

Congreso Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades “Perspectivas y debates actuales a 30 años de la democracia” y VIII Jornadas Interdisciplinarias de Humanidades y Ciencias Sociales del CIFYH

Apellido y nombre: ETCHICHURY, Horacio Javier.

Institución de procedencia: Profesor Asistente, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Investigador Asistente, CONICET.

Eje temático: 5 - Políticas sociales, redistribución y pobreza.

Palabras Claves: Banco Mundial – Derecho a la educación – Política educativa

Título de la ponencia: **La concepción del Banco Mundial sobre educación: proyectos y derechos en la Argentina del Bicentenario.**

Resumen:

La ponencia analiza la concepción sobre educación sostenida por el Banco Mundial (BM), tal como se formula en dos créditos de la institución acordados a la Argentina en 2005 y 2007. Destinados a la mejora del sistema educativo de nuestro país, ambos créditos financian proyectos cuya ejecución concluirá a fin de 2013.

En primer término se describe al Banco y su concepción de los derechos humanos. Luego, se revisa en general su relación con nuestro país. Como tercera parte, se exponen los lineamientos de ambos créditos y los proyectos asociados. Luego, se ofrece un análisis de dichos lineamientos a la luz de los derechos humanos dotados de jerarquía constitucional en Argentina, con énfasis en el derecho a la educación como derecho social. De este modo, se puede ponderar el grado de compatibilidad entre los compromisos asumidos con el Banco y el exigente marco de derechos humanos que rige en nuestro país.

La concepción del Banco Mundial sobre educación: proyectos y derechos en la Argentina del Bicentenario.

1. Introducción

El presente trabajo revisa, desde el punto de vista de los derechos constitucionales, dos proyectos en materia educativa apoyados por créditos del Banco Mundial (BM) en plena ejecución. Luego de describir la visión del Banco acerca de los derechos humanos, y su relación con nuestro país, la ponencia describe ambos proyectos y propone ciertas pautas para su análisis constitucional.

2. El Banco Mundial y los derechos humanos .

El BM no diseña sus políticas ni evalúa sus proyectos a partir de los tratados internacionales de derechos humanos¹, que incluyen no sólo los derechos civiles y políticos sino también los económicos, sociales y culturales. El Banco, alegando su carácter “técnico” y su obligación de no interferir en la política interna de los países clientes, no admite expresamente estar obligado por los instrumentos internacionales de derechos humanos². No hay acuerdo claro entre los especialistas acerca de este punto, lo cual favorece a la posición del Banco³.

Instituciones similares, como la UNESCO, han adoptado el enfoque de derechos humanos, mientras que el BM no posee ninguna política operativa en tal sentido. En general, afirma que su objetivo es fomentar el desarrollo que resulta indispensable para la vigencia de todos los derechos humanos⁴. No toma en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos del país receptor al momento de diseñar las políticas que se incluirán en un proyecto. Estos derechos siguen siendo una cuestión marginal en el BM⁵.

3. La relación entre Argentina y el Banco Mundial

¹ Darrow, 2003.

² Ghazi, 2005: 82-83.

³ Sarfaty, 2009: 647-648.

⁴ Ghazi, 2005: 60.

⁵ Sarfaty, 2009: 659-662.

Nuestro país se unió al BM en 1956, iniciando un vínculo que creció en intensidad⁶. El primer préstamo, concedido en 1961, se destina a la construcción de rutas, pero en las dos décadas siguientes los créditos no tienen demasiada relevancia ni frecuencia. Tras la restauración democrática de 1983, el gobierno argentino busca apoyo técnico y financiero del Banco, con el objetivo de reformar el sector público. A partir de la asunción de Carlos Menem, el BM multiplica los préstamos otorgados. Con ellos se financia el programa de “reforma del Estado” (ley 23.696, de agosto de 1989). Junto con el Banco Interamericano de Desarrollo, el BM aporta 650 millones de dólares entre 1991 y 1992, para afrontar la salida de 120 mil empleados públicos. Otros préstamos se destinan a proyectos de “reforma estructural”, incluyendo reformas del Estado en provincias y municipios; siempre se siguen las pautas del programa nacional (privatizaciones, reducción de personal, etcétera). Finalmente, algunas líneas de préstamo se asignan a programas sociales y educativos, y a otras áreas de la actividad estatal.

