

El pragmatismo neoliberal y las desigualdades educativas en América Latina*

INÉS CASTRO**

Resumen: En este trabajo se presentan las políticas educativas de corte neoliberal que se instrumentan en América Latina, identificando sus contenidos básicos y el contenido pragmático de las mismas. Se revisa el impacto que estas políticas tienen en los sistemas nacionales de educación de la región. Asimismo, se analizan las desigualdades educativas ya existentes y las nuevas propiciadas por la aplicación de estas políticas.

Abstract: This paper presents the Neo-liberal educational policies implemented in Latin America, identifying their basic and pragmatic contents. It reviews the impact of these policies on the national educational systems in the region. It also analyzes existing educational inequalities and the new ones fostered by the implementation of these policies.

I. INTRODUCCIÓN

DESDE PRINCIPIOS DE LOS AÑOS OCHENTA se observa en el plano internacional el ascenso de una corriente de pensamiento algunas veces llamada neoliberalismo o, paradójicamente, neoconservadurismo. Desde esta perspectiva, la regulación excesiva del Estado, el peso de la burocracia estatal, la presión de grupos de interés representada por los sindicatos y las organizaciones populares o campesinas, al subordinar las capacidades del individuo, explican el atraso e ineficiente funcionamiento de la sociedad.

Para superar dicho atraso e ineficiencia el neoliberalismo propone la reestructuración del Estado y la reducción del gasto social, impulsando simultáneamente mecanismos que privilegian las soluciones de mercado sobre cualquier forma alternativa de cooperación o jerarquía. En particular procuran impulsar un proceso que permita alcanzar el libre mercado mundial. En América Latina esta propuesta es apoyada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, organismos que inducen a los gobiernos a privatizar las empresas públicas y a recortar los programas sociales con el objeto de reducir el gasto público y elevar la eficiencia productiva. La instrumentación de políticas orientadas en este sentido ha generado en los países de la región un severo proceso de empobrecimiento en amplios sectores de la sociedad.

En relación con el sistema educativo, las propuestas neoliberales-neoconservadoras encierran un gran pragmatismo: impulsar la expansión de las escuelas privadas,

* Ponencia presentada en el XX Congreso Latinoamericano de Sociología, ALAS, México, D.F., 1995.

** Dirigir correspondencia al Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, Edificio de la Biblioteca Nacional, Centro Cultural Universitario, Ciudad Universitaria, tel.: 622-6861, fax: 665 0123, E-mail: micl@servidor.unam.mx.

restringiendo paulatinamente la obligación del Estado a ofrecer un nivel mínimo e imprescindible de educación gratuita. La conjunción de estos fenómenos, la restricción de la oferta educativa por parte del Estado y el aumento de los índices de pobreza no sólo contribuyen a profundizar las desigualdades educativas ya existentes en América Latina, sino que han propiciado la aparición de nuevas desigualdades.

En este ensayo se presentan los principios básicos que orientan la formulación de las políticas educativas de corte neoliberal puestas en práctica en América Latina en los últimos quince años. Se señala el carácter "pragmático" de las mismas, sustentado en un reduccionismo técnico-economicista. Asimismo, se analiza el impacto que estas políticas tienen en el sistema nacional de educación, considerando a dicho sistema como una de las instituciones fundamentales del proyecto modernizador impulsado por el Estado benefactor. Desde esta perspectiva se apuntan las desigualdades educativas ya existentes en los sistemas educativos y las nuevas desigualdades que podrán surgir como consecuencia de la aplicación de las políticas antes mencionadas.

II. GLOBALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

A partir de la década de los ochenta los términos globalización y descentralización han sido utilizados para dar cuenta de un proceso de creación de una sociedad mundial. Este proceso se manifiesta con el surgimiento de una sociedad interdependiente a nivel mundial que establece relaciones de interacción e intercambio globales de tipo económico, social y cultural; relaciones en las que se diluyen las fronteras territoriales de los sistemas políticos organizados como Estado-nación.¹ Las tendencias a la globalización conllevan ciertas transformaciones estructurales que plantean la reconfiguración del Estado y promueven procesos de diferenciación en los que se redefinen las instituciones y se conforman nuevos agentes sociales.²

La instauración del mercado "como mecanismo de asignación de recursos entre y dentro de la naciones"³ resulta un componente central del proceso de globalización. A partir del surgimiento del mercado mundial, el cual permite un flujo muy dinámico del capital financiero, se han conformado varios bloques comerciales y económicos en todo el mundo. Sin embargo, es pertinente señalar que estas tendencias globalizadoras promueven procesos de diferenciación que se expresan en políticas de descentralización que impactan también a instituciones sociales como el sistema nacional de educación.

¹ Pereyra, Miguel *et al.*, *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Ediciones Pomares, Barcelona, 1996.

² Schriewer, J., "Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada", en Pereyra, Miguel *et al.*, *op. cit.*

³ Coraggio, José, *Desarrollo humano, economía popular y educación*, Aique-Rei, Buenos Aires, 1995, p. 4.

