



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación

Resumen

EL DISCURSO AMBIGUO DEL BANCO MUNDIAL RESPECTO A LOS DOCENTES

Un análisis de diez años de préstamos y asesoramiento



Clara Fontdevila y Antoni Verger

Globalización, Educación y Políticas Sociales (GEPS)
Centro de investigación
Universidad Autónoma de Barcelona

2015

Para el informe completo en inglés,
por favor pinche [aquí](#) o visite:
<http://www.educationincrisis.net/resources/ei-publications>

EL LENGUAJE AMBIGÜO DEL BANCO MUNDIAL CON RESPECTO A LOS DOCENTES

Un análisis de diez años de préstamos y asesoramiento

Clara Fontdevila y Antoni Verger

En las últimas décadas, el Banco Mundial se ha convertido en un actor central en la concepción de la agenda política global en materia de educación y participa cada vez más en la educación hasta el punto de haberse convertido en el mayor proveedor de fondos externos para el sector. Su creciente capacidad de elaborar políticas va mucho más allá de su actividad crediticia e implica un significativo poder “ideológico” que también influye en temas educativos tales como los resultados del aprendizaje, la calidad de la educación y las cuestiones relacionadas con los docentes. Las preferencias políticas del Banco Mundial se pueden analizar tanto a través de sus publicaciones como de sus actuaciones sobre el terreno.

Temas y metodología de investigación

Este estudio se organizó para examinar las siguientes cuestiones relacionadas con las políticas del Banco Mundial y los docentes:

- *¿Cómo son concebidos y presentados los docentes tanto en los productos del conocimiento del Banco Mundial como en los proyectos de préstamo financiados por esta organización?*
- *¿Cuáles son las políticas relativas a los docentes más comúnmente recomendadas y prescritas tanto en las publicaciones (o productos del conocimiento) como en las actividades del Banco Mundial?*
- *¿Cómo están descritos los sindicatos de los docentes en los productos del conocimiento del Banco Mundial y en sus proyectos de préstamo?*

Para lograr estos objetivos, el presente estudio ha utilizado una **metodología de análisis del contenido**. Se entiende como un conjunto de técnicas destinadas a reunir información, obtener indicadores y organizar la información mediante un proceso de clasificación sistemática para identificar, codificar y enumerar temas, lo que permite la inferencia de las características y el significado de un vasto conjunto de textos escritos y/o la comprobación de hipótesis previamente establecidas (cf. Bardin, 1996¹ y Neuendorf, 2002²). Teniendo en cuenta la distinción entre la política y la práctica, que es fundamental en los objetivos de esta investigación, se han seleccionado dos tipos principales de documentos para el análisis: (i) **productos del conocimiento** publicados por el Banco Mundial, entre los que se incluyen resúmenes de políticas, informes técnicos, documentos de investigación, estrategias sectoriales y libros; y (ii) **proyectos de préstamo** del Banco Mundial, entre los que se incluyen los documentos de evaluación de los proyectos para préstamos de inversión específicos, los préstamos y créditos para programas adaptables, los préstamos y créditos para las políticas de desarrollo sectorial, las subvenciones adicionales y los préstamos destinados a la recuperación de emergencia.

1 Bardin, L. (1996). *El análisis de contenido*. Madrid: Ediciones Akal.

2 Neuendorf, K. (2002). *The content analysis guidebook*. London: Sage.

La selección de los documentos se ha basado en los siguientes criterios:

- Fecha: referencias entre 2005 y 2014.
- Nivel de enseñanza: educación primaria y secundaria.
- Productos del conocimiento: que contaran con la presencia del término 'docente(s)' en el título o manifestaran un claro interés por los docentes. Por otra parte, también se han incluido en la recopilación tres documentos adicionales, dada su naturaleza especialmente influyente o "revolucionaria": Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial, Enfoque sistémico para lograr mejores resultados en la educación (SABER, por sus siglas en inglés) – documentos marco sobre los docentes, y el libro Hacer que las escuelas funcionen: *Nuevas evidencias sobre las reformas en favor de la rendición de cuentas*. En toda la publicación, estos documentos son considerados por separado y presentados en recuadros independientes, aunque también están incluidos en la recopilación de productos del conocimiento reunidos para el análisis general.
- Proyectos de préstamo: los proyectos incluyeron una de las categorías relacionadas con los docentes en función de la clasificación proporcionada por la base de datos del Banco Mundial sobre los proyectos de educación.

