial por subsector educacional alrededor del mundo, 1970-1998 (US\$ millones de 1998)

Sub Sector	1970-1979			1980-1989			1990-1998			Total		
	# Proyectos	\$	%	# Proyectos	\$	%	# Proyectos	\$	%	# Proyectos	\$	%
Pre Primario	0	0.0	0	0	0.0	0	2	78.5	0.5	2	78.5	0.3
Primario	39	510.0	20.6	50	1,593.2	22.6	88	7,314.1	43.3	177	9,417.3	35.7
Secundario	48	727.0	29.4	20	560.7	8	35	2,442.6	14.4	103	3,730.3	14.1
Terciario	16	317.4	12.9	26	1,779.2	25.2	35	3,148.8	18.7	77	5,245.4	19.9
No-Formal (Alfabetismo)	0	0.0	0	0	0.0	0	4	110.0	0.7	4	110.0	0.4
Educación Vocacional y Capacitación	49	809.3	32.8	54	2,049.4	29	28	2,020.0	12	131	4,878.7	18.5
Otra*	7	107.0	4.3	35	1,072.5	15.2	27	1,761.0	10.4	69	2,940.5	11.1
Total	159	2,470.7	100	185	7,055.0	100	229	16,875.0	100	563	26,400.7	100

Fuente: Elaboración personal basada en la Base de Datos de Educación del Banco Mundial.

Nota.- * Incluye proyectos por subsector en áreas tales como capacitación de profesores, desarrollo técnico, desarrollo de recursos humanos profesionales y aprendizaje a distancia. Este ítem también considera préstamos para el ajuste del sector educación.

Tabla 2
Préstamos del Banco Mundial en el sector educación por región, 1970-1998 (US\$ millones of 1998)

Region	1970-1979			1980-1989			1990-1998			Total		
	# Proyectos	\$	%	# Proyectos	\$	%	# Proyectos	\$	%	# Proyectos	\$	%
Africa	60	605.9	24.5	59	1,145.5	16.2	58	2,380.4	14.1	177	4,131.8	15.7
Asia Oriental y Región Pacífico	27	590	23.9	40	2,733.2	38.7	46	3,874.0	23	113	7,197.2	27.3
Región de Asia del Sur	9	114.7	4.6	19	821.7	11.7	25	3,234.2	19.1	53	4,170.6	15.8
Medio Oriente y Norte de Africa	22	525.9	21.3	31	1,084.7	15.4	17	985.4	5.8	70	2,596.0	9.8
Europa y Asia Central	10	276.8	11.2	7	371.3	5.3	17	1,075.0	6.4	34	1,723.1	6.5
Latinoamérica y El Caribe	31	357.4	14.5	29	898.6	12.7	56	5,326.0	31.6	116	6,582.0	24.9
Total	159	2,470.7	100	185	7,055.0	100	219	16,875.0	100	563	26,400.7	100

Fuente: Elaboración personal basada en la Base de Datos de Educación del Banco Mundial.

La composición de la cartera educación del Banco Mundial en Latinoamérica y El Caribe también ha cambiado a lo largo de las últimas décadas. Ello queda en evidencia en uno de los documentos estratégicos del Banco que se consigna a continuación:

“...el énfasis en el financiamiento de infraestructura física (propiciado) a inicios de los 80s ha cambiado hacia un énfasis en el apoyo a mejoras en la calidad (del sistema educacional). También ha habido un cambio desde la capacitación vocacional y técnica, que solía representar sobre la mitad de los préstamos del Banco a inicios de los 80s, hacia la educación primaria y preprimaria, que hoy (fines de los años 90) representa el 45% de los préstamos del Banco en Latinoamérica y El Caribe” (Banco Mundial, 1999b: 67-68).

3.1.3. Los préstamos del Banco Mundial para la educación superior en América Latina y el Caribe, 1970-1998

En los 70s los préstamos del Banco Mundial para la educación superior en países en desarrollo estaban orientados hacia la capacitación agrícola, técnica y docente para apoyar la expansión de los niveles más bajos de educación y abastecer al mercado laboral con mano de obra cualificada. Por lo tanto, el apoyo del Banco Mundial tendió a reflejar las prioridades de los países prestatarios, muchos de los cuales estaban rápidamente expandiendo la educación superior desde una base muy baja (Jones, 1992). En los 80s y 90s la mayoría de los préstamos han sido redirigidos a las instituciones postsecundarias, incluyendo las universidades e instituciones responsables de la capacitación e investigación científica avanzada, reflejando su centralidad en relación a otros recursos humanos e inversiones en desarrollo económico. En la década de 1980, por ejemplo, las universidades recibieron una parte significativa (43.0%) de fondos de la inversión y préstamos en educación superior en todas las regiones, seguidos de los institutos de ciencia y tecnología y los politécnicos (cada uno con 17.0%) (Eisemon, 1992).