En la base del fenómeno de la globalización se encuentra la revolución tecnológica en el área de la información y la mundialización de la economía. Esto implica una transformación estructural de la sociedad, a la cual algunos autores denominan "sociedad informacional".⁴ Así como la sociedad industrial basaba el crecimiento económico en el proceso de trabajo y la redistribución de la riqueza que se generaba, los elementos fundamentales para la generación de la riqueza y el poder en la sociedad informacional son el conocimiento y la información.⁵ Este mercado globalizado, propio de la sociedad informacional, requiere una fuerza laboral flexible y reciclable, por lo cual formula nuevas demandas al sistema educativo.

En cuanto a la descentralización, éste resulta un término ambiguo que, dada su potencialidad instrumental, se vincula más estrechamente con los aspectos operativos de las políticas. Generalmente se considera que la descentralización puede ser una buena "solución técnica" a los problemas de inflexibilidad burocrática y a la excesiva concentración de toma de decisiones. Sin embargo la descentralización puede, en ocasiones, estar vinculada a los intereses de grupos de poder periféricos.⁶ En los países de la región, en algunos casos, también es utilizada como una estrategia de apoyo al objetivo de la privatización y de la desregulación de las funciones sociales del Estado.

Estos procesos de globalización y descentralización que se observan en todo el mundo en los planos económico, social y cultural, también se reflejan en los sistemas de educación de los distintos países de la región, propiciando que surjan en dichos sistemas, simultáneamente, procesos de globalización y de diferenciación educativa. Esto implicará un proceso de integración supranacional de los sistemas educativos, a partir de la instrumentación de procedimientos de evaluación con base en estándares internacionales, revalidación de certificados y títulos en distintos países, y convenios multilaterales, así como un proceso de diferenciación intranacional que se realiza a partir de procedimientos de descentralización y segmentación del sistema educativo,⁷ procedimientos que pueden propiciar una mayor desigualdad educativa.

III. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN

El sistema escolar, como parte integrante de un sistema social dado, establece una relación dinámica con la sociedad en la que se encuentra inserto. Las políticas educativas diseñadas por el Estado generalmente reflejan una manera específica de interpretar la relación sociedad-educación, siendo en ocasiones el resultado de arduas confrontaciones de sectores que tienen capacidad para influir en el nivel más alto de la toma de decisiones.

⁴ Castells, Manuel, "Flujos, redes e identidades: una teoría crítica de la sociedad informacional", en Manuel Castells *et al.*, *Nuevas perspectivas críticas de la educación*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1994.

⁵ Castells, *op. cit.*

⁶ Slater, David, "La geopolítica del proceso globalizador", en Pereyra, José *et al.*, *op. cit.*

⁷ Slater, David, *op. cit.*

Pero además de plasmarse en las políticas generales, los intereses de los distintos sectores y las contradicciones inherentes a la propia sociedad se expresan y dirimen en el interior del propio sistema educativo. El modo en el que estos distintos intereses, traducidos en concepciones también diversas de lo educativo, se manifiestan y se confrontan dentro de los sistemas escolares determinan, en muchas ocasiones, el éxito o el fracaso que logra alcanzar la instrumentación de las políticas generales de educación diseñadas por el Estado.

Sin embargo, dentro del modelo neoliberal es muy reducido el espacio de participación que tienen los actores directamente involucrados en el sistema de educación para lograr expresar sus posiciones en la formulación de las políticas educativas generales, especialmente si se toma en cuenta el discurso de desprestigio que este modelo ha generado en relación con los sindicatos de maestros y las organizaciones estudiantiles.

Pero antes de analizar las políticas concretas sobre educación que se formulan a partir de los supuestos neoliberales, que implican un cambio sustancial en la concepción del sistema de educación y en los resultados que se esperan de él, conviene tratar de entender qué es y qué función cumple el sistema nacional de educación en los países de la región.

La creación de los sistemas nacionales de educación (SNE) en América Latina⁸ estuvo atravesada por la cuestión de la igualdad de oportunidades educativas y la responsabilidad del Estado en relación con ella. En aquel momento histórico el debate de la igualdad educativa se centraba en el tema del acceso a la escuela, y ello se vinculaba estrechamente con la configuración del sistema educativo: ¿era necesario que la educación que se impartiese en las escuelas fuese igual para todos, obligatoria y gratuita?⁹

SNE: su devenir histórico

Si se estudia el surgimiento, consolidación y expansión de los sistemas de educación, se observa que corresponden a tres momentos cruciales del desarrollo de los países, y cada uno de estos momentos estuvieron orientados por políticas educativas específicas. El primer momento, el surgimiento del sistema escolar gratuito y obligatorio, en los países latinoamericanos se ubica a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, estrechamente relacionado con la formación de los Estados nacionales y con un claro objetivo: formar a los nuevos ciudadanos que la nación demandaba. El segundo momento, su consolidación, acompaña a la aparición de las clases medias durante el incipiente proceso de industrialización y de urbanización que puede observarse durante el primer tercio de este siglo en los distintos países de la región.

⁸ En la mayoría de los países de América Latina la fundación de los Sistemas de Educación se dio a finales del siglo XIX, conjuntamente con la conformación de los Estados nacionales

⁹ En el caso mexicano el debate puede ser estudiado a través de la disputa Mora-Alamán, quienes protagonizan en este país la controversia liberales-conservadores que, hacia finales del siglo pasado, se extendió por toda Latinoamérica.

