



## LA SOCIOLOGÍA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO EN LATINOAMÉRICA: EL ESTADO CONDICIONADO, NEOLIBERALISMO Y POLÍTICA EDUCATIVA (\*)

ROBERT F. ARNOVE (\*\*)  
CARLOS ALBERTO TORRES (\*\*\*)  
STEPHEN FRANZ (\*\*)  
KIMBERLY MORSE (\*\*\*\*)

En este artículo queremos demostrar que el enfoque de la sociología política facilita el análisis del potencial y las limitaciones educativas que contribuyen al desarrollo de los países de Latinoamérica. Dicho enfoque permite a los políticos, responsables educativos e investigadores en materia de educación, tomar en consideración las fuerzas históricas, contradicciones institucionales y factores contextuales —tanto nacionales como internacionales— que determinan la posibilidad del cambio educativo y social y los beneficios que éste acarrearía para los miembros menos favorecidos de la sociedad. Nuestra opinión es que si queremos hacer una sociología política de la educación en Latinoamérica debemos comenzar por analizar cuál es el papel del Estado a la hora de determinar el tipo de desarrollo que tendrá lugar y quiénes se verían beneficiados por dicha política social. Es necesario considerar qué tipo de Estado y de régimen político está detrás de cada tipo de educación así como a quiénes se dirige y cuáles son sus objetivos (LaBelle, 1986; Torres, 1990).

Una vez definido el Estado y su relación con la educación, queremos demos-

trar que, en Latinoamérica, el Estado está condicionado por las políticas neoliberales, tanto sociales como económicas, que siguen los países de la región con el fin de tener acceso al capital y a los mercados internacionales. Analizaremos cómo las medidas de ajuste estructural recomendadas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los organismos de ayuda técnica como USAID (Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos), han influido en la política y la financiación educativa de varios países. Explicaremos cómo los avances que tuvieron lugar desde finales de los años sesenta a principios de los ochenta, en cuanto a la extensión de la educación a poblaciones anteriormente ignoradas, se han visto gravemente perjudicados por la introducción de medidas basadas en razones mercantiles dirigidas a descentralizar y privatizar la educación. Ilustraremos cómo dichas medidas han afectado a la igualdad de oportunidades educativas en distintos países, especialmente Nicaragua, Argentina, Chile y Brasil. Al mismo tiempo aportaremos ejemplos de movimientos de base que se oponen a las

(\*) Este artículo está basado en ARNOVE y TORRES (de próxima publicación) y en ARNOVE, FRANZ, MORSE y TORRES, 1996a.

(\*\*) Universidad de Indiana. EEUU.

(\*\*\*) UCLA.

(\*\*\*\*) Universidad de Texas. EEUU.

políticas educativas que sirven a intereses elitistas. Dichos programas de base constituyen una alternativa a las reformas verticalistas impuestas desde el exterior y su objetivo es proporcionar a los individuos y sus colectividades los medios necesarios para articular sus intereses y ganar acceso a los recursos y servicios que demandan.

## DEFINICIÓN DEL ESTADO Y SU RELACIÓN CON LA EDUCACIÓN<sup>1</sup>

En términos generales, nosotros consideramos al Estado como un pacto de dominación, un escenario de conflicto y un decidido ejecutor que debe elegir entre varios proyectos políticos en liza. Estamos de acuerdo con Cardoso (1979, p. 38) en que el Estado debe considerarse como «el pacto básico de dominación que existe entre las clases sociales o facciones de las clases dominantes y las normas que garantizan su dominio sobre las capas subordinadas».

Cardoso expresa su idea en función del concepto de dominación en el que el Estado es también un escenario de confrontación para proyectos políticos<sup>2</sup> que pugnan por abrirse paso. Como tal escenario de confrontación, no sólo refleja las vici-

situdes de las luchas sociales y las tensiones inherentes a los acuerdos y desavenencias entre las fuerzas sociales, sino también las contradicciones y dificultades para llevar a cabo acciones coherentes y unificadas dentro de los parámetros de un proyecto político concreto. La formación política de los ciudadanos es un campo de batalla en el que se manifiestan las tensiones, contradicciones y acuerdos políticos de la sociedad civil.

Considerar al Estado sólo como un agente ejecutor que intermedia entre las luchas entre clases sociales hace que olvidemos otras variables importantes relacionadas con la acción social. Además de las diferencias de clase, raza, etnia, género, emplazamiento geográfico, etc. hay otros factores éticos, morales y religiosos que influyen en la acción del Estado a la hora de legislar y ejecutar la política pública. Según Claus Offe, uno de los temas más importantes relacionados con el Estado es la contradicción que existe entre la necesidad del Estado de acumular capital y la legitimidad del sistema capitalista en sí mismo. Offe propone un enfoque analítico basado en la teoría de los sistemas, que complementa y amplía el análisis gramsciano y la interpretación de Poulantza.

---

(1) Esta sección está basada en CARLOS ALBERTO TORRES: «El estado, privatización y política educativa: una crítica al neoliberalismo». Universidad de California, Los Angeles (UCLA), 1995, manuscrito.

(2) Cardoso y Faletto han identificado dos situaciones principales de dependencia: a) aquella en la que el sistema productivo queda bajo control nacional, por lo que la acumulación es resultado de la apropiación de recursos y la explotación laboral a nivel nacional y la producción se orienta al mercado externo (Argentina, Brasil, México postrevolucionario, Colombia, son algunos ejemplos) y b) la dependencia a partir de situaciones de enclave, en las que la acumulación se orienta hacia el mercado exterior (Centroamérica, los países del Caribe y Bolivia son ejemplos de economías de enclave). En estas economías, Cardoso y Faletto identifican dos tipos de situaciones: una en la que las empresas extranjeras asumen el control de empresas que han sido creadas y desarrolladas por empresarios locales (como las minas de cobre en Chile) o situaciones en las que las empresas fueron creadas a partir de inversiones extranjeras sin ninguna participación inicial de empresarios locales. Esta última situación implica la pérdida de control por parte de la burguesía local de sectores fundamentales de las economías como ocurre en los casos del nitrato de Chile, el guano en Perú, los cultivos industriales de Centroamérica y Panamá o la situación de Venezuela antes del *boom* del petróleo. Evidentemente, las situaciones de dependencia en las que los empresarios locales mantienen un firme control de los medios de producción, permiten que, al menos a largo plazo, el país pueda dirigir con mayor libertad su modelo de desarrollo, ejerciendo un control nacional sobre el sistema productivo. Este tipo de industrialización fue la que se llevó a cabo en Argentina, México,

Para Offe, el Estado actúa como mediador en la crisis del capitalismo desempeñando funciones específicas en la intervención entre las contradicciones básicas del capitalismo, esto es, el crecimiento de la socialización de la producción y la apropiación privada de la plusvalía. Para mitigar esta contradicción fundamental, el Estado se ve forzado a aumentar sus funciones institucionales (Carnoy, 1984; Offe, 1984, 1985; Torres, 1989).

Para Offe, el Estado es un sistema administrativo autorregulador que refleja una serie de reglas, normas y convenciones institucionales desarrolladas históricamente en sociedades capitalistas. Por otra parte, el Estado capitalista no responde necesariamente a aquellos que temporalmente ejercen el poder (el gobierno de un determinado partido o régimen político), ni a los dictados de determinados sectores sociales (intereses económicos) o clases dominantes. Dado que el Estado representa un pacto de dominación que actúa como mediador e intenta evitar que las crisis recurrentes del sistema capitalista afecten a las condiciones de producción y reproducción de dicho sistema, la perspectiva clasista del Estado no se basa en la representación de unos intereses sectoriales específicos ni en reflejar solamente la política de las clases dominantes o del grupo político que controle las instituciones gubernamentales en un momento determinado (Carnoy, 1984; Torres, 1989; Apple, 1993).

El Estado, como pacto de dominación y sistema administrativo autorregulado, juega un papel fundamental como mediador en el contexto de la crisis del capitalis-

mo, sobre todo en lo que respecta a las contradicciones entre acumulación y legitimidad. La discusión sobre las teorías del Estado es especialmente importante para la educación por muchas razones. La primera es que la definición, interpretación y análisis de los problemas educativos y sus soluciones depende en gran medida de las teorías del Estado. Por otro lado, los nuevos tipos de intervención estatal, a menudo definidos como el Estado neoliberal, reflejan un cambio sustancial en la lógica de la acción pública y la participación del Estado en Latinoamérica. Al mismo tiempo, este cambio en el carácter del Estado puede también ofrecer nuevos enfoques sobre la naturaleza y los límites del pacto democrático y sobre el carácter y la función de la educación y la política educativa, dentro del ámbito global del capitalismo (Torres, 1994).

Aunque el Estado en la sociedad capitalista favorece, por su misma naturaleza, una serie de normas dirigidas a la constitución y reproducción del sistema capitalista (Offe y Ronge, 1975; Offe, 1984, 1985), también es representativo de la nación en su conjunto; y, en las sociedades democráticas y liberales, el Estado del bienestar actúa como extensión de los derechos individuales y de la participación del pueblo en el establecimiento de las normas políticas públicas (Carnoy y Levin, 1985; Bowles y Gintis, 1986). De ahí que podamos decir que el Estado presenta un doble carácter: por un lado es un pacto de dominación y a la vez un terreno de disputa. Varios grupos intervienen para acomodar la política pública al servicio de sus intereses.