Entre 1970 y 1998 el Banco Mundial prestó US\$5.2 billones (constantes) a través de su programa de préstamos en educación superior (equivalente al 19.9% de sus préstamos totales al sector educación) abarcando 77 proyectos alrededor del mundo. Mientras que los países prestatarios recibieron del Banco Mundial poco más de US\$300 millones (constante) en el periodo 1970-1979, ellos pidieron prestados US\$3.1 billones (constantes) en el periodo 1990-1998 para financiar diferentes proyectos relacionados con el nivel de educación terciario, lo que significa que el Banco incrementó los préstamos más de 10 veces en un plazo de 20 años. Sin embargo, durante estas décadas la cantidad de préstamos recibidos por los países sub desarrollados varió a través de las regiones (ver Tabla 3). En efecto, los préstamos para la educación superior en América Latina y El Caribe crecieron significativamente tanto en términos absolutos como relativos, moviéndose de 0% en los 70s a 1% en los 80s y a 28% en los 90s³² (Tabla 3). Además, durante el periodo

³² Durante el periodo 1970-1998, los préstamos en educación superior para los países africanos, europeos y del Medio Oriente se incrementaron en términos absolutos, pero no así en términos relativos, donde sus respectivos porcentajes para el sector disminuyeron. Por ejemplo, los préstamos para la región de África disminuyeron en términos relativos desde 11.8% a 9.4% y la parte de Asia del Sur redujo su participación de 11.9% a 2.7% en el período aludido (Tabla 3 y Figura 3).

1970-1998 los países latinoamericanos y caribeños recibieron US\$899 millones (distribuidos en siete proyectos destinados a la educación superior) equivalentes al 17.1% del total de préstamos dirigidos al sector educación superior (US\$5.2 billones) (ver Tabla 3).³³

Tabla 3
Número de Proyectos y Recursos Destinados en los Préstamos del Banco Mundial para la Educación Superior por Región, 1970-1998 (US\$ millones de 1998)

Región	1970-1979			1980-1989			1990-1998			Total		
	# Proyectos	\$	%	# Proyectos	\$	%	# Proyectos	\$	%	# Proyectos	\$	%
Africa	3	37.3	11.8	3	26.8	1.5	7	295.1	9.4	13	359.2	6.8
Asia Oriental y Región Pacífico	5	118.4	37.3	16	1,508.4	84.8	12	1,156.7	36.7	33	2,783.5	53.1
Región de Asia del Sur	4	37.7	11.9	3	27.9	1.6	2	84.1	2.7	9	149.7	2.9
Medio Oriente y Norte de Africa	2	53	16.7	2	162.0	9.1	3	220.0	7	7	435.0	8.3
Europa y Asia Central	2	71	22.3	1	36.8	2.1	5	511.2	16.2	8	619.0	11.8
Latinoamérica y El Caribe	0	0	0	1	17.3	0.9	6	881.7	28	7	899.0	17.1
Total	16	317.4	100	26	1,779.2	100	35	3,148.8	100	77	5,245.4	100

Fuente: Elaboración personal basada en la Base de Datos de Educación del Banco Mundial.

³³ Entre 1970 y 1998, mientras los países de Asia Oriental recibían el 53.1% del total de préstamos (US\$2.7 billones), los países europeos y de Asia Central recibían el 11.8%, lo que representaba US\$619 millones (constantes) del total de préstamos en educación superior (ver Tabla 3).

Sin duda después de 1990 los préstamos del Banco Mundial en los hechos reforzaron sus recomendaciones de política declaradas en el plano documental (retórica) e implementadas por la vía de reformas de distinta índole, iniciadas en la década del 80, dando más prioridad al subsector de la educación superior (Banco Mundial, 1999a). La Tabla 3 revela que mientras en los 70s el Banco Mundial financió 16 proyectos (ninguno de ellos en Latinoamérica y El Caribe) para apoyar diferentes iniciativas de reforma en el subsector educación superior, en los 90s financió un total de 35 proyectos (seis de ellos en Latinoamérica y El Caribe).

En suma, como demuestra la evidencia, frente a la insistencia del Banco Mundial (ver las declaraciones de política del Banco Mundial descritas previamente en este capítulo), durante los 60s y 70s los países prestatarios invirtieron desproporcionadamente en educación vocacional y técnica. A la inversa, la política de préstamos del Banco Mundial ignoró las inversiones en salarios para profesores e infraestructura. Como resultado de la política de préstamos del Banco Mundial en los 80s y 90s, los países prestatarios modificaron la estructura presupuestaria del sector educación en su conjunto transfiriendo recursos desde el nivel terciario hacia los otros niveles educativos sin tener en cuenta las consecuencias negativas sobre la cohesión del sector, mientras al mismo tiempo los programas de ajuste estructural y post estructural del Banco Mundial y de doble condicionalidad del Fondo Monetario Internacional (FMI) estaban “alentando” una reducción del gasto público global (Espinoza, 2002, 2008).