La expansión de los sistemas escolares de América Latina, tercer momento, se logra durante los últimos cuarenta años y es sin duda el fenómeno más notorio que se ha registrado desde que éstos se constituyeron como tales. Dicha expansión fue consecuencia directa de las políticas educativas emprendidas por el Estado benefactor en los distintos países de la región, y especialmente impulsadas por el modelo desarrollista en las décadas de los sesenta y setenta.

SNE: *configuración jurídica*

Desde el punto de vista jurídico, se observa que de acuerdo con la legislación vigente en los países de la región, la población de entre seis y catorce años aproximadamente, tiene el derecho (y generalmente la obligación) de asistir a la escuela. Este derecho legal individual obliga al Estado a garantizar la oferta del servicio. Las actuales aspiraciones educativas de los distintos sectores sociales hacen que este plazo se extienda mucho más en el tiempo de permanencia dentro del sistema escolar, abarcando el nivel medio y superior; lo cual implica que desde los distintos sectores de la sociedad se amplíe la demanda de educación, exigiendo al Estado una mayor obligación frente a la educación de la población.

SNE: *función social*

A lo largo de su trayectoria de más de un siglo, las funciones asignadas al sistema de educación se han ido ampliando. Actualmente se agrega a su histórica función de homogeneizar a la población en torno a cierto grupo básico de valores y códigos comunes y socializar a los individuos de acuerdo con los diversos estratos sociales de procedencia, las de proponer una oferta adecuada a los sectores mayoritarios de reciente ingreso al sistema; convertirse en espacio de acumulación y transmisión del conocimiento científico y tecnológico; preparar los recursos humanos para las diversas ocupaciones que requiere el aparato productivo, y continuar realizando la selección social. De esta manera, el sistema educativo tiene una relación directa —aun cuando los resultados pudieran indicar lo contrario— con los diversos aspectos de la estructura social, sean éstos demográficos, económicos, políticos, sociales o culturales.

SNE: *su estructura interna*

Para entender las complejas relaciones existentes entre el sistema de educación y la estructura social es necesario tomar en cuenta que el sistema nacional de educación es “un conjunto diferenciado de instituciones dedicadas a la educación formal, a nivel nacional, cuyo control y supervisión está a cargo, por lo menos parcialmente, del Estado, y cuyos procesos y partes se relacionan entre sí”.¹⁰

Se rescatan así dos elementos fundamentales para comprender a qué se hace referencia cuando se habla del Sistema Nacional de Educación. La primera de ellas

¹⁰ Archer, Margaret, “Proceso sin sistema”, en *Perfiles Educativos*, CISE-UNAM, México, 1984.

es precisamente su cobertura de carácter nacional, y la segunda el control que el Estado ejerce, aunque sea de manera parcial, sobre la totalidad del sistema.

En el interior del sistema los diversos niveles y modalidades se articulan entre sí por medio de los certificados y diplomas, los cuales se convierten en requisito académico-administrativo para continuar dentro del sistema. Otra de las características del Sistema de Educación Nacional es la continuidad y la secuenciación en que se desarrolla el tránsito de los estudiantes a lo largo de los distintos niveles. La articulación interna es sistémica, y como tal resulta autosuficiente, pues la formación específica del personal docente para cada uno de los niveles se realiza dentro del propio sistema, y la acreditación y certificación de los estudios también es de carácter interno, aunque con validez nacional.

Esta organización interna autosuficiente constituye al sistema de educación en un sistema diferenciado (o separado) en relación con otros elementos o factores de la sociedad. Precisamente su diferenciación está dada por la exclusividad que tiene el sistema para tomar a su cargo la tarea de distribuir la educación formal que controla el Estado, excluyendo la posibilidad de que otro sector de la sociedad pueda hacerlo autónomamente.

SNE: *tendencias recientes*

En cuanto a las tendencias que en los últimos años muestran los sistemas nacionales de educación de la región, pueden observarse a partir del análisis de datos estadísticos, algunos rasgos comunes en todos los sistemas de educación, como son: la reducción en las tasas de analfabetismo, especialmente en los sectores jóvenes de la población; el aumento de la tasa de escolaridad; el avance significativo hacia el logro de la universalización del nivel primario de enseñanza; la participación casi igualitaria de la mujer en el sistema educativo, incluyendo el nivel superior, aun cuando en este nivel su participación sea en las carreras de menor prestigio; la tendencia a aumentar hasta diez años la educación básica de toda la población, lo cual hace que se instaure la secundaria formativa dejando de lado las modalidades técnicas en este nivel; el significativo incremento de la matrícula en el nivel superior de la enseñanza, y la ampliación de los calendarios escolares, entre otros.¹¹

Dentro de estas tendencias del sistema educativo también puede señalarse cierto isomorfismo en las estructuras de organización y las formas de gobierno de los sistemas nacionales de educación, que daría cuenta de un proceso de globalización de las instituciones de educación.¹² En cuanto a las políticas educativas inducidas desde organismos internacionales, la descentralización del sistema educativo es la más recurrente de las estrategias instrumentadas en la región¹³ por el modelo neoliberal.

¹¹ Babini, Ana María, *Sociología de la educación*, El Ateneo, Buenos Aires, 1991.