---

Brasil, y en menor medida en Chile y Colombia. En este proceso de industrialización podrían identificarse varios periodos, que resumiremos en la industrialización como sustitución de la importación en los años cuarenta y cincuenta (periodo de posguerra), la industrialización orientada hacia el crecimiento interno y el mercado doméstico (finales de los cincuenta hasta principios de los setenta) y la industrialización orientada a la exportación (especialmente en Brasil en el caso de los electrodomésticos, las armas y los ordenadores) a finales de los setenta y principios de los ochenta.

Aunque la educación puede utilizarse para legitimar un sistema político, también puede servir para ponerlo en interrogación y aunque un sistema educativo puede servir a la perpetuación de la división social del trabajo, también puede dotar a los individuos de las capacidades y conocimientos necesarios para humanizar los puestos de trabajo y cambiar la estructura clasista de la sociedad. Como Gramsci, nosotros consideramos la educación como un medio para alcanzar el consenso ideológico dentro de la sociedad, de forma que los grupos subordinados de la misma, compartan las normas y los valores de los grupos dominantes; pero al mismo tiempo compartimos también con Gramsci la opinión de que los grupos subordinados pueden desarrollar sus propios puntos de vista y estrategias intelectuales para desafiar las interpretaciones de la sociedad impuestas por aquellos que ostentan el poder.

#### **EL ESTADO «CONDICIONADO»**

El concepto de «Estado condicionado» se refiere a la noción de dependencia estructural que se plantea en un libro ya clásico escrito por Fernando Henrique Cardoso y Sergio Faletto (1979). En su formulación original, éstos rechazaban los conceptos de que a) los periodos fundamentales de cambio a nivel internacional han marcado los momentos cruciales para la transformación de Latinoamérica y b) la historia del capitalismo central es al mismo tiempo la historia del capitalismo periférico. Dichos autores rebatían el marxismo vulgar y mecanicista al mismo tiempo que la teoría de la modernización. En resumen, sostienen que las fases más importantes de las sociedades dependientes no son consecuencia directa de la lógica de la acumulación de capital. Para ellos, las relaciones entre las fuerzas externas e internas forman un todo complejo cuyos lazos estructurales tienen sus raíces en la coincidencia de intereses

entre las clases dominantes locales y las internacionales, y, de otra parte, intentan ser rebatidos por las clases y grupos dominados a nivel local. Peter Evans, en su estudio sobre el desarrollo dependiente asociado en Brasil, se basa en esta «tradición de dependencia» para explicar la existencia de una triple alianza entre el capital internacional (representado por los organismos transnacionales), el capital local y el Estado. En esta alianza «la importancia del Estado para la acumulación en la periferia es incontrovertible» (1979, p. 43).

Cardoso y Faletto destacan que la industrialización periférica se basa en los productos de consumo masivo de las economías centrales, que a menudo son también conocidos artículos de consumo en las sociedades dependientes. La crisis del modelo de desarrollo de las economías controladas a nivel nacional se ha producido por causa de una perversa combinación de 1) los cuellos de botella de la industria, la caída de las inversiones extranjeras en las nuevas áreas de las economías y la existencia de serias dificultades en el balance comercial de algunos países; 2) la activación de las masas populares, especialmente entre las clases trabajadoras y medias; 3) el predominio de un creciente estrato tecnocrático que encuentra cada vez más difícil continuar con su planificación social y económica debido a la presión ejercida por los sindicatos y los partidos políticos tradicionales y 4) el cambio en la función de las Fuerzas Armadas que han pasado de tener como objetivo la defensa frente a amenazas externas, a constituirse como un órgano de control de las disensiones internas. Este nuevo papel permite que los militares se vean íntimamente implicados en el funcionamiento de la política doméstica. La combinación de estas variables «económicas», «políticas» y «sociales» es lo que da origen a experiencias autoritarias como la del golpe de Estado de 1964 en Brasil, el de Uruguay en 1973, el de Chile en 1973, el de Argentina en 1976 y los sucesivos

cambios de gobiernos civiles y militares acontecidos en Bolivia a finales de los años sesenta y principios de los setenta. El especialista político argentino Guillermo O'Donnell denominó a las formaciones políticas que emergieron en Latinoamérica durante los años setenta, los Estados burocrático-autoritarios (O'Donnell, 1982).

La política y los programas educativos quedan limitados, en cuanto a su capacidad para promover cambios o mejoras sociales para la mayoría de las personas, por el hecho de que los países de Latinoamérica, a excepción de Cuba, son Estados capitalistas dependientes o «condicionados». Según Cardoso (1974; 1981; pp. 28-29) América Latina se ha caracterizado por su «desarrollo asociado-dependiente». Así, apunta Cardoso, los sistemas económicos de Latinoamérica se han construido a partir de una alianza entre la burocracia estatal y los dirigentes del Estado, las grandes empresas multinacionales y las capas más altas de la burguesía nacional. Aparte de las empresas multinacionales, la hegemonía ejercida por los Estados Unidos en esta zona del mundo durante los pasados cien años, una hegemonía que ha implicado frecuentes intervenciones militares, especialmente en la zona del Caribe y Centroamérica, ha frustrado posibles alternativas y modelos más independientes de desarrollo económico (véase, por ejemplo, LaFeber, 1993). La economía política típica de Latinoamérica potencia un sistema económico concentrado, que es en sí mismo poco redistributivo y que excluye cada vez más a las clases subordinadas.

De acuerdo con Carnoy, las implicaciones educativas del capitalismo dependiente en Latinoamérica son:

(1) el Estado a menudo se muestra reuente o incapaz de movilizar los recursos necesarios para poner en marcha una enseñanza pública (de conocimientos definidos por el Estado) accesible a todo el mundo y

(2) incluso aunque la enseñanza estuviera al alcance de todos, frecuentemente el sector privado y el Estado son incapaces de ofrecer el número de empleos remunerados suficientes para absorber a aquellos con una educación media, lo que significa que el nivel medio de la escuela pública, y por tanto el nivel medio de conocimiento, resulta insuficiente para integrarse en el mercado laboral de forma estable (Torres, 1990, p. x).

En resumen, la dependencia, el subdesarrollo y la inestabilidad o crisis política se consideran como problemas que son consecuencia de un capitalismo incompleto y la acumulación de capital, como un conflicto permanente entre la distribución y la asignación de recursos (incluidos los recursos políticos) dentro de una sociedad civil muy activista. Uno de los principales factores que intervienen en esta crisis secular de las economías latinoamericanas es el Estado capitalista, dependiente y condicionado, que no puede cumplir su misión sirviendo a la vez a la acumulación de capital y a la legitimidad política.

Elaboremos la siguiente hipótesis. Como afirma Braudel (1975), el capitalismo se desarrolló en Europa como un fenómeno protagonizado por la sociedad civil que poco a poco fue enraizando en las grietas dejadas por el feudalismo y que floreció con el crecimiento de las ciudades y el comercio mundial. La fuerza que fue adquiriendo la burguesía, terminó por transformar el Estado absolutista en el Estado capitalista, a menudo de forma violenta (Anderson, 1974). Sin embargo, el derrocamiento del Estado absolutista no fue siempre necesario, debido en gran parte a que el nacimiento de una clase trabajadora enfrentada a la burguesía, hizo que ésta última prefiriera comprometerse políticamente con la nobleza en una lucha común contra la clase trabajadora.

Más recientemente, el Estado capitalista existente en las sociedades avanzadas se

extendió dentro del contexto de las demandas económicas exigidas por las clases trabajadoras o por los «sectores medios» emergentes, dando lugar a un amplio espectro de servicios y funciones, entre ellos la educación. Por otra parte, el Estado políticamente democrático se caracteriza por un grado significativo de participación o responsabilidad política y las instituciones de éste están bien organizadas para enfrentarse a los conflictos políticos (Boron, 1991).

En la periferia del sistema mundial, las posibilidades de alcanzar dicho compromiso están mucho más limitadas aunque no completamente excluidas, como han demostrado las economías más amplias (por ejemplo la de México o Venezuela) o las más reducidas (Costa Rica). El personal que constituye la burocracia del «Estado condicionado», sin embargo, aunque aliado a sectores importantes del capital industrial y financiero (incluyendo los negocios transnacionales), todavía funciona con independencia de las necesidades a largo plazo que presentan estos grupos. Dicha burocracia fomenta la acumulación de capital y los fondos del Estado se utilizan prioritariamente para reforzar los instrumentos políticos de aquellos que están en el poder. Este Estado capitalista defiende los intereses capitalistas aun cuando no se haya desarrollado plenamente como Estado capitalista. Por otra parte, el Estado se dedica fundamentalmente a reproducir una configuración concreta de poder político más que un conjunto de instituciones burocráticas asociadas a la acumulación de capital.

Pero, y esto es aun más importante, el «Estado condicionado» (a diferencia del Estado capitalista avanzado) no tiene la autorización o legitimidad que confiere la participación popular en la selección del personal que va a trabajar a su servicio, ni siquiera la pretende. Por el contrario, la burocracia estatal basa su poder en los contactos personalistas que establece con

distintos individuos e instituciones de la sociedad civil. El Estado, a su vez, sólo tiene legitimidad para la pequeña minoría que depende de él directamente, con lo que su capacidad para resolver la crisis de la acumulación de capital es muy limitada.