La evidencia también muestra que el “apoyo” del Banco Mundial a la educación superior (dimensionado como proporción de los préstamos consignados en el sector educación) creció en términos relativos desde un promedio de 12.9% entre 1970 y 1979 a 25.2% entre 1980 y 1989. El citado incremento, no obstante cayó hasta el 18.7% en la década del 90, en contraste con lo acontecido con el sub sector educación primaria que experimentó un crecimiento de los préstamos que lo llevó a concentrar alrededor del 43% de los recursos dispensados por el Banco (ver Tabla 1).

3.1.4. Los préstamos del Banco Mundial para la educación superior en América Latina y el Caribe, 2003-2012

En el periodo 2003-2012 el Banco Mundial prestó alrededor de US\$3,7 billones al sub sector educación superior lo que permitió financiar 126 proyectos en todo el orbe. En consecuencia, anualmente el Banco prestó en promedio US\$370 millones, cifra que es levemente superior a la observada en la década previa.

La región de Asia del Sur fue la que recibió la mayor proporción de recursos asignados al sub sector educación superior totalizando el 34%, seguida por la región de América Latina y el Caribe que concentró el 30%, vale decir, poco más de US\$1 billón.³⁴

Cabe destacar que en la actualidad, el portafolio del Banco Mundial contiene un total de 76 proyectos activos con componentes de educación superior que se están implementando en sociedades emergentes. (World Bank, 2015).

³⁴ A su vez, la región de Asia Oriental y Pacífico totalizó el 15% de los dineros prestados, en tanto que Africa registró un 15%, el Medio Oriente y Norte de Africa el 4%, y Europa junto con la región de Asia Central captaron el 2% de los recursos prestados a las economías en desarrollo.

Los datos previamente expuestos y analizados permiten inferir que es muy probable que tanto el número de préstamos como los recursos involucrados para la educación superior continúen aumentando en respuesta a la expansión de las matrículas en la escuela secundaria y la prioridad que el Banco está dando al nivel de educación terciario en los países en desarrollo, dada la crisis que está enfrentando este subsector educativo. Resulta evidente constatar que un número creciente de proyectos en educación financiados por el Banco Mundial desde inicios de los 80s han involucrado reformas de política que afectan la expansión, el financiamiento y la eficiencia interna de los sistemas postsecundarios.³⁵ Pero

³⁵ Para apoyar las reformas institucionales y de financiamiento en educación superior en marcha, establecidas por algunos países latinoamericanos “en proceso de ajuste” en los 80s y 90s, el Banco Mundial en acuerdo con algunos gobiernos financió 5 proyectos entre 1992 y 1998: 1) Venezuela (1992), 2) Argentina (1996), 3) Jamaica (1997), 4) Chile (1998) y 5) México (1998). Mientras Chile y Argentina obtuvieron préstamos desde el Banco para mejorar aspectos más generales, incluyendo el reforzamiento de la calidad de la oferta, el desarrollo institucional, la evaluación y autoevaluación institucional, la coordinación institucional y temas de acceso, Venezuela, Jamaica y México solicitaron préstamos del Banco para apoyar programas en marcha y nuevos de ayuda estudiantil. Es importante notar que en los 80s no hubo proyectos financiados por el Banco Mundial en la región latinoamericana y caribeña para apoyar reformas de financiamiento en la educación superior relacionadas con el financiamiento institucional y las ayudas estudiantiles (Espinoza, 2002).

ciertamente esas reformas han requerido reducir el crecimiento del gasto público en educación superior, incorporando mecanismos de autofinanciamiento institucional, e introduciendo cobros a los estudiantes (y sus familias) y, por ende, involucrando un creciente financiamiento de los hogares (gasto privado) que ha ido aparejado con un alto nivel de endeudamiento de los jóvenes con la banca privada.

4. Conclusión

En este capítulo hemos examinado las políticas y las acciones impulsadas por el Banco Mundial en las últimas décadas en relación con el sector educación superior. Puntualmente, el análisis se ha centrado en dos ejes analíticos: el financiamiento institucional y las ayudas estudiantiles (Créditos y becas). Las políticas de financiamiento institucional han sido examinadas a través de la privatización del régimen de financiamiento y la asignación de recursos. Cabe destacar que las políticas del Banco Mundial han experimentado transformaciones a lo largo del tiempo, cambiando su foco de atención desde la educación vocacional y técnica -incluyendo la educación secundaria y superior- durante los 60s y 70s hacia la educación primaria en los 80s. Este nuevo énfasis se fundamentó en los análisis de las tasas de retorno y costo beneficio conducidos por los expertos del Banco, que sugerían que la educación primaria tenía tasas sociales de retorno más altas que la educación secundaria y superior. Sobre la base de ese razonamiento se recomendó desde el Banco reorientar la asignación presupuestaria en el sector educación en favor de los niveles iniciales y en desmedro del sector terciario. No obstante, aun cuando durante los 90s el Banco Mundial reorientó sus políticas hacia la educación superior dado el reconocimiento de la situación de crisis que este subsector estaba enfrentando alrededor del mundo -y como consecuencia de ellas, un gran número de proyectos en educación superior fueron financiados, especialmente en América Latina-, la educación primaria continuó siendo una de las principales prioridades para esta agencia.