¹² Pereyra, *op. cit.*

¹³ Pereyra, *op. cit.*

La reducción sustancial de los índices de analfabetismo y la elevación del nivel de escolaridad de la población, logrados en casi todos los países de la región, son el resultado de un esfuerzo financiero y de una política activa en educación llevada a cabo en forma sostenida por el Estado benefactor. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo, la demanda de educación en América Latina sigue siendo superior a la oferta.

IV. EL PRAGMATISMO NEOLIBERAL

En líneas generales, el neoliberalismo puede caracterizarse como un pensamiento que propone la consolidación de una sociedad de libre mercado en la que puedan competir todos los individuos. Según esta concepción, las políticas estatales de tipo social, además de ser perjudiciales para el sistema económico, también constituyen una limitación de la libertad individual.

La capacidad adquisitiva del consumidor es el eje que organiza el libre mercado en contraposición con la necesidad de equidad que fundamentó la política social del Estado benefactor. De esta manera, el objetivo de la igualdad social ha sido desplazado por las leyes de la libre competencia del mercado. El Estado ya no es visualizado como el instrumento idóneo para superar las diferencias sociales. El concepto de igualdad fue redefinido. Ahora se trata de garantizar la posibilidad de "elección individual" bajo las condiciones de un mercado libre.

Desde esta perspectiva, al Estado sólo le cabría la responsabilidad de garantizar un mínimo de subsistencia para quienes no estén capacitados para participar en el mercado. Pero el Estado no puede crear un sistema distributivo en conflicto con el mecanismo de autorregulación del propio mercado. El gasto social se reduce únicamente a la formulación de programas focalizados de atención a los grupos en extrema pobreza.¹⁴

La premisa fundamental sobre la que se apoya esta propuesta afirma que la educación, al igual que cualquier otro servicio, es producida con mayor eficiencia y menor costo por la empresa privada. Por lo tanto, las políticas educativas derivadas de la propuesta neoliberal, especialmente la que ya se ha desarrollado en algunos países avanzados, consiste en lograr que los subsidios estatales se dirijan a los individuos y no a las instituciones, y que el gasto que éstos representan sea mínimo. Ello llevaría a la abolición de la educación impartida por el Estado y a su sustitución por vales. Con estos vales o cheques educativos, otorgados por el propio Estado, los individuos podrán comprar su educación dentro de la gama de oferta educativa existente, combinando estos vales con sus propios recursos.¹⁵

En América Latina, y desde este enfoque, la preocupación más evidente que hasta ahora se ha manifestado con relación al sistema de educación, se refiere a la

¹⁴ Coraggio, José, *op. cit.*

¹⁵ Friedman, Milton y Rose, *Libertad de elegir*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1982.

necesidad de introducir los valores y pautas del mercado en la gestión escolar, propiciando que “los agentes descentralizados compitan por los recursos públicos”,¹⁶ impulsando la reconversión y la flexibilización de las inversiones y exigiendo una mayor productividad.

Si bien el análisis de estas propuestas debe ser entendido en un contexto más amplio de transformaciones políticas, económicas y sociales, no puede afirmarse que carezcan de fundamento. Existe en la actualidad cierto consenso en señalar el fracaso, o bien las grandes limitaciones de las políticas educativas diseñadas por el Estado benefactor, tanto en términos de sus propios objetivos como de la eficacia y eficiencia social con que éstos debieron ser alcanzados.

Las políticas de expansión educativa, propias del modelo desarrollista, hicieron posible el acceso a la escuela de todos los sectores de la sociedad. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. Lejos de lograr la igualdad educativa, se demostró que el sistema de educación no tiene la capacidad de absorber positivamente a los sectores mayoritarios de la población, especialmente al rural e indígena. Como resultado final de estas inadecuaciones e incapacidades del sistema educativo, es que la escuela termina reforzando y legitimando las desigualdades sociales que prevalecen en la sociedad.

Frente a esto, la propuesta neoliberal identifica a los sindicatos magisteriales y a las organizaciones estudiantiles como los actores privilegiados por el Estado benefactor y por lo tanto portadores de “intereses tradicionales”, opuestos a las nuevas políticas.

En cuanto a la educación, el objetivo que se ha propuesto el neoliberalismo es lograr la privatización del sistema escolar, instrumentando para ello una política educativa de aproximaciones sucesivas hacia ese objetivo. Dichas políticas tienen por lo general un carácter gradualista, y procuran paliar por medio de “subsídios directos” al individuo las desigualdades existentes, a fin de garantizar un mínimo de educación. Una de las características que como consecuencia de este enfoque de lo educativo puede percibirse es la injerencia de la empresa privada en la formulación de planes y programas de estudio.