La función de las Fuerzas Armadas está menos orientada a la defensa contra amenazas exteriores que a satisfacer las necesidades que tiene la burocracia de controlar las disensiones internas. En las recientes experiencias autoritarias de Latinoamérica y los sucesivos fracasos de la democracia, la política ha ido íntimamente ligada a la cultura militar de la violencia. Esta violencia con frecuencia se incorpora a la vida diaria de las poblaciones marginadas que viven en las ciudades, la clase trabajadora y los campesinos, cuyas vidas han estado caracterizadas de siempre por el hambre, la muerte y la lucha; el contacto de estos colectivos con el Estado generalmente se produce a través de los militares y la policía, y no de servicios humanitarios como puedan ser la educación o la atención sanitaria.

La práctica política del Estado capitalista se caracteriza por a) la individualización, socialización, fragmentación y reintegración de los individuos dentro de la masa laboral, lo que implica la separación de los trabajadores de los medios de producción; b) la elaboración, promulgación y cumplimiento de las leyes; c) la consolidación de la nación y su mercado interno y d) la creación de una ideología que mantenga separados el conocimiento del poder (Carnoy, 1984; Torres, 1990).

Con respecto a la socialización de la fuerza de trabajo el «Estado condicionado» no ha sido capaz llevar a cabo estas funciones por dos motivos: a) la fragilidad de las economías locales permite que los grupos locales dominantes limiten la participación de las masas en la selección de los funcionarios del Estado y b) el Estado como pacto de dominación ha actuado

siempre a favor de las clases dominantes y no de las clases populares.

Con respecto a la ley, el enorme desequilibrio social existente entre las clases dominantes y las dominadas, tanto en lo material como en lo cultural, hace que el Estado no actúe con igualdad y justicia para todos. Por otra parte, en aquellos casos en los que el Estado no está sujeto a un control institucional sobre su actuación, por medio de elecciones periódicas, a menudo se llega a la represión. En este contexto, los derechos sobre la propiedad generalmente tienen preferencia sobre los derechos de la persona.

Con respecto a la consolidación de los mercados domésticos, es necesario tener en cuenta el factor de que las fuerzas externas (por ejemplo, los poderes hegemónicos regionales y las grandes empresas multinacionales) limitan la capacidad del Estado para controlar su propia economía.

Finalmente, la situación periférica de los países latinoamericanos, en cuanto al desarrollo científico y tecnológico, condiciona la capacidad del Estado para aumentar la acumulación de capital mediante la introducción de avances científicos en el modo de producción. Una consecuencia de esta división internacional del desarrollo científico es la fuga de cerebros que se produce siempre del Sur hacia el Norte. (Carnoy, M. y C. A. Torres, 1990; Torres, 1991; Torres y Puiggrós, 1995).

#### MODELOS DE PARTICIPACIÓN EDUCATIVA

Aunque históricamente Latinoamérica haya tenido un porcentaje de niños escolarizados mayor que el de otras áreas subdesarrolladas del mundo, los modelos de participación reflejan la historia propia de esta región (ver tabla I).

TABLA I  
*Porcentaje de cada grupo de edad matriculado en los diferentes niveles educativos en todas las áreas en desarrollo y Latinoamérica en 1975, 1985 y 1991*

|                                      | Nivel 1 | Nivel 2 | Nivel 3 |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|
| <b>Todas las áreas en desarrollo</b> |         |         |         |
| <b>1975</b>                          | 92,8    | 31,4    | 4,1     |
| <b>1985</b>                          | 98,6    | 37,6    | 6,1     |
| <b>1991</b>                          | 98,5    | 43,3    | 7,2     |
| <b>Latinoamérica</b>                 |         |         |         |
| <b>1975</b>                          | 96,6    | 36,9    | 11,8    |
| <b>1985</b>                          | 105,9*  | 51,1    | 15,6    |
| <b>1991</b>                          | 106,7*  | 53,7    | 17,6    |

(\*) Estos datos se explican en gran parte por el alto índice de repetidores de curso y el sustancial número de jóvenes con edades superiores a las correspondientes a su curso que fueron escolarizados cuando se ofreció esta oportunidad a poblaciones anteriormente excluidas.

Fuente: UNESCO, *Anuario estadístico 1993*, Tabla 2.8.

En muchos países, existe una forma bimodal de participación: gran número de estudiantes de los sectores menos privilegiados de la sociedad no realizan o no concluyen la enseñanza primaria (ver tabla II) mientras que un número importante de estudiantes acuden a las universidades, a menudo en cantidades que superan a las de los países europeos (Arnove *et al*, 1996 b; y Rama y Tedesco, 1980, p. 3). Por ejemplo, en 1990, Argentina y Venezuela respectivamente tenían un 44,2% y un 31,2% de jóvenes en edad universitaria matriculados en algún tipo de centro de enseñanza superior comparado con el 44,4% de Inglaterra y el 15,0 de Hungría (UNESCO, 1993, Tablas pp. 3.252-3.257 y 3.266-3.273).

Como se ha señalado en varios estudios, aquellos afortunados que pueden asistir a las universidades y licenciarse,

proceden en su gran mayoría de las clases privilegiadas (Arnove *et al*, 1996b). Muchos acuden a escuelas privadas de secundaria con el fin de prepararse mejor de cara a los exámenes de entrada de las universidades públicas, que en la mayoría de los países exigen unas tasas de pago mínimas. En efecto, las bien organizadas élites de Latinoamérica han conseguido llevar a cabo una política educativa al servicio de sus intereses de clase. Sus hijos pueden beneficiarse de una educación superior prácticamente gratuita, gracias a que el Estado gasta quince o veinte veces más en un estudiante universitario que en un niño que va a la escuela primaria, quien a menudo se sienta en el suelo de barro de una escuela rural que carece de electricidad, agua corriente, libros o cualquier tipo de instalaciones.

TABLA II  
Porcentajes de repetición y terminación de curso en la Enseñanza Primaria en 1989

| PAÍS                 | REPETIDORES DE PRIMER GRADO | GRADUADOS DE SEXTO GRADO | GRADUADOS DE SEXTO GRADO NO REPETIDORES |
|----------------------|-----------------------------|--------------------------|---|
| Argentina            | 31                          | 83                       | 17                                      |
| Bolivia              | 33                          | 47                       | 9                                       |
| Brasil               | 53                          | 34                       | 1                                       |
| Chile                | 10                          | 85                       | 41                                      |
| Colombia             | 31                          | 87                       | 26                                      |
| Costa Rica           | 22                          | 79                       | 31                                      |
| República Dominicana | 58                          | 38                       | 3                                       |
| Ecuador              | 33                          | 81                       | 34                                      |
| El Salvador          | 54                          | 50                       | 4                                       |
| Guatemala            | 55                          | 59                       | 9                                       |
| Honduras             | 53                          | 66                       | 12                                      |
| México               | 33                          | 77                       | 23                                      |
| Perú                 | 28                          | 76                       | 21                                      |
| Panamá               | —                           | 86                       | 33                                      |
| Paraguay             | 33                          | 71                       | 20                                      |
| Uruguay              | 15                          | 91                       | 54                                      |
| Venezuela            | 28                          | 62                       | 14                                      |

Aunque la educación en Latinoamérica ha estado relacionada desde mitad del siglo XIX con la construcción de la nación-Estado, el concepto de nación en este caso es muy pobre. Grandes segmentos del Estado no tenían derechos ciudadanos, por ejemplo las poblaciones indígenas de países como Bolivia, Perú, Guatemala y México, además de los campesinos y las mujeres. Sin embargo, durante los últimos treinta años, el número de niños que ha entrado en el nivel preescolar se ha multiplicado por diez, el de los de enseñanza primaria por tres, los de secundaria por seis y los alumnos universitarios por trece. En cifras absolutas, el volumen general de alumnos de la región ha crecido de los 32,3 millones a los 114,2 millones de estudiantes (Latapí, 1994). No obstante, hasta pasada la Segunda Guerra Mundial no emergieron conceptos como la educación de masas, el desarrollo económico y la democracia política.

## DEFINICIÓN DE LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO

Fuenzalida (1985) comenta que durante el periodo de posguerra siguiente a la Segunda Guerra Mundial, las definiciones de «desarrollo» pasaron por al menos tres etapas. Durante la primera, el desarrollo se definía fundamentalmente como la expansión de una economía, el crecimiento del producto nacional bruto de un país, lo que a su vez dependía en gran medida de la adquisición del conocimiento tecnológico y científico de los países industrializados del Norte. A finales de los años sesenta se situaría la segunda etapa, en la que el desarrollo se juzgaba, no sólo en términos de la expansión de la capacidad productiva de un país, sino también en función de a) una distribución más equitativa de bienes y servicios y b) la participación de la mayoría de los ciudadanos en las decisiones que afectaban a la dirección y la naturaleza

del cambio. Durante esta etapa también se prestó atención a la defensa de la cultura nacional y la salvaguardia de la soberanía política de un país.

En los años setenta (la tercera etapa), a la definición de desarrollo se incorporaron también las ideas de respeto al medioambiente y la conservación de los recursos naturales no renovables, así como al establecimiento de unas relaciones más igualitarias entre los países del Norte y del Sur.