Según estos criterios, se han identificado un total de **48 documentos de conocimiento** y **133 documentos de proyectos de préstamo**. Cada documento ha sido examinado en función de una lista de categorías previamente establecida que ha permitido identificar los problemas relacionados con los docentes y sus causas, las políticas recomendadas o prescritas, y su predisposición hacia los sindicatos docentes.

Conclusiones principales relacionadas con los productos del conocimiento

- El Banco Mundial considera que los docentes son una pieza fundamental del rompecabezas de la educación de calidad y dice, al mismo tiempo, que hay significativas posibilidades de mejora. En los artículos, informes y otras publicaciones elaborados por el Banco Mundial desde 2005, los docentes son presentados como una entidad confusa y problemática en el ámbito de la educación.
- La literatura del Banco Mundial presenta con frecuencia a **los docentes como parte del problema** con el que se enfrentan muchos países con respecto a la calidad de la educación. Según el Banco, los docentes son determinantes clave del aprendizaje de los estudiantes, aunque los documentos revisados tienden a destacar que la contribución de los docentes a la calidad de la educación y al aprendizaje es escasa. Por lo tanto, la idea de que los docentes explican una parte importante de los bajos niveles de aprendizaje está generalizada.
- En los productos del conocimiento³ **las limitaciones de la formación de los docentes reciben un cierto grado de atención**, pero en menor medida que las explicaciones relativas a la rendición de cuentas.
- Esta escasa contribución es frecuentemente presentada como una **deliberada falta de esfuerzo**, tal como sugieren las continuas referencias a la pérdida intencional de tiempo lectivo, a la inactividad en el aula y a los altos índices de ausencia. **El 75% de los productos del conocimiento del Banco Mundial hacen referencia al absentismo de los docentes y el 66% de estos productos no tienen en consideración el impacto de las “circunstancias atenuantes”**, entre ellas las enfermedades y otras cuestiones conexas, la ubicación de la escuela o el hecho de contar con un segundo empleo.
- La explicación preferida para el fracaso deliberado de los docentes es la **falta de estructuras de rendición de cuentas**. Cuatro de cada diez documentos examinados hacen alusión a los efectos nocivos de una **falta de incentivos basados en el**

3 Salvo que se indique lo contrario, los productos del conocimiento no contienen casos por países de SABER-Doctores.

desempeño y de unas condiciones de trabajo uniformes para los docentes.

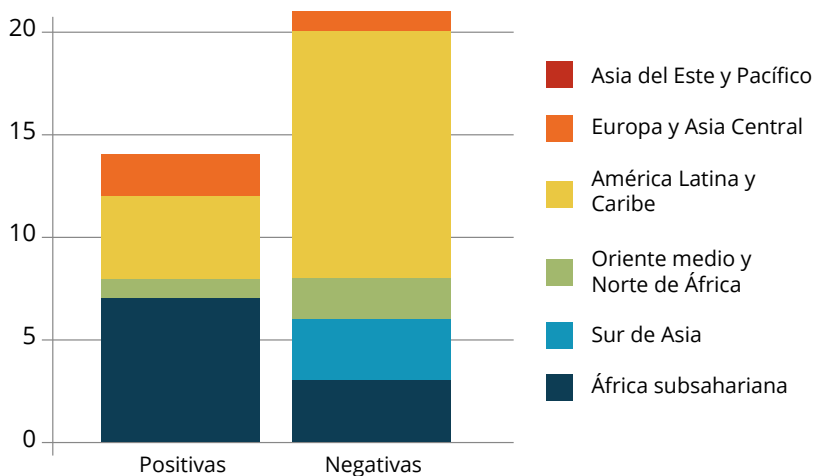
- **Las organizaciones y los sindicatos de los docentes reciben escasa atención** en las publicaciones del Banco Mundial. Se hace referencia a ellos en la mitad de los documentos y son generalmente tratados como un actor secundario. Cuando se habla de ellos detenidamente, los sindicatos de los docentes son **retratados como obstáculos a los procesos de reforma de la educación y, por consiguiente, opuestos al interés público**. En nueve documentos, se considera abiertamente que los sindicatos contribuyen a la “rígida” reglamentación del trabajo que impide mejorar la calidad del sistema o conduce a un mayor coste por estudiante.