En este proceso de reconversión y flexibilización de las inversiones educativas adoptado en los países de la región, el Banco Mundial ha desempeñado un papel central transformándose, tal como lo han señalado algunos autores, en uno de los “mayores reformadores” de los sistemas educativos de la región.¹⁷ La visión del Banco Mundial sobre la educación se desprende de su propuesta económica, según la cual es el mercado, con su libre juego de la oferta y la demanda, quien determina qué tipo de actividad laboral tienen que desempeñar las distintas regiones dentro del mundo globalizado. Para América Latina, su papel es aportar mano de obra barata para ofrecer servicios a las regiones avanzadas y simultáneamente reducir la

¹⁶ Coraggio, *op. cit.*

¹⁷ *Ibidem.*

pobreza del país.¹⁸ Para lograr este objetivo el esfuerzo debe dirigirse a garantizar el acceso a un nivel mínimo de educación (competencias básicas) que logre la formación de recursos humanos flexibles, a fin de mejorar las oportunidades de trabajo que permitan combatir la pobreza. De ahí su insistencia en orientar el esfuerzo del Estado hacia la educación básica.

En relación con la organización escolar, es tal vez aquí donde se registre el cambio más significativo. El sistema educativo se flexibilizará y se segmentará a fin de poder diversificar la oferta educativa y competir en el mercado. En general las medidas adoptadas tienden a ayudar y estimular el crecimiento de la enseñanza privada. Las orientaciones educativas se establecen a partir de la libre competencia del mercado educativo. Otra de las propuestas de esta corriente que ya comienza a tener repercusiones en la organización escolar, es la de asignar retribuciones diferenciales para los maestros, tomando en cuenta para ello su desempeño y "productividad".¹⁹

En cuanto a la dimensión pedagógico-didáctica, éste es un ámbito que no resulta de interés teórico para el pragmatismo neoliberal, si se toma en cuenta su criterio básico de las determinaciones del libre mercado junto con sus argumentos de oposición al control estatal y al universalismo educativo. Sin embargo, pueden señalarse como propias del neoliberalismo algunas características específicamente pedagógicas tales como la relación competitiva de los pares, la incorporación de premios y estímulos al desempeño, el fomento del individualismo, y la excelencia académica²⁰ entendida como productividad.

Según algunos autores críticos de esta propuesta podría afirmarse que el neoliberalismo toma la idea de "mercado cultural"²¹ como un concepto central, puesto que desde ahí se produce el cambio educativo resultado de la presión de las fuerzas de dicho mercado.

Tres orientaciones en las políticas educativas neoliberales

En cuanto a políticas educativas generales, que se generaron a partir de los postulados neoliberales dentro de los países de la región, pueden observarse con claridad tres orientaciones:²²

- reconversión y flexibilización del financiamiento,
- descentralización del sistema de educación, e
- impulso a la expansión de las escuelas privadas.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Ghilardi, Franco, *Crisis y perspectiva de la profesión docente*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1993.

²⁰ El criterio de excelencia académica sustituye al criterio de igualdad educativa propia del Estado benefactor.

²¹ Dale, Rogers, "La política educativa en Inglaterra entre 1970 y 1983: Estado, capital y sociedad civil", en M. F. Enguita, *Marxismo y sociología de la educación*, Ediciones Akal, Madrid, 1986.

²² Psacharopoulos, George, *El financiamiento de la educación superior en los países en desarrollo. Opciones políticas*, Banco Mundial, Washington, 1987.

La primera de estas orientaciones que se presentan dentro de la propuesta neoliberal, y en una tendencia hacia la retracción del Estado en la esfera pública con un severo repliegue de su función de regulador y distribuidor de los bienes sociales, es cuestionar severamente la concepción de educación como un "bien común o público". Esta argumentación permite que el Estado se desentienda de la oferta educativa y sea desplazado por el mercado.

Esta penetración del mercado dentro del espacio educativo se basa en dos supuestos básicos:

1) cada sujeto tiene un conocimiento perfecto de cuál es la educación que le proporcionará a futuro una mejor inserción laboral y puede emprender por su propia cuenta ese proceso educativo, y

2) estas decisiones individuales a largo plazo operan en el mercado y permiten la oferta apropiada de recursos humanos calificados que la sociedad requerirá para su funcionamiento adecuado.

La descentralización del sistema de educación aparece como otra de las orientaciones de las políticas educativas. Este proceso de descentralización se apoya en los argumentos de participación y eficiencia del sistema de educación, aunque generalmente apunta a lograr una diversificación del financiamiento educativo a partir de los aportes que la comunidad hace a las escuelas de la zona. Dicha política de descentralización termina acentuando los procesos de segmentación del sistema de educación, segmentación que afecta no sólo a la oferta educativa sino también a la demanda de educación. Precisamente la segmentación de la demanda educativa es la manera en que el supuesto del perfecto conocimiento individual para escoger y emprender por sí mismo el proceso de educación queda cuestionado, y por lo tanto replantea el tema de la equidad educativa. Cabe recordar que estudios realizados sobre los resultados de las políticas puestas en práctica por el Estado benefactor para el logro de la igualdad de oportunidades educativas, dieron como resultado que el origen social y el lugar de procedencia de los alumnos fueran variables discriminatorias dentro del sistema de educación, con lo cual se comprobaba una segmentación no planeada del propio sistema y la incapacidad del mismo para encontrar alternativas a la desigualdad. Las políticas de descentralización y privatización propuestas por el neoliberalismo buscan diversificar la demanda, pero al aplicarse sobre un sistema segmentado (con base en la desigualdad), el resultado será acentuar aún más, incluyendo la exclusión, las diferencias existentes.