En la misma medida que han cambiado las definiciones de desarrollo lo ha hecho también el concepto de educación de la sociedad (Arnove *et al.*, 1996a). Los objetivos educativos en la época de los cincuenta hasta los setenta tendían a enfatizar la importancia de la tecnología y de las ciencias en el desarrollo nacional. Se prestaba más atención a la calidad de la educación que a la igualdad de oportunidades educativas y la enseñanza universitaria revestía un especial importancia. En 1970 era evidente que los objetivos del desarrollo nacional se cumplían mejor mediante la ampliación del acceso a la escuela y la democratización de las oportunidades para que las poblaciones anteriormente excluidas pudieran acceder a los niveles más altos de la educación. En los años setenta y primeros de los ochenta se dio prioridad a la ampliación de la enseñanza primaria y los primeros años de secundaria así como a la alfabetización y enseñanza básica de adultos. Sin embargo, la crisis financiera internacional de las décadas de los ochenta y los noventa impidió la consecución de estos objetivos. En los últimos años la noción de eficacia ha adquirido mayor importancia, prestando atención al grado de retorno social de la inversión en los diferentes niveles educativos. Como resultado de dicho análisis, la educación superior y la educación de adultos ya no gozan de la prioridad que tuvieron en anteriores décadas (Psacharopoulos, 1987; Torres, 1990).

## EDUCACIÓN, CRISIS FISCAL Y ENDEUDAMIENTO, Y NEOLIBERALISMO

La década de los ochenta ha sido denominada la «década perdida» desde el punto de vista del desarrollo en Latinoamérica<sup>3</sup>. La expansión económica experimentada desde los años cincuenta hasta los setenta, se vio frenada considerablemente en los ochenta y los noventa. Durante los sesenta, la media anual del crecimiento del producto interior bruto para las economías de Latinoamérica fue del 5,7%. En los años setenta la tasa de crecimiento cayó hasta un 1,3% (CEPAL, 1990; CEPAL, 1991; Banco Mundial, 1988).

La caída del Precio Interior Bruto (PIB) se tradujo en una disminución de la renta per cápita para la mayoría de los latinoamericanos. El promedio de la caída de la renta per cápita en toda Latinoamérica fue de un 9%. En Argentina, la renta per cápita se redujo en un 22%, mientras que en Brasil la reducción fue sólo del 5%. Como respuesta a la cada vez más grave crisis económica, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos adoptaron una política neoliberal de estabilización fiscal y ajuste económico promovida por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. El término «neoliberal» procede de las teorías económicas neoclásicas que mantienen estos organismos y sus asesores. Dichas teorías se basan en la obra de economistas clásicos como Adam Smith y David Ricardo, quienes creían que el papel

del Estado consistía en establecer las condiciones para el funcionamiento libre del mercado, la ley de la oferta y la demanda y el comercio libre, todo ello basado en un marco de libre competencia que redundaría inevitablemente en el beneficio de todos. La política de los gobiernos, basada en estas concepciones, ha conducido a una reducción drástica del papel del Estado en el gasto social, la desregulación de la economía y la liberalización de la política de importación. Las consecuencias que esta política ha acarreado para la educación se caracterizan por los intentos de descentralizar y privatizar los sistemas públicos de enseñanza.

Aunque las políticas neoliberales han sido diseñadas para reducir el déficit fiscal y la deuda externa de los países manteniendo la inflación bajo control, también han contribuido a agravar la situación de pobreza de la región (Carnoy *et al*, 1995). En muchos países, la red de la seguridad social establecida por los gobiernos, que antes subvencionaba la atención sanitaria, la educación y otros servicios básicos, fue totalmente desmantelada. Como consecuencia, las diferencias de clase se han intensificado: durante la década de los ochenta, en el área metropolitana de Buenos Aires, el 25% de las familias más pobres vieron como su renta se reducía en un 15% mientras que el 5% de las más ricas incrementaron su renta en casi un 20%. En las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y Sao Paulo, el 25% de las rentas situadas en los puestos medios de la escala perdieron casi un 13%, mientras que el 5% de los

---

(3) Es necesario señalar que los años ochenta se consideran una década «perdida» en términos de crecimiento económico, especialmente por la disminución del producto nacional bruto y las crecientes disparidades en la distribución de la renta. Sin embargo, fue también durante esta época cuando ciertos sectores de la burguesía financiera e industrial de los estados de Latinoamérica sacaron mayor provecho de los contratos de inversión y la protección del Estado a través de los incentivos fiscales o las medidas de protección del mercado. Queremos destacar lo anterior con el fin de rebatir la común versión de una caída sistemática de la renta, cuando en realidad esta caída no fue uniforme para todos los sectores de las poblaciones latinoamericanas como parece indicar la expresión «la década perdida». Hubo grupos de la élite económica y política que se hicieron mucho más ricos y llegaron a diversificar sus negocios de una forma desproporcionada.

más ricos la vieron aumentada en aproximadamente un 25%. No obstante, las pérdidas en términos de renta no fueron experimentadas sólo por los más pobres; el 50% de las rentas situadas a mitad de la escala perdieron entre un 3 y un 10% (CEPAL, 1991; Boron y Torres, 1994). Como resultado de todo ello, la estructura de clases en Latinoamérica se ha polarizado todavía más entre los sectores más ricos y los más pobres, abriéndose entre ellos una brecha cada vez más grande. Lo mismo ocurre en México y Chile, países que han servido como modelos de ajuste estructural para otros de la región. A pesar del aparente éxito económico acontecido en Chile, y en México hasta recientes fechas, los pobres son cada vez más pobres, más numerosos y el abismo que los separa de los ricos sigue creciendo (Castañeda, 1993).

Con el empeoramiento económico, todas las naciones de Latinoamérica experimentaron reducciones en el gasto educativo tanto en términos de producto interior bruto, como de gasto total del gobierno. Por ejemplo, en Ecuador, tanto el producto interior bruto como el gasto total del gobierno se vieron reducidos en casi el 50%. El porcentaje de producto interior bruto en educación pasó en Ecuador de un 5,6% en 1980 a un 2,6% en 1991. El porcentaje de gasto total del gobierno cayó del 33,3% al 17,5% durante el mismo periodo (UNESCO, 1993; tabla 4.1).

Durante la década de los sesenta, bajo el sistema del neoliberalismo, se produjeron importantes mejoras en cuanto a gasto en educación, que fueron anuladas durante los años setenta mediante los recortes drásticos que se aplicaron en este campo. En término medio, el gasto per cápita en educación en Latinoamérica aumentó en un 4,29% al año entre 1975 y 1980 y disminuyó en un 6,14% entre 1980 y 1985. El progreso en cuanto a financiación educativa experimentado durante los años setenta quedó pues anulado durante los ochenta.

Por ejemplo, en Bolivia, el gasto per cápita en educación entre 1975 y 1980 aumentó en una tasa anual del 3,62%, mientras que entre 1980 y 1985, dicho gasto disminuyó en una tasa anual del 42,03% (Reimers, 1991, p. 323).

Los recortes en el gasto educativo llevados a cabo en Latinoamérica afectaron en primer lugar a desembolsos habituales como la compra de materiales de enseñanza o el mantenimiento de los edificios destinados a ésta. Debido a la falta de financiación, las reformas previstas durante los años setenta y primeros de los ochenta no se llevaron a cabo. Así, a finales de los años ochenta y primeros de los noventa, los profesores seguían trabajando con los currículos desarrollados en la década de los sesenta y practicando una pedagogía dirigida a responder a los desafíos que presentaba la enseñanza en los años sesenta.

La reducción del gasto, la pedagogía y los currículos desfasados, así como el acceso restringido a la escuela, contribuyó al deterioro general de la calidad de la educación. Los bajos salarios de los profesores también afectaron a dicha calidad. El valor real de los salarios de los profesores estuvo en disminución constante debido a la devaluación de la moneda y al aumento de la inflación producido durante el caos económico que se vivió a finales de los años ochenta. Durante esta época era frecuente que en muchos países latinoamericanos se pagara a los profesores poco más que a los empleados de la limpieza. En Nicaragua los profesores recibían sueldos inferiores incluso al de los empleados domésticos.

Incapaces de mantener a sus familias, los profesores de todo el hemisferio han venido protagonizando huelgas en demanda de mayores salarios. En término medio, los salarios de todos los profesores de las naciones latinoamericanas disminuyeron un 34,8% entre 1980 y 1989. En El Salvador, los salarios anuales

de los profesores se redujeron en un 68,4%, de los 7.980\$ a los 2.514\$. En la República Dominicana, los salarios de los profesores cayeron en un 60%, pasando de los 2.432\$ a los 974 \$ (Wolff *et al.*, 1994, p. 154).

Durante los últimos años, muchos profesores han abandonado su profesión en busca de otros trabajos mejor remunerados. El éxodo de los profesores y las semanas y meses de clase perdidos durante las huelgas empeoraron las ya difíciles circunstancias que caracterizaban la enseñanza en Latinoamérica. Otros problemas provocados por la crisis económica fueron la masificación de las aulas y la falta de libros de texto actualizados.

A finales de los años ochenta, ya era evidente para los ministros de educación de Latinoamérica que el agravamiento de la crisis de la deuda iba a limitar futuras financiaciones. Como resultado, muchos ministerios empezaron a buscar otras fuentes de financiación. Una de las más importantes consistió en cargar sobre los padres el pago de unas tasas por la educación de sus hijos; otra, en derivar una serie de responsabilidades administrativas, entre ellas la financiación de la educación hacia otras instancias departamentales o municipales de educación. Ambas medidas (privatización y descentralización) son métodos tradicionalmente apoyados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para la mejora de la eficacia educativa.