Por otra parte, las políticas en educación superior asociadas con los programas de ayuda estudiantil (préstamos y becas) han sido examinadas a través del análisis de las declaraciones oficiales del Banco

Mundial respecto del acceso a la educación superior de estudiantes talentosos de familias de bajos ingresos durante las últimas décadas. Junto con promover el pago de matrículas y aranceles (dado que se asume que el servicio educativo representa un bien de consumo y no un bien social), para así incrementar los costos privados de asistir a instituciones postsecundarias, el Banco Mundial también propició la instalación de préstamos (créditos) y esquemas de becas focalizados para permitir el acceso a la educación superior a estudiantes de familias de bajos ingresos. En ese contexto, la pregunta acerca de cómo asegurar el acceso a estos estudiantes a la educación superior ha sido respondida por parte del Banco Mundial a través de la provisión de un gran número de préstamos y un número limitado de becas de modo de evitar déficits fiscales en los presupuestos nacionales. Esta ha sido la política implementada en Chile desde los 80s, contra la que los estudiantes chilenos se han revelado desde el año 2011 hasta la fecha. En efecto, los estudiantes chilenos se han tomado las calles de las principales ciudades del país en demanda de un rol más activo del Estado con respecto al aseguramiento de una mejor calidad de las instituciones postsecundarias y el establecimiento de un régimen de acceso universal gratuito que garantice la incorporación a la educación superior de los jóvenes desfavorecidos sin discriminación de ningún tipo.

En conexión con los dos temas previos, a través del análisis de la política de préstamos del Banco Mundial hacia el sector educación y el subsector educación superior se ha procurado responder a la pregunta respecto del rol jugado por el Banco en la conformación e implementación de las políticas de educación superior en los países en desarrollo durante las últimas décadas. Además, por la vía de la comparación de la política en educación del Banco Mundial con la política de préstamos llevada a cabo por esta agencia internacional, es factible constatar que hay consonancia y consistencia entre ellas en términos de objetivos y operaciones. En efecto, pudo verificarse que en las últimas décadas ha habido modificaciones en los propósitos y racionalidades en la filosofía de la política educativa (incluyendo el nivel terciario, por cierto) y los préstamos para el sector educación y educación terciaria, que ha promovido el Banco Mundial. Dichos cambios podrían ser asociados a dos periodos cronológicos: un primer periodo (1963-1980) donde la racionalidad dominante fue la planificación de la “mano de obra” y un segundo periodo (1980 en adelante), donde la racionalidad imperante al interior del Banco se basaba en la mejora de las competencias de los futuros profesionales y técnicos y el desarrollo de las relaciones empíricas con otros beneficios como salud (basada en los análisis de las tasas de retorno y de costo-beneficio), conjuntamente con la idea de cambiar la estructura del gasto fiscal en orden a priorizar un mayor gasto público en el sector primario en desmedro del sector terciario.

La evidencia muestra que la teoría del capital humano y los análisis de las tasas de retorno desarrollados por los expertos del Banco para justificar el diseño e implementación de políticas sectoriales en el área educación y específicamente en el subsector educación superior, presentan serias distorsiones y limitaciones, que afectan negativamente los intereses de los países prestatarios. Lo anterior, dado que la asistencia técnica provista en las últimas décadas por el Banco a los países en desarrollo vía préstamos y asesorías no ha provocado cambios significativos en términos de equidad en el acceso ni tampoco en lo que respecta a la calidad de la oferta educativa. De igual modo, las políticas y acciones impulsadas por el Banco en los países prestatarios han contribuido a consolidar el sistema educacional privado y en contrapartida a debilitar ostensiblemente al sector público.

Los datos previamente analizados demuestran que los préstamos del Banco Mundial al sector educación y al subsector educación superior se incrementaron en cada región, pero a diferentes niveles

en el periodo 1970-1998. Los préstamos al sector educación ascendieron a alrededor de US\$26 billones (constantes) entre 1970 y 1998. De este total, el Banco prestó un 35.7% de sus recursos para financiar proyectos relacionados con la educación primaria, 14.10% para la educación secundaria, 20.0% para la educación superior, y 18.5% para la educación vocacional y la capacitación (incluyendo todos los niveles).