Por último, en las políticas educativas neoliberales se observa, como consecuencia lógica de sus planteamientos, una marcada tendencia a la privatización directa e indirecta del sistema de educación nacional. La estrategia de privatización puede cambiar, ya sea que se trate de pasar a manos privadas el servicio educativo, que se apliquen programas de becas a los individuos para que ellos escojan opciones educativas diversas, o se compita en el interior del propio sistema educativo por la asignación de recursos públicos.

V. LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

La normatividad jurídico-legal que enmarcó la creación de los sistemas nacionales de educación en los países de América Latina se nutrió del pensamiento liberal. Precisamente en el momento de constitución de este sistema, en la controversia educativa entre liberales y conservadores se plantea el tema del acceso a la escuela como un punto crucial. Para los liberales, la educación era un derecho y una obligación de los ciudadanos y tenía que ser el Estado quién asumiese el compromiso de ofrecer educación gratuita para todos. Sin embargo, los conservadores consideraban que no era imprescindible que la totalidad de los niños de los diversos grupos sociales asistieran de manera obligatoria a la escuela, ni que tuviese que ser el Estado la única instancia encargada de impartir educación. Aun en la actualidad, el debate en torno a qué educación ofrecer, a quiénes y para qué educar y quién o quiénes deben hacerse cargo de la educación no concluye en América Latina. Las posiciones son diversas, y en ocasiones antagónicas. Sin embargo, a pesar de estas ideas enfrentadas que permean el debate de la cuestión educativa, el principio que fundamentó los orígenes de casi todos los sistemas nacionales de educación de la región y que prevaleció en las disposiciones legales que los normaron, fue el de la igualdad y gratuidad educativas.

De acuerdo con estas disposiciones legales, la responsabilidad de garantizar la igualdad de oportunidades educativas a todos los individuos se cubre al facilitar el acceso a la escuela. Desde esta perspectiva, es precisamente mediante al acceso a la institución escolar que las desigualdades sociales deberían ser eliminadas. La escuela es entonces concebida como la gran igualadora de la sociedad. Pero la meta de ofrecer educación gratuita a todos los niños, que estructuró formalmente el proyecto fundacional de los sistemas educativos de los países de la región, no se logró de manera inmediata. Fue necesario que transcurriera casi un siglo para plasmar en los hechos la democratización de la escuela elemental.²³

Sin embargo, la incorporación de los sectores mayoritarios a la institución escolar no pudo resolver el problema de los desniveles culturales y sociales preexistentes. La igualdad de acceso termina siendo insuficiente para garantizar la igualdad de resultados educativos. El fracaso escolar se presenta entonces como la expresión más recurrente de la experiencia educativa de los alumnos que proceden de los sectores desprotegidos de la sociedad, fracaso que se manifiesta a través de la reprobación y la deserción escolar. El sistema educativo tuvo que hacer frente a un nuevo desafío: elaborar políticas que permitieran reducir significativamente el retraso y el abandono escolar.

²³ Para el caso mexicano, de acuerdo con estadísticas oficiales, la cobertura del total de la demanda de educación primaria a nivel nacional se logró en 1980.

La insuficiencia del principio de igualdad de acceso

El acceso de todos los grupos sociales al sistema educativo, puso de manifiesto las limitaciones que dicho sistema tiene para ofrecer adecuadamente sus servicios a los sectores mayoritarios de la población. Puede observarse entonces que, cuando finalmente se logra la cobertura total del sistema, surgen nuevos problemas en las escuelas tales como la reprobación y la deserción escolar, problemas estrechamente vinculados con el origen social de los alumnos. Y es que la escuela, como toda institución social, refleja en su funcionamiento las relaciones que se establecen en la sociedad, reforzando generalmente las desigualdades que se presentan entre los distintos sectores de la sociedad.

En consecuencia, el papel democratizador, basado en el principio de igualdad de acceso y asignado a la escuela desde sus orígenes como uno de sus principales objetivos sociales, resulta seriamente cuestionado por la frecuencia con que el fracaso escolar²⁴ se presenta como resultado de la experiencia educativa de los niños que provienen de los sectores más desprotegidos de la sociedad. Los índices de reprobación y de deserción que se registran en la escuela manifiestan con claridad que la desigualdad educativa se expresa directamente en el interior del sistema escolar. Se cuestiona entonces la calidad de la educación y la eficiencia misma de la escuela como institución. Se comprueba que garantizar el acceso es necesario pero no suficiente.

¿Igualdad o equidad?

Se supone que la escuela brinda a los alumnos la posibilidad de vincularse con un mundo simbólico complejo y les permite tener, a partir de los conocimientos que en ella se imparten, una inserción social crítica y positiva.²⁵ Es precisamente por esta circunstancia que la educación se convierte en un bien social, un bien en sí mismo, y por lo tanto, en un derecho al cual todos deben acceder.

Pero esta educación, considerada como un bien social, enfrenta varios obstáculos para el logro de la igualdad. Generalmente es distribuida de forma diferencial, en cuanto a calidad y cantidad, tomando en cuenta a los distintos sectores de la población a los que atiende. Pero aun cuando la oferta educativa fuese homogénea, igual para todos en cantidad y calidad, las diferencias en las posibilidades de apropiación de un bien social que tienen los distintos sectores de la sociedad hará que los resultados sean desiguales.