La siguiente descripción sobre el caso de Nicaragua puede servir para ilustrar cómo los Estados latinoamericanos se han visto «condicionados» por fuerzas externas y cómo la política educativa es reflejo de una política económica neoliberal y un plan ideológico conservador llevado a cabo por los gobernantes de toda la región. Además del caso de Nicaragua, haremos algunas breves reseñas sobre las recientes reformas educativas habidas en Chile, Argentina y Brasil.

## NICARAGUA

En febrero de 1990, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) fue derrotado en unas elecciones nacionales por una coalición formada por catorce partidos de un amplio espectro ideológico que variaba desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda y cuyo único denominador común consistía en estar todos ellos dominados por las modernizadoras élites políticas y económicas del país. El gobierno de Violeta Chamorro de Barrios, que ocupó el poder en abril de aquel año, dedicó todos sus esfuerzos a reconvertir al país al sistema capitalista internacional después de una década en la que el FSLN había intentado encontrar una vía socialista para el desarrollo. Entre 1990 y 1995, la lógica de la mayoría fue sustituida por la lógica de mercado. Dentro del sistema educativo, los valores de orientación socialista fueron sustituidos por otros de inspiración cristiana. Además del paso de un tipo de Estado «intervencionista» a otro «facilitador» como objetivo económico y político, se ha producido una reducción drástica en cuanto al volumen de la burocracia estatal. Por ejemplo, el personal del Ministerio Nacional de Educación (MED) se redujo en dos tercios, quedando un número de 500 funcionarios.

Los actuales responsables del MED consideran que la función de este ministerio consiste globalmente en trazar unas líneas políticas amplias y supervisar la consecución de unos objetivos, dejando la puesta en práctica de su política en manos del poder local. Entre los cambios más sorprendentes que han tenido lugar, se encuentran los intentos por descentralizar la Administración, proporcionando un grado de autonomía fiscal y curricular sin precedentes a los municipios y las escuelas que entran en contacto con el ministerio. Otra importante iniciativa ha consistido en hacer obligatorio el pago de unas tasas en concepto de matriculación, libros de texto,

material y otros servicios que anteriormente eran gratuitos.

Las razones argumentadas para llevar a cabo esta política son que una burocracia excesiva e ineficaz como la que existía anteriormente no es más que un agujero por el que se escapan los recursos nacionales, además de un obstáculo para la comunicación entre el MED y las instancias locales. En contraste, la toma de decisiones a nivel local se considera una vía mucho más eficaz para dar respuesta a las necesidades de la comunidad. Con esta política también se espera que el hecho de fomentar la competitividad entre las escuelas las estimule para ofrecer la mejor educación posible y de la manera más eficaz posible. El MED argumenta que las escuelas que satisfagan a los padres y los alumnos prosperarán y las que no, fracasarán. Por otra parte, en un país pobre como Nicaragua, una de las pocas maneras de mejorar los salarios de los profesores y de aumentar los fondos necesarios para la financiación de las escuelas es que las tasas exigidas sean poco cuantiosas, de manera que todos las puedan pagar. Si el sueldo de un profesor va unido al número de estudiantes que una escuela concreta sea capaz de atraer, también mejorará el índice de permanencia de los estudiantes en dicho centro. (Como explicamos anteriormente, esta es una gran preocupación para la mayoría de los países de Latinoamérica, ya que la tasa de abandono escolar y la de alumnos repetidores es muy alta y no es infrecuente que la mayoría de los estudiantes no terminen la enseñanza primaria: ver tabla II).

A pesar de la aparente lógica de estas medidas, existen varios inconvenientes básicos que las hacen poco recomendables. En muchos países de la región, las medidas de ajuste estructural han incrementado el nivel de pobreza. En el caso de Nicaragua, la tasa de desempleo ha aumentado aproximadamente de un 46% en 1990 a más del 70% en 1995. Con aproximadamente tres cuartas partes de la población

viviendo en condiciones de pobreza, muchas familias no pueden afrontar el pago ni siquiera de unas tasas mínimas de 5\$ al mes, en concepto de enseñanza y alquiler de los libros de texto. El resultado es que muchas familias pobres sacan a sus hijos de la escuela.

En relación con la política de descentralización que hace que los ingresos de la escuela dependan de la capacidad de la misma para atraer a los estudiantes y del pago de una tasa de enseñanza mensual (que se completa con una asignación per cápita aportada por el Estado), hay que advertir que muchas escuelas corren el peligro de convertirse en fábricas. Cuantos más estudiantes entren en una escuela, más posibilidades tienen los profesores de que sus exiguos sueldos, de entre 50 y 75\$ al mes, se vean aumentados con las tasas pagadas por los estudiantes.

Este tema ha dividido a los sindicatos de profesores, cuyos poderes se han visto notablemente erosionados. El resultado ha sido la sucesión de una serie de huelgas, la más reciente con una duración de seis semanas a comienzo del año escolar, en marzo de 1995. Los profesores no sólo protestaban por unos salarios que no cubrían sus necesidades básicas sino por los esfuerzos por parte del MED para disminuir el protagonismo del Estado en la facilitación de una educación pública libre (ANDEN y CNMN, 1995).

También ha habido huelgas en el ámbito universitario. Las protestas de los estudiantes, las facultades universitarias y el personal administrativo han ido dirigidas no sólo contra las instancias legislativas y ejecutivas del gobierno, que han intentado reducir el presupuesto destinado a la financiación de las universidades reconocidas a nivel nacional, sino contra la imposición del pago de unas tasas que las autoridades universitarias han fijado para financiar unos servicios que antes eran gratuitos. Los estudiantes, las facultades y el personal universitario han reaccionado

también con indignación contra la introducción de unas reformas académicas que no han sido previamente debatidas. Algunas de estas reformas son consideradas por la comunidad universitaria como un retroceso al período pre-sandinista, en el que las instituciones universitarias eran una mera copia de las universidades de los Estados Unidos (Arrove, 1994a, cap.5).

El nivel educativo que ha sufrido mayores recortes en cuanto a financiación y atención por parte del Estado es el de la alfabetización y la educación básica de adultos. La Cruzada Nacional para la Alfabetización (CNA), llevada a cabo en 1980, se considera como una de las campañas más espectaculares y exitosas del siglo XX, ya que redujo el índice de analfabetismo del país a la mitad, pasando de un cincuenta a un veintitrés por ciento para la población mayor de 10 años (Arrove, 1987). Pero en 1995, debido a una serie de factores como la guerra que vivió el país durante el período sandinista, muchas personas perdieron los mínimos conocimientos sobre alfabetización que habían adquirido durante la CNA, el índice de abandono escolar siguió creciendo entre los niños que asistían a la escuela primaria y el número de analfabetos no sólo vuelve a aproximarse al 50% de la población mayor de 10 años sino que ha aumentado, pasando de ser 723.000 en 1980 a más de un millón en 1995. A la solución de esta grave situación de analfabetismo, el MED ha dedicado menos de 25.000\$ anuales. En cambio, ha delegado gran parte de su responsabilidad en los voluntarios locales y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, para que sean éstas la que se encarguen de alfabetizar a la población y llevar a cabo la educación básica de adultos. Esta situación se va haciendo cada vez más común en todos los países de Latinoamérica y en el resto de los países en vías de desarrollo.

## CHILE

En muchos aspectos, Chile ha servido como modelo de descentralización y privatización para Nicaragua. En Chile, los municipios reciben un porcentaje de los fondos necesarios para la educación y son los responsables de hacer el balance en el pago de los costes educativos. La idea es que de esta manera las mejores escuelas atraerán más estudiantes y así se incrementará su capacidad de financiación.

Sin embargo, la competición dentro del mercado educativo tiene sus desventajas. Aunque la descentralización y otros métodos dictados por el libre mercado son factibles en las zonas ocupadas por la clase media, presentan serios problemas para los residentes en las zonas rurales y las áreas urbanas marginadas. En primer lugar, estas áreas a menudo son incapaces de financiar programas educativos que no estén subvencionados por el gobierno. Segundo, los residentes de estas áreas no suelen tener acceso a la información necesaria para tomar decisiones respecto a las razones de mercado que rigen dichas reformas educativas. No sorprende por tanto que los resultados estandarizados en los exámenes de lengua y matemáticas no muestren mejoras significativas en la calidad de la educación. Por el contrario, los resultados en los exámenes de lengua y matemáticas de 1982 y 1988, bajo el período de descentralización, mostraron un 14 y un 6% de descenso respectivamente. Por otro lado, la disparidad entre las altas puntuaciones obtenidas en los exámenes realizados en las escuelas privadas y las bajas de las escuelas municipales de las zonas marginales, aumentó durante este período (Prawda, 1993).

Esta situación es muy grave y ya había tenido precedentes en Chile. Como en el resto de Latinoamérica, existen enormes diferencias en el rendimiento entre los niños pertenecientes a distintos grupos económicos o zonas de residencia. Es decir,

que la capacidad de los niños para comunicarse varía drásticamente según la clase social a la que pertenezcan: «...los estudiantes chilenos procedentes de familias cuyas rentas se sitúan entre las más altas tienen un 80% de respuestas correctas mientras que los que se sitúan entre las más bajas aciertan sólo un 40%». Schiefelbain concluye que «Estas diferencias (de clase social o área de residencia) pueden ser tan grandes (o incluso más) que las diferencias existentes entre los países de Latinoamérica y otros más desarrollados» (Schiefelbain, 1991, p. 12).