La evidencia también permite concluir que en el periodo 1970-1998, Asia Oriental y la región Pacífico tomaron prestados un 27.3% de los recursos asignados al sector educación por el Banco Mundial, seguidos por la región de Latinoamérica y El Caribe con un 24.9%. Mientras que los países prestatarios de la región latinoamericana concentraron el 14.5% de los préstamos para educación entre 1970 y 1970, el Banco prestó a esos países un 31.6% de los préstamos para educación entre 1990 y 1998. Igualmente, otras regiones, tales como el Este de Asia y Asia Pacífico y el Sur de Asia incrementaron su participación absoluta y relativamente durante el periodo 1970-1998. En contraste, las otras regiones, vale decir, África, el Medio Oriente y el Norte de África, Europa y Asia Central disminuyeron su participación en términos de porcentajes aunque el monto de dólares prestados a estas regiones aumentó a diferentes niveles entre 1970 y 1998.

Por último, cabe relevar que los préstamos para la educación superior por región han estado cambiando permanentemente a lo largo del tiempo, aunque Asia Oriental y la región Pacífico han sido el principal objetivo del Banco Mundial durante el periodo 1970-1998. Sin embargo, la evidencia también revela que los préstamos para el subsector educación superior en los países latinoamericanos y caribeños han crecido rápidamente tanto absoluta como relativamente, moviéndose de 0% en los 70s, a 1% en los 80s, y, a 28% en los 90s. En la década pasada, esto es, entre los años 2003-2012 se produjo un cambio significativo, en la distribución de los préstamos por región dado que la región de Asia del Sur fue la que captó la mayor proporción de préstamos para el sector educación superior alcanzando el 34% de los dineros prestados, seguida por la región de América Latina y el Caribe con el 30%.

Referencias

- Albrecht, D., & Ziderman, A. (1992a). *Financing Universities in Developing Countries*. Population and Human Resources Department Document # PHREE/92/61. Washington, D.C.: World Bank.
- Albrecht, D., & Ziderman, A. (1992b). *Funding Mechanisms for Higher Education. Financing for Stability, Efficiency, and Responsiveness*. Discussion Paper # 153. Washington, D.C.: World Bank.
- Altbach, P. G. (1988). International Organizations, Educational Policy, and Research: A Changing Balance (Editorial). *Comparative Education Review*, 32, 2: 137-142.
- Apple, M. (1996). Power, Meaning and Identity: Critical Sociology of Education in the United States. *British Journal of Sociology in Education*, 17, 2: 125-144.
- Ashton, D., & Green, F. (1996). *Education, Training and the Global Economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bakhtin, M. M. (1986). *The Dialogic Imagination* (C. Emerson & M. Holquist, Trans.). Austin, TX: University of Texas Press.

-
- Becker, G. (1964). *Human Capital; a Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: Columbia University Press.
- Behrman, J. R., & Birdsall, N. (1987). Comments on Returns to Education: A Further International Update and Implications. *The Journal of Human Resources*, 22, 4: 603-606.
- Bennell, P. (1996a). Using and Abusing Rates of Return: A Critique of the World Bank's 1995 Education Sector Review. *International Journal of Educational Development*, 16, 3: 235-248.
- Bennell, P. (1996b). Rates of Return: Does the Conventional Pattern Prevail in Sub-Saharan Africa? *World Development*, 24, 1: 183-199.
- Berman, E. (1983). *The Ideology of Philanthropy*. Albany, N.Y.: State University of New York Press.
- Blaug, M. (1987). *Economics of Education and the Education of an Economist*. New York: New York University Press.
- Blomqvist, A., & Jiménez, E. (1989). *The Public Role in Private Post-secondary Education. A Review of Issues and Options*. Working Paper Series # 240. Washington, D.C.: World Bank.
- Bowman, M. J. (1968). Readings in the Economics of Education: A Selection of Articles, Essays and Texts from the Works of Economists, Past and Present, on the Relationships Between Economics and Education. Paris, France: UNESCO.
- Bujazán, M. (1987). International Agency Assistance to Education in Latin America and the Caribbean, 1970-1984. *Comparative Education*, 23, 2: 161-171.
- Carnoy, M., & Levin, H. (1985). *Schooling and Work in the Democratic State*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Colclough, C. (1990). Raising Additional Resources for Education in Developing Countries: Are Graduate Payroll Taxes Superior to Student Loans? *International Journal of Educational Development*, 10, 2/3: 169-180.
- Colclough, C. (1996). Education and the Market: Which Parts of the Neo-liberal Solution are Correct? *World Development*, 24, 4: 589-610.
- Coraggio, J. L. (1994). Human Capital: The World Bank's Approach to Education in Latin America. In J. Cavanagh, D. Wysham & M. Arruda (Eds.), *Beyond Bretton Woods: Alternatives to the Global Economic Order* (pp.166-171). Boulder, CO: Pluto Press.
- Coraggio, J. L. (1995a). Educación y Modelo de Desarrollo. In TAREA-CEAAL, *Políticas Educativas en América Latina*. Lima, Perú: TAREA-CEAAL.
- Coraggio, J. L. (1995b). *Las Propuestas del Banco Mundial para la Educación: Sentido Oculto o Problemas de Concepción?* Retrieved June 20, 2001, from <http://www.fronesis.org/otros/public2.htm>
- Cummings, W., & Riddell, A. (1994). Alternative Policies for the Finance, Control and Delivery of Basic Education. *International Journal of Educational Research*, 21, 8: 751-828.
- Eisemon, T. O. (1992). *Lending for Higher Education: An Analysis of World Bank Investment 1963-1991*. Population and Human Resources Department Document # PHREE /92/66R. Washington, D.C.: World Bank.
- Eisemon, T. O., & Holm-Nielsen, L. (1995). Reforming Higher Education Systems: Some Lessons to Guide Policy Implementation. *Higher Education*, 29: 405-420.
- El-Khawas, E., DePietro-Jurand, R., & Holm-Nielsen, L. (1998). *Quality Assurance in Higher Education: Recent Progress; Challenges Ahead*. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank.
- Espinoza, O. (2002). The Global and National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In)