Es entonces necesario repensar el término "igualdad de oportunidades educativas", vinculándolo con el principio de justicia distributiva, y de ese modo con el

²⁴ Castro, Inés, "¿Fracaso escolar o escuela fracasada?", en Inés Castro *et al.*, *El fracaso escolar. Análisis y perspectivas*, Cuadernos del CESU, núm. 11, CESU-UNAM, México, 1988.

²⁵ Brunner, José J., "Educación, escuela y democracia", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XV, núm. 4, 1985.

concepto de equidad.²⁶ La noción de equidad introduce una dimensión ética al debate en torno a la igualdad educativa, estableciendo que quienes acceden al sistema educativo no son todos iguales, y por lo tanto sus posibilidades de apropiación son disímiles frente a una oferta educativa homogénea. Es precisamente la equidad lo que permitirá establecer una igualdad no sólo de acceso sino también de cantidad, calidad y resultados del servicio educativo.

Si se considera a la educación como un bien social debe ser analizada en dos niveles: como un bien en sí mismo, o como un instrumento que permite el acceso a otros bienes. Es un hecho que el asistir a la escuela y adquirir una instrucción es valorado positivamente por todos los sectores de la sociedad, y por lo tanto la educación es entendida como bien en sí misma; un beneficio al que todos los miembros de la sociedad deben tener derecho. Incluso entre "los sectores populares, la escuela es percibida como una agencia de incorporación a la modernidad, de acceso a importantes beneficios culturales y de avance hacia un mundo simbólico más complejo y más pleno".²⁷ Entendida como un instrumento, la educación posibilita el acceso a otros bienes tales como las carreras profesionales, los estudios especializados, o el empleo. También desde esta perspectiva, la escuela es valorada positivamente por casi todos los sectores sociales.

La segmentación interna del sistema educativo: una forma de desigualdad

Para lograr una verdadera igualdad educativa será necesario garantizar dicha igualdad en tres niveles:²⁸

- a) igualdad de acceso
- b) igualdad de resultados internos al sistema
- c) igualdad de resultados externos al sistema

Con respecto a la igualdad de acceso, es decisivo que el alumno ingrese oportunamente al sistema educativo, o sea al cumplir la edad establecida oficialmente. Las estadísticas demuestran que los niños que retrasan su incorporación y no realizan un ingreso oportuno, incrementan la posibilidad de abandonar sus estudios sin haber concluido el nivel correspondiente, convirtiéndose en desertores.

Además del estudio del acceso y de la permanencia de los niños de los distintos grupos sociales en el sistema escolar, es necesario analizar los resultados internos y externos que dichos alumnos obtienen a lo largo del proceso educativo que se desarrolla en la escuela.

Resulta interesante observar que cuando un sistema escolar logra cubrir la demanda educativa y el Estado hace un esfuerzo por democratizar la enseñanza, la su-

²⁶ Latapí, Pablo, "Las nuevas funciones de la enseñanza básica. Reflexión sobre la equidad", en Julio Labastida *et al.* (comp.), *Educación, ciencia y tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1993.

²⁷ Brunner, *op. cit.*

²⁸ Solari, Aldo, "La desigualdad educacional en América Latina", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. x, núm. 1, CEE, México, 1980.

pervivencia dentro del sistema puede llegar a ser alta. Pero entonces la discriminación puede manifestarse con otros indicadores como por ejemplo los referidos a la desigualdad de resultados internos. Esta desigualdad se encuentra ligada a los procesos de segmentación por la diferenciación cualitativa del sistema de educación. Dicha segmentación del sistema educativo, permitirá reconocimientos y prestigios distintos de acuerdo con la escuela a la que haya asistido el alumno.

Las nuevas desigualdades educativas

El proceso de privatización educativa que impulsan las políticas de corte neoliberal permite una segmentación de la educación mucho más estratificada que la segmentación interna que se produjo en el sistema de educación pública durante el proceso de masificación educativa.

Los individuos con capacidad económica tendrán el recurso de la escuela privada como una forma de diferenciación social apoyada en privilegios educativos. Este acceso restringido, desde la iniciativa individual, a una enseñanza privada distinta y distintiva, supone dejar para los sectores mayoritarios de la población la educación de menor prestigio.²⁹

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

El análisis de la relación educación-sociedad, desde la perspectiva de la desigualdad social, lleva necesariamente a plantear el problema de las diversas formas de discriminación que se presentan en la sociedad en su conjunto. Quienes están socialmente excluidos del modelo de desarrollo económico, son los mismos que resultan rechazados por la institución escolar. Deserción y reprobación son los mecanismos que utiliza la escuela para desplazar a los alumnos que proceden de las clases mayoritarias.

A lo largo de la historia de poco más de un siglo de los sistemas educativos de los países de la región, el tema de la igualdad educativa ha sido una constante casi siempre discursiva, que en algunas ocasiones incidió en las políticas del sector. Los resultados que arrojan las investigaciones y los datos estadísticos demuestran que a pesar de los esfuerzos realizados para lograr el acceso de todos los niños a la escuela, el ideal de la igualdad educativa resulta todavía lejano.