#### ARGENTINA

Los gobiernos neoliberales de la última década han dado algunos pasos para descentralizar la enseñanza elemental y secundaria, como la reducción de la financiación de la educación pública o la creación de las condiciones necesarias para la privatización de la enseñanza superior. Las escuelas elementales y secundarias financiadas por el gobierno federal han sido transferidas en masa a los municipios y provincias, pero los recursos fiscales no han hecho posible el proceso de descentralización. En comparación con otros países de Latinoamérica que tienen un sistema de educación elemental y secundaria descentralizado, Argentina invierte un 1,9% de su PIB en la educación pública, mientras que Brasil invierte un 2,7%, México un 2,1% y Venezuela un 3,5%. (Boron, 1995).

La educación superior ha gozado tradicionalmente de un gran prestigio en el país. Prueba de ello es que los tres únicos latinoamericanos premiados con el Nobel de Ciencias han desarrollado sus investigaciones en universidades públicas argentinas. Sin embargo, actualmente, la Universidad de Buenos Aires, la más grande y prestigiosa del país, sólo tiene un 10% de sus profesores con dedicación exclusiva, a jornada completa. Los profesores me-

yor pagados, con 25 años de experiencia, reciben un sueldo de 1.500\$ al mes. En 1993, el gasto por estudiante en las universidades públicas representaba, en términos reales, una cuarta parte del gasto por estudiante realizado en 1961. La Universidad de Buenos Aires, que cuenta con 165.000 alumnos, tiene un presupuesto de 250 millones de dólares. En comparación, la Universidad Nacional de México (UNAM), con 260.000 estudiantes, cuenta con un presupuesto cercano a los 800 millones de dólares y la de Sao Paulo, con 30.000 alumnos matriculados, destina un presupuesto cercano a los 350 millones de dólares (Boron, 1985).

El debate más reciente sobre la educación superior se ha suscitado por oposición a una nueva Ley de Enseñanza Superior y provocó una extraordinaria movilización de estudiantes. Las manifestaciones callejeras de primeros de julio llevaron a decenas de miles de estudiantes, profesores, personal universitario y padres, a las puertas del Congreso Nacional de Buenos Aires para protestar contra el Consejo de Acreditación y Evaluación cuyos representantes son designados por el Parlamento, las universidades públicas, la Academia de Educación, las universidades privadas y el ministro de educación. Esta ley abre el camino a un sistema de tasas y matrículas para las universidades públicas y establece una serie de medidas que amenazan la autonomía de dichas universidades. Estas medidas incluyen, por ejemplo, una serie de mecanismos para que la evaluación de la enseñanza y la productividad científica de cada facultad así como la calidad de los títulos expedidos, sea juzgada por una comisión externa de ámbito nacional.

Las críticas afirmaban que esta ley y especialmente la exigencia del pago de unas tasas de matrícula en las universidades públicas eran una condición previa que el Banco Mundial exigía a Argentina a cambio de prestarle 165 millones de dólares para el Programa de Reforma de la En-

señanza Superior. El gobierno defiende esas tasas al tiempo que admite que es extremadamente infrecuente que el Banco Mundial contribuya con cualquier clase de recursos a la enseñanza superior en Latinoamérica.

## BRASIL

Es bien sabido que las dictaduras militares que han gobernado Brasil entre 1964 y 1985 dejaron como legado un importante borrador de proyecto para la transformación de la educación en Brasil. Este proyecto promovía una serie de importantes reformas para la enseñanza elemental y secundaria, reorganizando su gobierno conforme a las líneas del sistema educativo norteamericano, profesionalizando la enseñanza y fomentando la privatización a todos los niveles (Willington Germano, 1992). El legado de las dictaduras expresa una clara contradicción entre la retórica de una educación para la movilización social y una realidad caracterizada por la disminución del número de matrículas, el aumento del analfabetismo y el deterioro de los edificios escolares, todo ello consecuencia de un reparto cada vez más desigual de la renta (Willington Germano, 1992). Según Willington Germano, 45 millones de brasileños, es decir, el 19,3% de la población, eran analfabetos en 1988, y ello a pesar de las iniciativas puestas en marcha por el Estado para acabar con el analfabetismo. Al final de la dictadura militar, el número de matrículas en el nivel elemental de educación había aumentado por debajo del ritmo de crecimiento de la población (Willington Germano, 1992, pp. 268-269). Las instalaciones educativas no contaban con ningún tipo de mantenimiento. En 1985 el ministro de educación comunicó que sólo el 26% de las escuelas estaban en condiciones satisfactorias de uso. Las condiciones salariales de los profesores también eran muy insatisfactorias, lo que

obligó a muchos profesores a dejar sus empleos. Por ejemplo, en Estados pobres como Río Grande do Norte, 2.500 profesores abandonaron en 1978 su profesión en busca de otro trabajo. Como respuesta a la falta de profesores en muchas escuelas, los estudiantes fueron automáticamente promocionados a los siguientes niveles.

En Brasil, el proceso de privatización ha sido cíclico. Durante los años cincuenta, más del cincuenta por ciento de las matrículas en la escuela secundaria correspondían a escuelas privadas, mientras que en los setenta las escuelas privadas sólo acaparaban dos quintas partes de la matriculación, debido a la progresiva implicación de los municipios en la educación secundaria (Paiva, 1981, p. 27). En los años ochenta, el sector privado, especialmente los colegios católicos, recibieron un renovado apoyo público en forma de subvenciones procedentes del gobierno federal, que llegó a cubrir el 100% de sus gastos. Al mismo tiempo, las universidades privadas, que representan más del 60% de la matriculación total en el sector de la educación superior, recibieron también sustanciosas ayudas financieras por parte del gobierno federal a costa de las universidades públicas, que perdieron, en términos reales, el 30% de sus recursos fiscales (Lerche Vieira, 1990).

A pesar del legado de la dictadura militar, que sigue pesando sobre el desarrollo educativo, se han realizado algunas innovaciones en el campo de la educación popular y la política educativa que han tenido bastante éxito. Entre ellas destaca el nombramiento del prestigioso educador Paulo Freire como secretario de educación en el ayuntamiento de Sao Paulo, que trabaja para el socialdemócrata Partido dos Trabalhadores (PT). Como secretario municipal de educación entre 1989 y 1991, Freire trabajó en el desarrollo y aplicación de numerosos programas en Sao Paulo, ciudad que con sus más de catorce millones de habitantes es la más populosa de

Latinoamérica (Torres 1994b). Los programas de educación popular desarrollados por Freire iban dirigidos a 1) facilitar el acceso a la escuela; 2) democratizar la administración escolar; 3) mejorar la calidad de la enseñanza; 4) extender las oportunidades educativas a jóvenes trabajadores y adultos y 5) contribuir a la formación de ciudadanos críticos y responsables (Lindquist Wong, 1995, p. 120).

Un objetivo primordial de la educación popular es la concienciación, un neologismo ampliamente empleado por Freire en sus escritos. Dentro del contexto del gobierno del PT, la concienciación «va más allá de la mera adquisición de nuevos conocimientos para aumentar la conciencia social y se convierte en un programa político que une, en un sentido gramsciano, la política cultural a la lucha de clases». (O'Cádiz & Torres, 1994, p. 214).

A pesar del intento igualitario que aborda el programa de Freire, el análisis de Lindquist Wong indica que la puesta en práctica del mismo se vio obstaculizada por la burocracia y la política local. Desgraciadamente este es un problema al que se enfrentan muchos programas de educación popular (Rosa Torres, 1990, p. 464; Carlos Torres, 1994a). Sin embargo, la educación popular, como paradigma autóctono de la educación en Latinoamérica y cuya repercusión ha sido muy importante en el resto del mundo, representa un ejemplo valiosísimo de innovación educativa (Fink y Arno, 1991; Torres, 1990).

La situación actual en Brasil presenta unos índices muy altos de abandono escolar y de repetición de curso. Aproximadamente sólo un 1% de los estudiantes que se matriculan en primer curso terminan el sexto sin haber tenido que repetir ningún curso. Por otra parte, el 15% de los niños de esta edad nunca accede al sistema escolar. La tasa de analfabetismo en el país se sitúa sobre el 18%. No obstante, en el noreste, la región más pobre del país, este porcentaje alcanza el 35%. Es importante

destacar que aunque el Banco Mundial ha gastado 700 millones de dólares en la mejora de la educación básica en esta región del noreste, ni un centavo de este dinero ha ido destinado a programas de alfabetización.

Otros indicadores que demuestran que Brasil está llevando a cabo políticas educativas que obedecen a un concepto neoliberal y políticas neoconservadoras con respecto al currículum, son las siguientes iniciativas. El Ministerio de Educación está tratando de descentralizar la financiación de la escuela a la vez que propone la adopción de un currículum y un sistema de evaluación de ámbito nacional. Estas iniciativas despiertan gran preocupación ya que las instancias municipales de educación, que son las que cuentan con menos recursos, tienen una responsabilidad excesiva a la hora de conseguir que los más desfavorecidos alcancen los estándares fijados a nivel nacional. Es muy probable que estas medidas agraven las diferencias sociales y de sexo así como las desigualdades regionales en materia de educación.