-
- Equity in the Chilean Higher Education System (1981-1998). Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA.
- Espinoza, O. (2008). Creating (in) equalities in access to higher education in the context of structural adjustment and post-adjustment policies: The case of Chile. *Higher Education*, 55, 3 (Marzo): 269-284.
- Fairclough, N. (2009). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. New York: Pearson Education, Limited
- Frank, A. G. (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. New York: Monthly Review Press.
- Gavin, M., & Rodrik, D. (1995). The World Bank in Historical Perspective. *The American Economic Review*, 85, 2: 329-334.
- Ginsburg, M. (2012). Teachers as Learners: A Missing Focus in “Learning for All”. En S. Klees, J. Samoff & N. Stromquist (Eds.), *The World Bank and Education. Critiques and Alternatives* (Chapter 6) (pp.83-93). Rotterdam: Sense Publishers.
- Haddad, W. (1981). The World Bank’s Education Sector Policy Paper: A Summary. *Comparative Education*, 17, 2: 127-139.
- Hammer, J. (1996). *The Public Economics of Education*. Public Economics Division, Policy Research Department. Washington, D.C.: World Bank.
- Heyneman, S. (1995). Economics of Education: Disappointments and Potential. *Prospects (Paris)*, XXV, 4: 559-583.
- Heyneman, S. (1997). Economic Growth and the International Trade in Educational Reform. *Prospects (Paris)*, XXVII, 4: 501-530.
- Heyneman, S. (1999). Development Aid in Education: A Personal View. *International Journal of Educational Development*, 19: 183-190.
- Heyneman, S. (2001). *The World Bank and the Analysis of Human Capital: A Contribution or Distorsion?* Paper Presented to the Annual Meeting of the Comparative and International Education Society. Washington, D.C., March, 2001.
- Heyneman, S. (2003). The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960–2000. *International Journal of Educational Development*, 23: 315-337.
- Heyneman, S. (2012). When Models Become Monopolies: The making of Education Policy at the World Bank. En C. Collins & A. Wiseman (Eds.). *Education Strategy in the Developing World: Revising the World Bank’s Education Policy* (Volumne 16) (pp. 43 - 62). London: Emerald.
- Hickling-Hudson, A. & Klees, S. (2012). Alternatives to the World Bank’s Strategies for Education and Development. En S. Klees, J. Samoff & N. Stromquist (Eds.), *The World Bank and Education. Critiques and Alternatives*. (Chapter 14) (pp.209-226). Rotterdam: Sense Publishers.
- Hunter, W. & D. Brown (2000). World Bank Directives, Domestic Interest and the Politics of Human Capital Investment in Latin America. *Comparative Political Studies* 33, 1: 113-143.
- Ilon, L. (1996). The Changing Role of the World Bank: Education Policy as Global Welfare. *Policy & Politics*, 24, 4: 413-424.
- Jiménez, E. (1986). The public subsidization of education and health in developing countries: A review of equity and efficiency. *The World Bank Research Observer*, 1: 111-129.
- Jiménez, E. (1987). *Pricing Policy in the Social Sectors: Cost Recovery for Education and Health in Developing Countries*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