Conclusiones principales relacionadas con los proyectos de préstamo

- Los proyectos de préstamo del Banco Mundial **dedican una gran atención a las limitaciones de los programas de formación docente existentes**. Las limitaciones que afectan a la formación de los docentes se mencionan en el 52,9% de los proyectos. Entre ellas se incluyen el contenido inadecuado de la formación docente, la escasez de oportunidades de desarrollo profesional y el mal equipamiento de las instituciones. La presencia de docentes que no están suficientemente cualificados en la profesión también recibe atención, junto con el uso de prácticas pedagógicas obsoletas e inadecuadas, a los que se hace referencia respectivamente en el 27,7 % y el 29,4 % de los documentos de préstamo. Por lo tanto, en los proyectos de préstamo, las cuestiones relacionadas con el desarrollo y la preparación profesional son consideradas como las que se deben resolver con mayor urgencia.
- La **limitación del tiempo lectivo** también aparece como un tema central, mencionado en el 41,2% de los proyectos de préstamo. Sin embargo, y a diferencia de los productos del conocimiento, ésta es frecuentemente descrita **como consecuencia de los elementos que van más allá del control de los docentes**, como los múltiples sistemas de turnos, las ausencias involuntarias u otros factores que no están relacionados con el esfuerzo o la mala conducta de los docentes.

- La **falta de mecanismos de rendición de cuentas** como los incentivos basados en el desempeño y la supervisión de la comunidad **reciben una atención limitada** en los proyectos de préstamo del Banco. En cambio, las limitaciones resultantes de la existencia de una infraestructura institucional poco desarrollada reciben gran atención y aparecen en el 31,1 % de los proyectos de préstamo.
- En los documentos de los proyectos de préstamo rara vez se habla con detenimiento de **los sindicatos de los docentes**. Cuando se hace referencia a ellos, sin embargo, tienden a ser **presentados como obstáculos o factores de riesgo**; el 68,9% de los proyectos que mencionan a los sindicatos los presentan bajo esta imagen negativa. Aún así, su posible contribución positiva se contempla en una minoría de los proyectos de préstamo. En el análisis aparecieron algunas diferencias regionales interesantes.

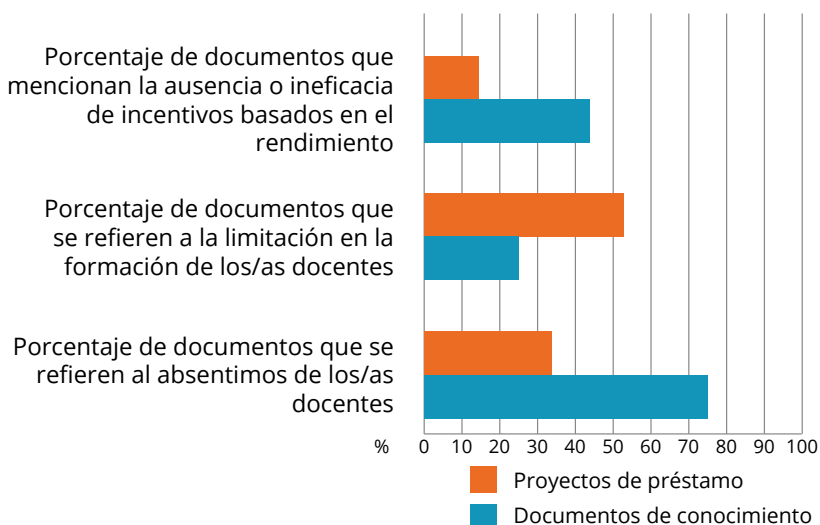
Referencias a los sindicatos de la enseñanza en 35 proyectos de préstamo