## EDUCACIÓN POPULAR Y OTRAS INNOVACIONES EDUCATIVAS

En contraste con los programas patrocinados por el Estado, existen una serie de programas educativos de base en Latinoamérica que forman parte de un movimiento de «educación popular». Aunque los recursos y el alcance de dichos programas son limitados, estos programas son, no obstante, muy significativos en la medida que ofrecen un modelo alternativo de educación que capacita a los individuos y a las comunidades a exigir a los gobiernos nacionales unos servicios sociales y unos recursos a los que deberían tener derecho todos los ciudadanos de un país.

Desde la década de los sesenta, los programas de educación no formal y po-

pular han representado importantes alternativas al sector de la educación formal. La educación no formal implica una experiencia educativa que tiene lugar fuera de la esfera educativa tradicional. La educación popular, un subconjunto integrado dentro de la educación no formal, se distingue por sus características pedagógicas y políticas (Fink y Arnove, 1991; Torres, 1990).

Pedagógicamente, los programas de educación popular enfatizan situaciones de aprendizaje no jerárquicas, en los que los profesores y estudiantes establecen un diálogo y el conocimiento de los aprendices se incorpora al contenido de la instrucción. Según Torres (1994, pp. 198-199), «La educación se basa en el hecho de *conocer* más que en una simple transmisión del conocimiento o del bagaje cultural de una sociedad». Políticamente, los programas de educación popular tienden a satisfacer las necesidades concretas de sectores marginados de la sociedad (mujeres, parados, campesinos y grupos indígenas). Los programas de educación popular han supuesto para los sectores marginados de Latinoamérica la oportunidad de crecer como personas y participar en la política y la socioeconomía. También han desempeñado un papel importante a la hora de facilitar el desarrollo de estrategias de supervivencia para un colectivo enfrentado a la crisis económica que afectó durante los ochenta y los noventa a esta región. Por otro lado, el objetivo último de muchos programas de educación popular no es sólo la adaptación o supervivencia de poblaciones oprimidas sino la extensión del cambio social necesario para construir sociedades más justas (Torres y Puiggrós, 1995, p. 26).

Entre los ejemplos de educación popular podemos citar el de *Perú Mujer* y el Centro para la Acción de la Mujer (CEPAM) de Ecuador. Ambos programas intentan organizar y educar a las mujeres en el campo de los códigos y prácticas de trabajo discriminatorio, herencia y derecho familiar y violencia doméstica. Estos programas pre-

tenden dar respuesta a las demandas de las mujeres sobre una mayor igualdad y la posibilidad de participar activamente en la formulación y desarrollo de alternativas.

Aunque son pocas las reformas educativas inspiradas por la Educación Popular que han alcanzado un total éxito, existen ejemplos de ambiciosas innovaciones educativas patrocinadas por el Estado que han beneficiado en gran medida a poblaciones que tradicionalmente han estado olvidadas. Un ejemplo de ello es *La Escuela Nueva* en Colombia, cuyo objetivo es responder a las necesidades especiales de las escuelas y comunidades rurales creando un currículum basado en las necesidades y valores comunitarios. La reforma de la Escuela Nueva promueve activamente una estrecha relación entre las escuelas y sus comunidades y trabaja con un calendario y un sistema de promoción flexibles que se adapta a los ciclos de producción agrícola locales. Uno de los objetivos de la Escuela Nueva es enseñar valores cívicos animando, tanto a los estudiantes como a los padres, a que participen en la toma de decisiones importantes que afectan a la política educativa local (Levin, 1992, pp. 240-241). Desde su creación en 1989, hasta 1992, el programa ha pasado de las 8.000 a más de 25.000 escuelas.

#### CICLOS Y TENDENCIAS EDUCATIVAS EN LATINOAMÉRICA: DESAFÍOS PARA EL FUTURO

La puesta en práctica de políticas de ajuste estructural para liberalizar las economías de Latinoamérica e integrarlas más sólidamente dentro del sistema capitalista mundial, ha originado una serie de crisis en toda la región. Al perder el Estado su protagonismo, en cuanto a facilitar los servicios sociales básicos, —parte de cuya política de recortes económicos aconseja el Banco Mundial y el FMI para reducir el déficit fiscal y mantener la inflación bajo

control—, el sistema de seguridad social para las poblaciones más marginadas ha desaparecido por completo. La distancia entre los ricos y los pobres es cada vez mayor. Las medidas para descentralizar y privatizar las economías van acompañadas de iniciativas para dismantelar los ministerios centralizados de educación y cobrar al usuario unas tasas por unos servicios educativos que antes eran gratuitos para todos. Aunque dichas medidas contienen cierto elemento de justicia como el de que los ricos paguen una parte de los costes de su educación, costes que anteriormente eran asumidos por los organismos públicos, para los pobres el panorama es desolador. La esperanza de que la educación actúe como un instrumento para que los niños de las clases más desfavorecidas salgan de la pobreza, queda desbaratada por la imposición de unos pagos que sus padres no pueden asumir. La introducción de la competición y la posibilidad de elección en el ámbito escolar ha motivado que las clases más privilegiadas envíen a sus hijos a escuelas privadas (a menudo subvencionadas, como ocurre en Chile) mientras que las clases populares se ven obligadas a matricular a sus hijos en escuelas públicas que cada vez reciben menos dinero del Estado. Como muestra el caso chileno, la distancia que separa los resultados obtenidos por los estudiantes de las clases privilegiadas de los de las clases menos favorecidas también está aumentando.

Algunos de los problemas más preocupantes desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades educativas y la calidad de la educación en Latinoamérica, están relacionados con la formación del profesorado, sus opiniones políticas y sus capacidades técnicas. Merece la pena investigar hasta qué punto se encuentran correlacionadas la baja calidad de la educación y las reducciones en los sueldos de los profesores (Torres, 1995b). Los profesores han sido quizá los más perjudicados por las reducciones en la financiación

de servicios sociales (Torres, 1995b; 1995c). Efectivamente, el número de profesores experimentados que han abandonado la profesión ha seguido creciendo. Como consecuencia, en muchos países de Latinoamérica, son unos profesores cada vez más jóvenes, peor pagados y sobrecargados de trabajo, los que tienen que enfrentarse a los desafíos del ajuste estructural.

Los resultados de esta austeridad fiscal y de las políticas de ajuste estructural han aumentado el malestar social y las manifestaciones masivas, lo que a veces ha llegado a amenazar e incluso a derrocar gobiernos, como es el caso de Venezuela. En el campo de la educación, la introducción de estas medidas económicas neoliberales así como la implantación de una ideología conservadora dentro del sistema educativo ha conducido a numerosas protestas, huelgas de profesores y de estudiantes y a la ocupación por parte de los padres de muchas escuelas y oficinas de educación en países como Nicaragua. Como ha demostrado Arnove (1994a) en el caso de Nicaragua, estas iniciativas han polarizado la educación, a pesar del aparente objetivo de los gobiernos de utilizar la educación como un medio para alcanzar el consenso social.

Aunque la aparición de numerosas organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales (ONGs) como proveedoras de servicios y programas educativos ofrece perspectivas alentadoras, también presenta algunos inconvenientes. Estas organizaciones, en colaboración con programas educativos de base, a menudo son más receptivas a las necesidades locales. Con frecuencia se muestran también muy eficaces a la hora de despertar una conciencia crítica en los individuos y las comunidades, facilitándoles los medios para presentar demandas sobre sus derechos ciudadanos ante el Estado. Pero en última instancia, las ONGs por sí solas no pueden abordar los graves problemas que presenta el hecho de proporcionar una

educación pública a la mayoría de los habitantes de un país. Tampoco pueden por sí mismas conseguir avances importantes en la solución de problemas persistentes como el de acabar con unos índices de analfabetismo superiores al 50%, que se registran en las poblaciones rurales y entre las mujeres de muchos países de Latinoamérica.

En resumen, el aletargamiento económico de los años ochenta ha ido estrechamente asociado con las crisis y las medidas de ajuste estructural. Estas medidas, en un intento por reducir la deuda externa y los déficits fiscales, han traído consigo una serie de recortes en la inversión pública y el mantenimiento de modelos económicos orientados a la exportación. Asimismo han fomentado la exportación de bienes primarios en detrimento de la expansión industrial de la región. A pesar de los esfuerzos realizados por muchas economías latinoamericanas para reducir el interés de su deuda, el resultado final ha sido menos que satisfactorio. La deuda continúa aumentando a un ritmo constante y la estructura social ha quedado dañada por el aumento del paro y la marginación entre los pobres de las ciudades y de las áreas rurales, especialmente entre los más jóvenes (Boron y Torres, 1994). Por otra parte, ya ni siquiera un título universitario es una garantía para encontrar un trabajo bien remunerado.

¿Cuáles son los desafíos a los que nos enfrentamos? La igualdad, la calidad y la adecuación a unas necesidades de la educación siguen constituyendo problemas importantes (Avalos, 1987, p. 153), especialmente ahora que los Estados latinoamericanos se encuentran en malas condiciones financieras para abordar tales problemas de sensibilidad social. Las perspectivas para la educación en Latinoamérica no son esperanzadoras. La escolarización en Latinoamérica está marcada por la clase social a la que se pertenece, de manera que los pobres asisten a la escuela pública

y los de las clases media y alta acuden a centros privados. La experiencia preescolar, que ha demostrado ser decisiva a la hora de conformar la estructura cognitiva de los niños, no está al alcance de la mayoría de los niños pobres mientras que los de clase media sí tienen la posibilidad de comenzar desde temprana edad el proceso del desarrollo cognitivo a través de un aprendizaje organizado (Torres y Puiggrós, 1995).