Luego de la crisis de 2001, la relación adquiere otro cariz. El BM incluye a la Argentina entre los países con los que pretende sostener una relación que denomina “de asociación” (*partnership*). Resulta un término difícil de aplicar para el vínculo entre un Banco y su deudor, pero es parte de un cambio en las denominaciones que la institución impulsa desde hace tiempo⁷. En este marco, se elabora una Estrategia de Asociación que el país y el BM suscriben para periodos bianuales. Ya desde 2004, se inicia el giro desde los préstamos de ajuste a los “préstamos de inversión”, donde el BM describe su tarea como un apoyo selectivo a áreas consensuadas en el marco de la agenda de desarrollo del Gobierno. Esto sirvió para mejorar la relación tensa que surgió luego de la crisis de 2001, ya que el Gobierno veía al BM como “parcialmente responsable” del desastre, según admite el mismo organismo⁸. A principios de octubre de 2013, el BM acordó con nuestro país la estrategia para 2014-2016, incluyendo nuevos préstamos por cerca de 3 mil millones de dólares⁹.

En materia educativa, el BM describe así los problemas centrales en Argentina: “la mitad de los estudiantes no completa el secundario; las brechas en los logros educativos profundizan las diferencias sociales y regionales; la calidad de la educación de quienes egresan del secundario no es siempre suficiente para la educación superior o para la inclusión en la fuerza laboral; el sistema universitario no prepara graduados con el perfil

⁶ Corbalán, 2002: 75.

⁷ Banco Mundial, 2005: 12; Tomasevsky, 2004: 144.

⁸ Banco Mundial, 2009: 11, 35.

⁹ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/10/10/anuncian-alianza-estrategica-2014-16>

requerido por las actuales necesidades de desarrollo en Argentina”¹⁰. Intentando dar respuesta a estas problemáticas, el BM negocia y acuerda préstamos a nuestro país.

4. Dos créditos en materia educativa

En esta ponencia nos centramos en dos créditos otorgados por el BM y actualmente en ejecución; ambos tienen como fecha de cierre el 31 de diciembre de 2013.

El primero, aprobado el 15 de diciembre de 2005 e identificado como P070963, financia un programa de mejora de la educación rural (PROMER)¹¹. El segundo se refiere a un programa de aprendizaje y capacitación continuos; fue aprobado el 28 de junio de 2007 y lleva el rótulo P095514¹².

Descripción de los créditos

1) **La mejora de la educación rural.** El proyecto sobre educación rural involucra 240 millones de dólares, de los cuales 150 son prestados por el BM. Se incluyen dos componentes:

A) Mejora de la calidad y cobertura de la educación rural, para lo que se destinan casi 235 millones de dólares, 145 provistos por el BM). Hay tres subcomponentes: A1) Mejora de las condiciones operativas de las escuelas rurales, A2) Expansión de la cobertura y mejora en el flujo de estudiantes (inclusión de niños en el nivel pre-escolar, reducción de la repitencia, creación de cursos acelerados) y A3) Fortalecimiento de las áreas provinciales de administración.

B) Fortalecimiento de la capacidad administrativa del Gobierno nacional. Para ello se prevé utilizar algo más de 5 millones de dólares, casi totalmente provistos por el Banco. El subcomponente B1) abarca el fortalecimiento de las áreas administrativas a nivel nacional y el B2) se centra en la creación de sistemas de control y evaluación.

El proyecto incluye ciertos objetivos mensurables de desarrollo a ser alcanzados en 5 años. En materia de cobertura, se aspira a: (i) reducir a la mitad la diferencia en el acceso en áreas rurales de los niños de 6 años al primer grado respecto del número de niños de 5 años en preescolar, y (ii) incrementar desde 73 al 85 por ciento el acceso al

¹⁰ Banco Mundial, 2009: 25-26.

¹¹ *Rural Education Improvement Project PROMER* (P070963), aprobado el 15 de diciembre de 2005.

¹² *Lifelong Learning Project* (P095514), aprobado el 28 de junio de 2007.

octavo grado de los estudiantes que completen el séptimo grado en áreas rurales. Con respecto a la eficiencia, se pretende (i) mejorar la tasa de promoción en primero, segundo y tercer grado, pasando del 76% en 2002 hasta el 85% en 2010, y (ii) reducir la sobreedad de dos o más años en la EGB2 de áreas rurales, desde el 24% en 2002 al 12% en 2010. En cuanto a la calidad, se busca aumentar el porcentaje de estudiantes de tercer y sexto grado de las escuelas rurales que alcanzan el dominio de los llamados Núcleos de Aprendizaje Prioritario. Finalmente, la administración del sistema se evaluará a partir del número de acuerdos bilaterales entre el gobierno federal y los de provincia que estén en ejecución satisfactoria, y también a partir de la puesta en marcha de planes anuales para la elaboración y uso de estadísticas educativas¹³.