La diferencia entre los productos del conocimiento y los proyectos de préstamo del Banco Mundial

Al observar la idea que se tiene de los docentes y las preferencias políticas en las publicaciones y los proyectos de préstamo del Banco Mundial, resulta evidente que lejos de constituir un conjunto de investigaciones unitario o monolítico, los diferentes documentos **se centran en una serie de cuestiones de diversa índole**. Es importante señalar que adoptan **distintos puntos de vista sobre los mismos temas relacionados con los docentes y que defienden finalmente diferentes (y sin duda enfrentadas) opciones políticas**. Sin embargo, y como es recordado por Steiner-Khamsi (2012: 4)⁴, un enfoque basado en la teoría de sistemas reitera la necesidad de considerar al Banco como un sistema social que cuenta con su propio régimen reglamentario – lo que hace que sea apropiado buscar un enfoque común o un conjunto de creencias y preferencias compartidas. Está de más decir que a partir de este planteamiento en modo alguno cabe deducir que todos los investigadores o funcionarios del Banco Mundial se adhieran a este marco de referencia.

Problemas vinculados a los docentes que aparecen con mayor frecuencia



4 Steiner-Khamsi, G. (2012). "For All by All? The World Bank's Global Framework for Education". En Klees, S., J. Samoff, y N. Stromquist (Eds.) *World Bank and Education: Critiques and Alternatives*. Rotterdam: Sense.

Observaciones finales

En el ámbito de los productos del conocimiento y de los proyectos de préstamo surge una manifiesta desconexión entre la palabra y la acción. Por un lado, como puede verse en el gráfico anterior, los productos del conocimiento parecen expresar una cierta preferencia por las reformas gerencialistas o neoburocráticas, en coherencia con el diagnóstico de los problemas encontrados con los profesores que resalta su falta de esfuerzo. De acorde con la teorización de Le Grand (2003)⁵ sobre las actitudes de los funcionarios públicos, los docentes se parecerían mucho a los “truhanes” – unos individuos que solamente están interesados en sí mismos, que tienen pocas probabilidades de “trabajar duro” y no están impulsados por motivaciones genuinamente altruistas ni interesados en el aprendizaje de los estudiantes ni en sus oportunidades futuras. Estas premisas, de hecho, encajan en un modelo de agente-principal que se refleja explícitamente en varios de los documentos revisados.⁶ Por lo tanto, los productos del conocimiento muestran una clara preferencia por las políticas diseñadas para “incentivar” una mayor actitud de esfuerzo de los docentes. En cierto modo, estos documentos parecen asumir que la eficacia es una cuestión de “motivación” y que el bajo rendimiento puede ser explicado por la excesiva seguridad laboral y las condiciones uniformes – lo cual, en última instancia, fomentaría las actitudes de improductividad.

Por el contrario, parece que los proyectos de préstamo respaldan más un programa de profesionalización y conceden mayor importancia a las actividades encaminadas a mejorar la formación de los docentes. Habida cuenta de que estos documentos suponen que el origen del problema no es la falta de esfuerzo sino la inadecuada o insuficiente formación de los docentes, la solución lógica reside en fortalecer las competencias del cuerpo docente. Por otra parte, los proyectos de préstamo se caracterizan por tener un enfoque distinto que tiende a disociar las limitaciones de la calidad de las decisiones o actitudes de los docentes – el tiempo limitado de los docentes, por ejemplo, no se presenta como consecuencia del absentismo voluntario sino como consecuencia de factores que van más allá del control de los docentes. Asimismo, aunque un número significativo de productos del conocimiento pone de relieve la ausencia de mecanismos de rendición

5 LeGrand, J. (2003). *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford: Oxford University Press.

6 En la prestación de servicios públicos, un modelo agente-principal presta atención a las dificultades encontradas por el Estado (principal) a la hora de supervisar a los proveedores de los servicios públicos (agentes).

de cuentas y considera frecuentemente que la estabilidad del empleo es perjudicial, este enfoque es menos frecuente en los proyectos de préstamo. Las diferencias en los planteamientos de partida establecidos explican también las divergencias de enfoque de las “vías alternativas” para la profesión. Por ejemplo, los docentes contratados se relacionan con la premisa de que el bajo rendimiento de los docentes es una consecuencia de las actitudes “relajadas” que pueden ser modificadas mediante una menor seguridad laboral. Sin embargo, ésta no es la perspectiva predominante en los productos de préstamo.