La calidad de la educación continúa siendo un problema clave, sobre todo teniendo en cuenta que la jornada escolar ha sufrido una reducción histórica en la mayoría de países latinoamericanos debido a la escasez tanto de recursos financieros como de personal humano. En algunos países el año escolar comprende 100 días al año y tres horas de clase al día. Quizás la mitad de las esas horas se invierten en tareas administrativas en lugar de tareas de aprendizaje. Si se compara el extremo inferior (300 horas de clase al año) con el superior (650 a 700 horas al año) en los países de Latinoamérica, y con el número estimado de horas de clase de Estados Unidos (1.100), el de algunos países europeos (1.300), o el de Japón (1.600), podemos deducir que el escaso número de horas de clase anuales constituye uno de los elementos que más están perjudicando la calidad de la educación en la región (Latapí, 1994).

El analfabetismo vuelve a constituir un grave problema en países como Argentina, Uruguay o Chile, a pesar de que no hace mucho tiempo se consideraba como prácticamente resuelto. Muchas de las campañas de alfabetización a gran escala que se llevaron a cabo durante los años ochenta, hoy en día han sido abandonadas a pesar de los buenos resultados que dieron en su momento (Arnove, 1994a). Los planificadores de la educación se han dado cuenta de que el problema del analfabetismo se está agravando progresivamente. Asimismo, las poblaciones rurales, especialmente las habitadas por grupos indígenas, sufren

cada vez más el deterioro de la educación. Esto se advierte especialmente en el aumento de los índices de analfabetismo. La carencia de una financiación adecuada a los programas de alfabetización y educación básica de adultos es un indicador del desinterés del Estado neoliberal por integrar a los grupos marginados en la sociedad actual. Frente a lo acontecido durante los años setenta y ochenta, cuando los servicios de educación de adultos eran facilitados por el Estado como concesión debida a los derechos ciudadanos y en aras de la legitimación política, en los noventa la tendencia del Estado ha sido la de prescindir de estos sectores dado que no se consideran económicamente productivos ni constituyen una amenaza política (Torres, 1990).

La financiación de la educación continúa siendo un serio problema. Fernando Reimers (1994), afirma que asuntos cruciales como la igualdad y la eficacia de los sistemas educativos están en peligro y que ajustes precipitados como los planes de recuperación de gastos (esto es, las tasas que se cargan a los usuarios de la educación) no resolverán estos problemas. Es más, Reimers critica que deba adoptarse el principio de «la cultura de recortes» que actualmente rige la actuación de los responsables de esta política neoliberal. Los problemas, según Reimers y otros muchos críticos a esta postura neoliberal, pueden sintetizarse de la siguiente manera. En primer lugar, son los objetivos y los procesos educativos los que deberían determinar una lógica de financiación educativa que actualmente se basa en el recorte de las inversiones destinadas a educación en lugar de aumentar dichas inversiones para mejorar el aprendizaje. Esta lógica que ha dado lugar a drásticos recortes ha perjudicado gravemente la capacidad de los sistemas educativos latinoamericanos para ofrecer una educación de calidad a la mayoría de los ciudadanos. La política de descentralización, municipalización y privatización

ha traído consigo un desvinculamiento del Estado en su compromiso con la educación pública y con el «contrato social» con los más pobres.

Un segundo problema reside en el hecho de que la actual preocupación por la estabilidad política y la economía de la educación hayan dejado en suspenso elementos clave de la enseñanza y el aprendizaje. Es decir, ahora se culpa a los profesores de los males de los sistemas educativos; tienen la moral baja, sus condiciones de trabajo y sueldo son precarias y su contribución al «proyecto nacional» también ha disminuido. El papel de los profesores y de los sindicatos de profesores está sujeto a los cambios en las coaliciones de poder y las condiciones de trabajo y sueldo de los mismos quedan a merced de condicionamientos que vienen marcados por las organizaciones internacionales y su política económica respecto a la escuela (Torres, 1995a). Actualmente, el aprendizaje no es objeto de investigación. Mientras que en los años sesenta y setenta la preocupación principal de los investigadores de la región era descubrir cuáles eran los mejores y más eficaces métodos de enseñanza, los recursos didácticos más eficaces, las técnicas de dirección de grupos más efectivas y la forma más adecuada de interpretar las evaluaciones, muchas de las preocupaciones «técnicas» asociadas a la psicología evolutiva y cognitiva han sido sustituidas, como ya apuntamos antes, por un programa de economía política y financiera en el que la eficacia se mide en función del análisis de costes y beneficios en lugar de los resultados del aprendizaje (Puiggrós, 1995). Es más, los gobiernos no dejan de hablar de temas como la calidad y la eficacia de la educación; mientras por otro lado, trabajan frenéticamente para reducir el déficit fiscal, los presupuestos gubernamentales y al mismo tiempo complacer a su activo (y poderoso) electorado.

La conclusión del estudio sobre el nuevo orden de Estado que está emergien-

do en Latinoamérica arroja que el proceso de ajuste estructural es de naturaleza política más que meramente económica. El ajuste estructural fue posible gracias a estrategias políticas y sociales llevadas a cabo por los sectores sociales más influyentes de la región (Calderón y dos Santos, 1990; Torres, 1995b). El estudio de Calderón y dos Santos concluye que en Latinoamérica se están dando síntomas que apuntan a que el modelo de desarrollo de carácter estatal está tocando a su fin y que la toma de decisiones parece estar cada vez más protagonizada por un sistema político en el que la centralidad del Estado es cada vez menos importante. Este proceso está teniendo lugar simultáneamente con un proceso de democratización política que tiende a ser políticamente inclusivo y un proceso de modernización del Estado que tiende a ser socialmente exclusivo.

Un reciente estudio concluye que existen evidencias empíricas suficientes para afirmar que las políticas de ajuste van asociadas a un aumento de la pobreza, una distribución de la renta cada vez menos igualitaria y un crecimiento económico lento (o negativo). (Carnoy *et al.*, 1995). Se ha argumentado que es difícil separar las recomendaciones del FMI y del Banco Mundial así como la puesta en marcha de préstamos de ajuste estructural, de las condiciones internas y externas, a las que se enfrentan los países para la financiación a corto y largo plazo (Carnoy y Torres, 1994). Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que los condicionamientos impuestos por el FMI y el Banco Mundial no son especialmente eficaces a la hora de promover un crecimiento económico sostenido o una distribución más igualitaria de la renta. Dichos condicionamientos, junto con el modelo global de ajuste estructural, tardan mucho más tiempo del pronosticado en lograr la recuperación económica que se persigue y a un coste notablemente más alto del que muchos estarían dispuestos a reconocer. En resumen,

los recientes estudios demuestran que sean cuales sean las intenciones de este tipo de políticas, el resultado que se obtiene con ellas es una mayor desigualdad en la distribución de la renta y una reducción de las oportunidades para acceder a la escuela y de la calidad de la educación, que afecta especialmente a los pobres de ésta y otras regiones (Carnoy *et al.*, 1995).

Actualmente los organismos de ayuda internacional (tales como el Banco para el Desarrollo Interamericano), los gobiernos nacionales y las ONGs (todos ellos protagonistas y antagonistas al mismo tiempo) reconocen la necesidad de alcanzar un consenso respecto a un modelo de desarrollo nacional y un nuevo sistema educativo. Llegar a este consenso sobre cómo debe dirigirse y financiarse la educación y qué es lo que debe enseñarse, es de extrema importancia si es que los sistemas educativos han de desempeñar su papel de preparar a los individuos para que ejerzan sus derechos ciudadanos dentro de una democracia y proporcionarles los conocimientos y técnicas necesarias para contribuir a lograr un desarrollo económico sostenido que beneficie a todos. Es posible, aunque poco probable, que se pueda alcanzar dicho consenso respecto a la educación sin tener previamente que lograr un acuerdo de ámbito nacional sobre el modelo económico de desarrollo. Este modelo debería fundamentarse en preservar la autonomía y soberanía de cada país para desarrollar la política económica y social que aconseja su historia y su dinámica social y cultural, y no unos planes elaborados en Washington D.C., Roma o París. Debería ser también un modelo que reconociera y apoyara el desarrollo autónomo de base, es decir, que se interesara por sectores informales de la economía, eso que se ha dado en llamar «las industrias de los pobres» y que proporciona empleo a casi la mitad de la masa laboral en muchos países de América Latina (Gorostiaga, 1993). Un modelo que englobara algunos aspectos

de la economía de libre mercado para generar bienes y servicios, pero que también abarcara otros de la socialdemocracia, como es la existencia de un sistema de seguridad social que facilitara las condiciones básicas para que todos puedan vivir decentemente. Tal modelo requiere evidentemente que los principales protagonistas establezcan un diálogo sobre cómo se podrían aunar sus fuerzas para conseguir el objetivo de un desarrollo económi-

co sostenido y equitativo. Aunque esta visión puede parecer utópica en muchos aspectos, no deja por ello de constituir una alternativa realista para evitar las actuales e inminentes crisis que son consecuencia de las medidas políticas y económicas que condicionan la existencia de un Estado dependiente en Latinoamérica y contribuyen a aumentar la desigualdad social, la inestabilidad política y el estancamiento económico.