Según el BM, la finalización en tiempo de la educación obligatoria en el ámbito rural “sería un importante elemento para reducir la desigualdad y la pobreza, y contribuir a mejorar la productividad de la fuerza de trabajo en el largo plazo”. Además, el proyecto permite el control sobre el uso de los fondos en las provincias, a través de los acuerdos bilaterales, y brinda -a través de las estadísticas- elementos para lograr “fundamentos analíticos más fuertes para la política educativa”¹⁴.

En 2011, el BM informa haber alcanzado un “sólido progreso” en la implementación del proyecto. La cobertura ha crecido en un 5,6% y el 95% de las escuelas rurales se han beneficiado al menos con una actividad de las previstas en el plan¹⁵.

2) Aprendizaje y capacitación continuos. Según el BM, este proyecto apoya al gobierno argentino para “consolidar, fortalecer e incrementar la cobertura de un sistema de capacitación y aprendizaje continuo basado en competencias”, destinado a “personas desaventajadas mayores de 18 años”, con el objetivo de mejorar la empleabilidad y las oportunidades de ascenso¹⁶. Se utilizarán 360 millones de dólares, de los cuales 200 provienen del BM. Los componentes del proyecto son:

A) Expandir y fortalecer un sistema de capacitación y certificación basado en competencias. Se incluyen tres subcomponentes: A1) establecer dichos sistemas en 30 sectores económicos, elaborando y validando las pautas profesionales, capacitando a los evaluadores y asegurando el funcionamiento de centros de certificación; A2) ajustar la oferta de capacitación al sistema basado en competencias; A3) capacitar y evaluar a

¹³ Banco Mundial, 2005: 6-7.

¹⁴ Banco Mundial, 2005: 15.

¹⁵ Banco Mundial, 2011: 11.

¹⁶ Banco Mundial, 2007: vi.

trabajadores, certificando su aprendizaje.

B) Proveer servicios de educación con certificación para adultos económicamente activos que no han completado su educación básica y secundaria.

C) Promover el empleo joven a través de capacitación y experiencia en el trabajo. Este componente se dirige a personas entre 18 y 24 años “excluidas de la participación completa en la economía debido a sus bajas educación y capacidades y a su escasa o ausente experiencia de trabajo”. Hay tres subcomponentes: C1) proveer orientación para el empleo a través de oficinas locales; C2) facilitar las oportunidades de capacitación y/o educación; y C3) organizar pasantías.

D) Fortalecer un sistema de administración de información y de proyectos.

El proyecto se presenta como un apoyo a la estrategia del Ministerio de Trabajo de la Nación, destinada a dar transparencia a las calificaciones adquiridas, mediante un sistema de entrenamiento, certificación y acreditación que asegure calidad, flexibilidad y efectividad en los costos¹⁷. El BM integra este crédito en su relación de asociación con Argentina, que implica -entre otros aspectos- “el gradual retiro de los esquemas de asistencia de emergencia” y su reemplazo por “incrementar la empleabilidad de los pobres a través de inversiones en sistemas de aprendizaje continuo”¹⁸.

5. Una revisión constitucional

Pese a que el BM no diseñe sus políticas de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos, Argentina no puede eludir sus obligaciones en esta materia. Nuestra Constitución requiere que todos los actos y políticas gubernamentales sean coherentes con las exigencias de su articulado. Desde 1994, ciertos tratados de derechos humanos tienen la misma jerarquía que la Constitución y son el marco para evaluar las diferentes políticas públicas, incluso aquellas acordadas con organismos internacionales.

En este sentido, existe en Argentina un derecho a la enseñanza técnica y profesional, contenido en el art. 13 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), dotado de jerarquía constitucional por el art. 75 inc. 22 de la ley

¹⁷ Banco Mundial, 2007: 8.

¹⁸ Banco Mundial, 2009: 35.

suprema. Ese derecho se considera parte del derecho al trabajo, contenido en el art. 6 del mismo Pacto¹⁹. En la interpretación del PDESC tienen relevancia crucial las “Observaciones Generales” elaboradas desde 1989 por el Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, un organismo de expertos encargado de controlar el cumplimiento del Pacto y reconocido por nuestra Corte Suprema como el órgano principal de interpretación. Resulta aplicable aquí la OG 13, emitida en 1999, sobre el derecho a la educación. A partir de este marco constitucional pueden formularse algunas primeras observaciones acerca de su compatibilidad con las políticas sostenidas por ambos créditos del BM.