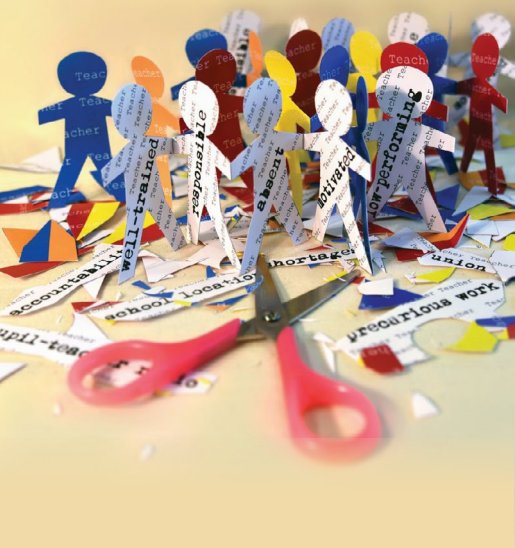
La manera en que se vincula a los docentes con los problemas educativos en cada tipo de documento es particularmente ilustrativa de la diferencia entre “la palabra y la acción”. Mientras que **los productos del conocimiento tienden a presentar a los docentes como parte del problema** que tiene que resolverse (los bajos niveles de aprendizaje de los alumnos o, de manera más general, la mala calidad de la educación), **los proyectos de préstamo dedican más atención a los docentes en tanto que agentes que forman parte de la solución** a los problemas más importantes con los que se enfrenta la educación. Esta brecha entre lo que “dice” el Banco Mundial (publicaciones) y lo que “hace” el Banco Mundial (en los proyectos de préstamo) ya ha sido identificada en otros ámbitos de las políticas educativas, como la privatización de la educación. Según Mundy y Menashy (2014: 421)⁷, a pesar de que el Banco Mundial sea uno de los promotores más activos de la privatización de la educación a través de sus publicaciones, investigaciones, seminarios internacionales, “sólo siete países de los que reciben préstamos del Banco para la educación K-12 tienen proyectos que incluyen un componente de financiación para la prestación privada de los servicios”⁸. Esta disociación entre política y práctica es similar a las evidencias con respecto a las políticas relativas a los docentes. En este caso, el discurso del Banco Mundial también puede considerarse más neoliberal que sus intervenciones sobre el terreno. Por lo tanto, si bien los productos de conocimiento reflejan una cierta preferencia por un programa de flexibilización o rentabilidad de los docentes, los proyectos de préstamo incluyen elementos que podrían ser considerados como más cercanos a un programa de profesionalización (como el énfasis en la formación de los docentes).

7 Mundy, K., y Menashy, F. (2014). “The World Bank and Private Provision of Schooling: A Look through the Lens of Sociological Theories of Organizational Hypocrisy”. *Comparative Education Review*, 58(3): 401-427.

8 Llegaron a esta conclusión después de analizar los proyectos de educación de 53 Bancos en K-12 en el período de 2008 hasta 2012.

EL DISCURSO AMBIGUO DEL BANCO MUNDIAL RESPECTO A LOS DOCENTES

Un análisis de diez
años de préstamos y
asesoramiento



Clara Fontdevila y
Antoni Verger

*Globalización, Educación
y Políticas Sociales (GEPS)*
Centro de investigación
Universidad Autónoma
de Barcelona

Para el informe completo en inglés,
por favor pinche [aquí](http://www.educationincrisis.net/resources/ei-publications) o visite:

<http://www.educationincrisis.net/resources/ei-publications>



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación

La Internacional de la Educación es la voz de los y las docentes y de otros trabajadores/as de la educación en todo el mundo. Una federación consistente de 396 asociaciones y sindicatos de 171 países y territorios, representa a unos 32.5 millones de docentes y profesionales de apoyo en las instituciones educativas, desde la primera infancia hasta la universidad.

www.ei-ie.org
#unite4ed