-
- Johnstone, B., Arora, A., & Experton, W. (1998). *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*. Washington, D.C.: World Bank. Retrieved November 21, 2000, from <http://www-wds.worldbank.org>.
- Jones, P. (1992). *World Bank Financing of Education: Lending, Learning and Development*. London, England: Routledge.
- Jones, P. (1998). Globalisation and Internationalism: Democratic Prospects for World Education. *Comparative Education*, 34: 143-155.
- Jones, P. (2006). *Education, Poverty and the World Bank*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Klees, S. J. (1989). The Economies of Education: A Slightly More Jaundiced View of Where We Are Now. In F. Caillods (Ed.), *The Prospects for Educational Planning* (pp.244-291). Paris, France: International Institute for Educational Planning.
- Klees, S. (2002). World Bank Education Policy: New Rhetoric, Old Ideology. *International Journal of Educational Development* 22, 5 (September): 451-474.
- Klees, S. (2011). The World Bank's New Education Strategy: A Disaster for Children. In CIES, CIES Perspectives, 166, May-June: 6-7.
- Klees, S. (2012). World Bank and Education. Ideological Premises and Ideological Conclusions. En S. Klees, J. Samoff & N. Stromquist (Eds.), *The World Bank and Education. Critiques and Alternatives*. (Chapter 4) (pp.49-65). Rotterdam: Sense Publishers.
- Klees, J. Samoff & N. Stromquist (Eds.) (2012). *The World Bank and Education. Critiques and Alternatives*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Lauglo, J. (1992). Vocational Training and the Bankers' Faith in the Private Sector. Essay Review of Vocational and Technical Education and Training: A World Bank Policy Paper'. *Comparative Education Review*, 36, 2:, 227-236.
- Lauglo, J. (1996). Banking on Education and the Uses of Research. A Critique of World Bank Priorities and Strategies for Education. *International Journal of Educational Development*, 16, 3: 221-233.
- Lima, D. (2011). Educational Policies and Globalization: elements for some criticism on the international organizations' proposals for Latin America and the Caribbean Islands Countries. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 7, 2: 279-309.
- Luke, A. (1995). Text and Discourse in Education: An Introduction to Critical Discourse Analysis. In M. Apple (Ed.), *Review of Research in Education* (Vol.21, pp.3-48). Washington, D.C.: American Educational Research Association.
- MacEwan, A. (1999). *Neo-liberalism or Democracy?: Economic Strategy, Markets, and Alternatives for the 21st Century*. Sidney, Australia: Pluto Press.
- McGinn, N. (1997). Toward an Alternative Strategy for International Assistance to Education. *Prospects*, 27, 2: 231-246.
- McNeely, C. L. (1989). *Cultural Isomorphism Among Nation-States: The Role of International Organizations*. Unpublished doctoral dissertation, Stanford University, San Francisco, CA.
- McNeely, C. L. (1995). *Constructing the Nation-State: International Organization and Prescriptive Action*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Mingat, A., & Tan, J. P. (1985). Subsidization of Higher Education Versus Expansion of Primary Enrollments: What Can a Shift of Resources Achieve in Sub-Saharan Africa? *International Journal of Educational Development*, 5, 4: 259-268.
- Mingat, A., Tan, J. P., & Hoque, M. (1985). *Recovering the Cost of Public Higher Education in LDCs:*

-
- To What Extent Are Loan Schemes an Efficient Instrument?* Discussion Paper Education and Training Series Report # 14. Washington, D.C.: World Bank.
- Mino, M. (2007). The Small State, Markets and Tertiary Education Reform in a Globalised Knowledge Economy: Decoding Policy Texts in Botswana's Tertiary Education Reform. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 7, 1: 406-432
- Morales, J., Schiefelbein, E., & Rodríguez, J. (1977). Rentabilidad Privada y Social de la Educación Superior en la Primera y Segunda Región del País. *Estudios Sociales*, 14, 4: 61-96.
- Ngcwangu, S. (2015). The ideological underpinnings of World Bank TVET Policy: Implications of the influence of Human Capital Theory on South African TVET Policy. En *Education as Change* 19 (3), 23-45.
- Obamba, M.O. (2013). Uncommon Knowledge: World Bank Policy and the Unmaking of the Knowledge Economy in Africa. En *Higher Education Policy*, 26: 83–108.
- Obamba, M.O. (2011). *Betwixt public-private: market trajectories and governance restructuring in Kenya's Universities*. Unpublished Doctoral Dissertation, Leeds Metropolitan University.
- Psacharopoulos, G. (1973). *Returns to Education: An International Comparison*. San Francisco, CA: Elsevier.
- Psacharopoulos, G. (1980). *Higher Education in Developing Countries: A Cost Benefit Analysis*. Staff Working Paper # 440. Washington, D.C.: World Bank.
- Psacharopoulos, G. (1987). *Critical Issues in Education. A World Agenda*. Education and Training Series Discussion Paper # 96. Washington, D.C.: World Bank.
- Psacharopoulos, G. (1994). Returns to Investment in Education: A Global Update. *World Development*, 22, 9: 1325-1343.
- Psacharopoulos, G., & Ng, Y. (1992). *Earnings and Education in Latin America: Assessing Priorities for Schooling Investments*. Policy Research Working Paper, WPS # 1056. Washington, D.C.: World Bank.
- Psacharopoulos, G., & Woodhall, M. (1985). *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*. New York: Oxford University Press for the World Bank.
- Puiggrós, A. (1996). World Bank Education Policy: Market Liberalism Meets Ideological Conservatism. *NACLA Report on the Americas*, XXIX (May/June), 6: 26-31.
- Ransom, A., Khoo, S. M., & Selvaratnam, V. (1993). *Improving Higher Education in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Salmi, J. (1991a). *The Higher Education Crisis in Developing Countries*. Document # PHREE/91/37. Washington, D.C.: World Bank.
- Salmi, J. (1991b). *Perspectives on the Financing of Higher Education*. Document # PHREE/91/45. Washington, D.C.: World Bank.
- Samoff, J. (1993). The Reconstruction of Schooling in Africa. *Comparative Education Review*, 37, 2: 181-222.
- Samoff, J. (1996). Which Priorities and Strategies for Education? *International Journal of Educational Development*, 16, 3: 249-271.
- Samoff, J., & Carrol, B. (2004a) From Manpower Planning to the Knowledge Era: World Bank Policies on Higher Education in Africa, Paper presented at the UNESCO Forum Colloquium on Research and Higher Education Policy, 1-3 December; Paris, France.
- Samof, J. & Carrol, C. (2004b). Promise of Partnership and Continuities of Dependence: External Support to Higher Education in Africa. *African Studies Review*, 47, 1: 67-199.
- Samoff, J. & Stromquist, N. (2001). Managing Knowledge and Storing Wisdom? New Forms of