Un primer elemento llama la atención. En el diseño y presentación de estos proyectos no hay una base firme de derechos. En otras palabras: el marco de derechos humanos, a pesar de su jerarquía, no es tomado como la base para la elaboración y justificación de las políticas que se proponen. Esto se observa tanto en el crédito referido a la educación rural, como en el que se destina a capacitación.

La adscripción institucional del préstamo sobre educación rural parece correcta, ya que se trabaja desde el Ministerio de Educación y el Consejo Federal que reúne a los ministros de las provincias.

En cambio, en el caso de la capacitación, puede objetarse que el proyecto del BM sólo incluya al Ministerio de Trabajo y no al de Educación. En general, se reconoce que la formación técnica y profesional es parte de los procesos educativos²⁰. Además, la tradicional fragmentación de esta formación entre las áreas de Trabajo, Educación y Desarrollo Social ha sido señalada críticamente²¹. El Banco explica que prefirió incluir sólo al Ministerio de Trabajo porque “sería demasiado complicado [...] involucrar dos ministerios nacionales como agencias de implementación”²². Esto refuerza una visión parcial de la capacitación para el trabajo, desligándola de la educación como un proceso amplio.

Si la adscripción institucional subraya el componente laboral, es llamativa la ausencia de la “ocupación plena y productiva” como objetivo de este proyecto. Esta finalidad está incluida en el art. 6 del PDESC y ha sido retomada por el Comité de

¹⁹ Beiter, 2006: 519.

²⁰ Beiter, 2006: 572.

²¹ Riquelme y Herder, 2005: 6-7.

²² Banco Mundial, 2007: 20.

Naciones Unidas en su OG 13²³.

También merece señalarse que no se prevé, en el proyecto del BM, formación en derechos del trabajador. En su OG 13, el Comité de Naciones Unidas ha enfatizado que la educación técnica y profesional debe tener en cuenta el bienestar, la higiene y seguridad laborales²⁴.

En materia de capacitación, la política propuesta por el BM parece descansar en un supuesto: que la falta de trabajo obedece a la falta de capacitación. En otras palabras, que la afectación del derecho al trabajo se debería a un problema individual de quien la padece: son los trabajadores los que necesitan adaptarse²⁵. Así, por ejemplo, el BM explica que en el marco del proyecto se ayudará a las personas a formular un “plan personal de empleo”²⁶. Más allá de la utilidad concreta de esta instancia, cabe preguntarse si no es necesario ampliar el análisis para abarcar cuestiones más estructurales que conducen a la falta de trabajo, incluyendo la distribución de la propiedad y el número de empleos realmente existentes²⁷.

Bibliografía

Banco Mundial (2005), *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$ 150.00 million to the Argentine Republic for rural education improvement -PROMER*, Report 33215-AR, The World Bank, Washington (D.C.).

Banco Mundial (2007), *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$ 200 million to the Argentine Republic for a lifelong learning and training project*, Report 38294-AR, The World Bank, Washington (D.C.).

Banco Mundial (2009), *Country partnership strategy for the Republic of Argentina 2010-2012*, The World Bank, Washington (D.C.).

Banco Mundial (2011), *Country partnership strategy progress report for the Argentina Republic for the period 2010-2012*, Report 59222-AR, The World Bank, Washington (D.C.).

²³ OG 13 (1999), párrafo 15.

²⁴ *Ibidem*, párrafo 16, inc. b.

²⁵ “La relación entre las habilidades y competencias y la empleabilidad de los individuos está clara”, se afirma en Banco Mundial, 2007: 97.

²⁶ Banco Mundial, 2007: 106.

²⁷ Harvey, 2007: 122, 139.

Beiter, Klaus (2006), *The protection of the right to education by international law*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden/Boston.

Corbalán, María A. (2002), El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino: enseñanzas para América Latina, Biblos, Buenos Aires.

Ghazi, Bahram (2005), *The IMF, the World Bank and the question of human rights*, Transnational Publishers, Ardsley (Nueva York).

Harvey, Philippe (2007), "Benchmarking the right to work", en Alanson Minkler y Shareen Hartler (eds.), *Economic rights: Conceptual, measurement and policy issues*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 115-141.

Killinger, Stefanie (2003): *The World Bank's non-political mandate*, Carl Heymanns Verlag KG, Colonia-Berlín-Munich

Riquelme, Graciela y Herger, Natalia (2005), "Educación y formación para el trabajo en Argentina: Resignificación y desafíos en la perspectiva de los jóvenes y adultos", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 13, núm. 39. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa/v13n39>.

Sarfaty, Galit (2009), "Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank", *American Journal of International Law*, vol. 103, pp. 647-683.

Tomasevsky, Katarina (2004), *El asalto a la educación*, Intermón Oxfam, Barcelona.