Ciertamente, el optimismo educativo que se postuló en las políticas educativas diseñadas durante el período del Estado benefactor, en el sentido de considerar que la educación impulsaría el desarrollo económico y posibilitaría una distribución del ingreso más equitativa, no se realizó. El modelo desarrollista terminó fracasando al no lograr su objetivo de transformar a los países atrasados en sociedades modernas.

²⁹ Enguita, Mariano y Henry Levin, "Las reformas comprensivas en Europa y las nuevas formas de la desigualdad social", *Revista de Educación*, núm. 289, MEC, España, 1989.

El modelo no sólo fracasó porque no obtuvo el objetivo propuesto, sino que, como consecuencia de las políticas aplicadas, surgieron efectos inesperados cuya expresión fue un mayor empobrecimiento de estos países. La capacidad de los sistemas educativos como instrumento del desarrollo fue duramente cuestionada. En lugar de los resultados esperados surgió el desempleo entre los egresados, la inflación de los títulos y, especialmente en los países de la región, la "fuga de cerebros" y el desplazamiento hacia las zonas urbanas de mano de obra rural calificada.

Ante esta situación, no es posible aceptar como válidas hoy día las políticas educativas de las décadas pasadas, atribuyendo sus deficiencias al atraso relativo de la sociedad o al poco tiempo transcurrido para su éxito. Tampoco deben entenderse las propuestas neoliberales-neoconservadoras como una circunstancia pasajera, en virtud de los inevitables conflictos sociales que generará su aplicación. Es necesario, por lo tanto, comprender las deficiencias de las propuestas del modelo desarrollista y los factores que determinaron su inviabilidad, y al mismo tiempo analizar los efectos reales y potenciales de la aplicación de políticas educativas neoliberales-neoconservadoras en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- Apple, Michel, "Las políticas del sentido común: escolarización, populismo y nueva derecha", *Cero en Conducta*, año 5, núm. 20, México, 1990.
- Babini, Ana María, *Sociología de la educación*, El Ateneo, Buenos Aires, 1991.
- Brunner, José J., "Educación, escuela y democracia", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XV, núm. 4, CEE, México, 1985.
- Castells, Manuel, "Flujos, redes e identidades: una teoría crítica de la sociedad informacional", en Manuel Castells *et al.*, *Nuevas perspectivas críticas de la educación*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1995.
- Castro, Inés, "Propuestas pedagógicas y organización escolar en América Latina", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIV, núm. 1-2, México, 1994.
- Castro, María Inés, "La igualdad de oportunidades en el sistema nacional de educación", *Perspectivas Docentes*, núm. 15, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, 1995.
- Coraggio, José, "Human Capital: the World Banks Approach to Education in Latin America", en Cavanagh, Wysham y Arruda, *Beyond Bretton Woods. Alternatives to the Global Economic Order*, Institute for Policy Studies, Londres, 1994.

- Coraggio, José, *Desarrollo humano, economía popular y educación*, Aique-Rei, Buenos Aires, 1995.
- Dale, Rogers, "La política educativa en Inglaterra entre 1970 y 1983: Estado, capital y sociedad civil", en M. Fernández Enguita, *Marxismo y sociología de la educación*, Ediciones Akal, Madrid, 1986.
- Enguita, M. y Henry Levin, "Las reformas compresivas en Europa y las nuevas formas de desigualdad educativa", *Revista de Educación*, núm. 289, MEC, España, 1989.
- Flecha, Ramón, "Las nuevas desigualdades educativas", en Manuel Castells *et al.*, *Nuevas perspectivas críticas de la educación*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1994.
- Friedman, Milton y Rose, *Libertad de elegir*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1982.
- Ghilardi, Franco, *Crisis y perspectivas de la profesión docente*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1993.
- Giroux, Henry, "Educational Reform in the Age of Reagan: Schooling for Less", en *Democratic Left*, 1988.
- Guevara Niebla, Gilberto, *La catástrofe silenciosa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Latapí, Pablo, *Política educativa y valores nacionales*, Nueva Imagen, México, 1970.
- Latapí, Pablo, "Las nuevas funciones de la enseñanza básica. Reflexiones sobre la equidad", en Julio Labastida *et al.*, *Educación, ciencia y tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1993.
- Muñoz Izquierdo, Carlos *et al.*, "El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. IX, núm. 3, Centro de Estudios Educativos, México, 1979.
- Psacharopoulos, George, *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones políticas*, Banco Mundial, Washington, 1987.
- Schriewer, Jürgen, "Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada", en Miguel A. Pereyra *et al.*, *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona, 1996.

Solari, Aldo, "La desigualdad educacional en América Latina", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. X, núm. 1, Centro de Estudios Educativos, México, 1980.

Pérez Rocha, Manuel, *Educación y desarrollo. La ideología del Estado mexicano*, Editorial Línea, México, 1983.

Vázquez de Knaut, Josefina, *Nacionalismo y educación en México*, El Colegio de México, México, 1970.

Whitty, Geoff, "Aproximaciones cambiantes a la política educativa", en M. Fernández Enguita, *Marxismo y sociología de la educación*, Ediciones Akal, Madrid, 1986.

Zea, Leopoldo, *Del liberalismo a la revolución en la educación mexicana*, Secretaría de Educación Pública, México, 1963.