-
- Foreign Aid?. *Development and Change* 32, 4: 631-656.
- Schultz, T. (1961). Investment in Human Capital. *American Economic Review*, 51: 1-17.
- Schultz, T. (1981). *Investing in People: The Economics of Population Quality*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Schultz, T. P. (1988). Education Investment and Returns. In H. Chenery & T. N. Srinivasan (Eds.), *Handbook of Development Economics* (Vol. 1, pp.543-630). New York: North-Holland.
- Siqueira, A. (2012). The 2020 World Bank Education Strategy: Nothing New, Or The Same Old Gospel. En S. Klees, J. Samoff & N. Stromquist (Eds.), *The World Bank and Education. Critiques and Alternatives*. (Chapter 5) (pp.69-81). Rotterdam: Sense Publishers.
- Task Force on Higher Education and Society (2000). *Higher Education in Developing Countries: Perils and Promise*. Washington, D.C.: World Bank.
- Torres, C. A., & Puiggrós, A. (Eds.). (1997). *Latin American Education: Comparative Perspectives*. Boulder, CO: Westview Press.
- Torres, R. M. (1995). *Mejorar la Calidad de la Educación? Las Estrategias del Banco Mundial*. Ponencia presentada en el Seminario "o Banco Mundial e as Políticas de Educacao no Brasil", organizado por Acao Educativa, Sao Paulo, 28-30 Junio, 1995. Quito: Instituto Fronesis.
- Vedder, P. (1994). Global Measurement of the Quality of Education: A Help to Developing Countries? *International Review of Education*, 40, 1: 5-17.
- Watson, K. (Ed.). (1982). *Education in the Third World*. London, England: Croom Helm.
- Watson, K. (1984). *Dependence and Interdependence in Education. International Perspectives*. London, England: Croom Helm.
- Welch, A., 2000. *Third World Education: Quality and Equality*. Garland, New York.
- Woodhall, M. (1983). *Student Loans as a Means of Financing Higher Education: Lessons from International Experience*. World Bank Staff Working Paper # 599. Washington, D.C.: World Bank.
- Woodhall, M. (1987). *Establishing Student Loans in Developing Countries: Some Guidelines*. World Bank Education and Training Department Discussion Paper # 85. Washington, D.C.: World Bank.
- Woodhall, M. (1991). *Student Loans in Higher Education* (Vol.2, Asia). Paris, France: International Institute for Educational Planning.
- World Bank (1971). *Education Sector Working Paper*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1974). *Education Sector Working Paper*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1980). *Education*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1986). *Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1988). *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1990a). *World Development Report 1990*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (1990b). *Report on Adjusting Lending II (RAL II)*. PRS # 14. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1994a). *Higher Education: Lessons from Experience*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank, (1994b). *World Bank Annual Report 1994*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (1995). *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (1999a). *Education*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (1999b). *Educational Change in Latin American and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank. Retrieved July 15, 2001, from <http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HD.nsf/SectorPages/Education?Opendocument>

World Bank (2001). Projects. Retrieved February 13, 2002, from <http://www.worldbank.org>

World Bank (2002). *Constructing Knowledge Societies: New Challenges of Tertiary Education*. Washington, D.C.: World Bank

World Bank (2011). *Education Sector Strategy 2020: Learning for All. Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development*. Washington, D.C.: World Bank

World Bank (2015). Tertiary Education (Higher Education). Overview. En <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:20298183~menuPK:617592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html#lending>

Ziderman, A., & Albrecht, D. (1995). *Financing universities in developing countries*. Washington, D.C.: Falmer Press.