

Educación y sociedad en América Latina de fin de siglo: del liberalismo al neoliberalismo pedagógico

ADRIANA PUIGGRÓS
Universidad de Buenos Aires

En América Latina los sistemas escolares modernos se desarrollaron desde mediados del siglo XIX. Si bien partieron de un modelo compartido, el francés, con el correr de los años y de los acontecimientos políticos y sociales, fueron diferenciándose. Esas diferencias resultaron correlativas a las que dividían a los países entre ricos y pobres, con una economía más o menos diversificada, con Estados reducidos al aparato administrativo y represivo o complejos, con sociedades civiles más o menos desarrolladas.

Pese a las diferencias, los sistemas de instrucción pública centralizados dirigidos por el Estado (SIPCE) se constituyeron en el lugar fundamental para la enseñanza y el aprendizaje de lo público: el aprendizaje de los valores colectivos, de las normas, de los rituales, del lenguaje. La escuela pública jugó un papel fundamental en la transmisión a la sociedad de las formas de legar la cultura de generación a generación y de las tecnologías del enseñar y el aprender. La mayoría de las naciones logró articular las escuelas, colegios y universidades, valorándolos como espacios privilegiados para la enseñanza, el aprendizaje y la producción de los saberes públicos. En todos los países, después de más de un siglo, la educación llegó a contar, en mayor o menor medida, con rituales institucionales (ideológicos, políticos, académicos, administrativos), un cuerpo de personal especializado en la tarea de enseñar, tradiciones e historias educacionales de las personas, las instituciones y las naciones. Era un capital pedagógico y tecnológico de inestimable valor, imposible de sustituir integralmente en cortos plazos.

Las políticas de los gobiernos desarrollistas, nacionalistas populares, socialistas y liberal democráticos habían coincidido desde la Segunda Guerra Mundial en impulsar programas que reforzaran, ensancharan y mejoraran la

calidad del sistema de educación pública. Los resultados de esos programas fueron desiguales en los distintos países y regiones latinoamericanos y llegaron de manera diversa a las distintas clases y grupos sociales. El analfabetismo, la deserción, el desgranamiento y la repetición tuvieron una incidencia muy despareja pero persistente en la región. Esos problemas, que los análisis funcionalistas habían caracterizado correctamente como "disfunciones", tenían cierto grado de estabilidad en cuanto a sus características, lo cual hacía posible su diagnóstico y probables sus soluciones. *Pero no ponían en peligro la existencia de los sistemas de educación pública de la mayor parte de los países de la región.*

En los años 60, América Latina había experimentado los más elevados índices de crecimiento educacional del mundo.¹ La tasa de alfabetización había crecido entre 1970 y 1990, se seguían incorporando masivamente las mujeres al sistema escolar y la tasa de escolarización primaria estaba evolucionando favorablemente. La represión en la cultura y en la educación pública que ejercieron las dictaduras militares no había alcanzado para interrumpir totalmente el impulso que tenía la educación desde mediados de siglo y luego, durante los primeros años de la normalización constitucional en varios países, se dio un nuevo empuje a la instrucción pública.

El analfabetismo no solamente estaba disminuyendo en términos porcentuales sino que se habían experimentado con éxito varias alternativas estratégicas, entre las cuales se destacaban experiencias tan distintas como el trabajo de Paulo Freire (desde Recife en los años 60 hasta la comuna de São Paulo a fines de los 80), las campañas de alfabetización de Cuba y Nicaragua, la educación popular en El Salvador durante la guerra y en los campos de refugiados salvadoreños y guatemaltecos en Costa Rica y México. Hubo también múltiples acciones llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales y programas de organismos internacionales (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados — ACNUR; Instituto Interamericano de Derechos Humanos — IIDH, entre otros).

La estructura de varios sistemas educativos latinoamericanos había sido reformada como respuesta a los movimientos estudiantiles-docentes que demandaban más y mejor educación en representación de las grandes capas sociales que golpeaban las puertas de los niveles superiores de los sistemas educativos que mejor habían funcionado en la región. Esto ocurrió a fines de los 60 y principios de los 70, desde Tlatelolco hasta la reforma argentina de 1973, e incluyó experiencias de reforma en países como Chile, Uruguay y Brasil, por parte de gobiernos democráticos. Se difundieron las universidades pedagógicas; se descentralizaron los grandes planteles universitarios creando subse-des en zonas periféricas de varias ciudades latinoamericanas; se crearon universidades chicas en ciudades del interior de algunos países; se realizaron

experiencias de educación media superior como los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH) de México. Costa Rica introdujo una reforma que lo colocó entre los países con mejor educación de la región. Las transformaciones afectaron también modalidades marginadas como la educación de adultos y la educación indígena.

El conjunto de reformas introducidas en la época preparaban a los sistemas educativos para lo que entonces se enunciaba como "los grandes cambios producidos por la ciencia y la técnica", adecuaban los procesos de enseñanza-aprendizaje a los nuevos desarrollos epistemológicos y articulaban a las escuelas con las demandas políticas y sociales. Para entender cabalmente el alcance político de estas reformas, cabe preguntar si las "disfunciones" que aquejaban a los sistemas carecían esencialmente de solución.

Es importante destacar que había quedado demostrado que erradicar el analfabetismo, llevar la escolarización básica al conjunto de la población, ensanchar significativamente la cobertura de la educación media y superior y mejorar la *calidad* de la enseñanza es posible en ciertas condiciones políticas, económicas y sociales. Pueden tenerse opiniones ideológicas distintas sobre los sistemas políticos que lograron los mayores éxitos educativos en nuestra región, o los proyectos a los cuales se asociaban las experiencias pedagógicas, pero es insostenible que la educación pública no tuviera perspectiva alguna antes de que una nueva represión comenzara a desplegarse con las dictaduras militares y culminara con la constitucionalidad neoliberal. Creemos que se abrían entonces varias posibilidades de cambio educacional cuyo éxito dependía de que se llevara a fondo la modernización, desburocratización y descentralización de los sistemas por medio de modelos participativos y extensivos.

Pero no puede obviarse el resultado de la represión. No en vano las dictaduras militares arremetieron contra la educación pública y consideraron a los intelectuales, docentes y estudiantes como potenciales subversivos. En América Latina desaparecieron, fueron asesinados, puestos en prisión u obligados a exiliarse miles y miles de ellos. Hubo gente que murió por enseñar y por aprender, y los sistemas educativos no han pasado ese proceso indemnes.

Las dictaduras dejaron el terreno preparado para la implantación de los programas neoliberales. En el caso de Chile, país donde se realizó la reforma piloto, fue el propio gobierno de Pinochet el que se puso a la cabeza del ajuste educativo neoliberal. Pinochet, como Menem, Fujimori, Sanguinetti y luego Cardoso, recibió las orientaciones político-educativas y el paquete programático del Banco Mundial sin realizar adaptaciones a la realidad de su país y sin condicionar ningún aspecto de la reforma exigida. Ni los gobernantes ni los técnicos tuvieron interés en los sujetos concretos de la educación. Su

trabajo se concentró en realizar en el sistema educativo el "ajuste", comenzado antes en las demás áreas del Estado. Enumeraremos algunos rasgos de ese "ajuste":

- * Utilizan categorías universalistas, que aplican a todos los sistemas educativos y que no admiten adaptación alguna a las características nacionales o regionales. Por eso no dudan en trasladar el mismo modelo de estructura a todos los países. Los problemas que causó ese modelo en otras experiencias² impidieron que se estabilizara. Pero desde la mirada hiper-funcionalista de los técnicos neoliberales, se construye un "plano homogéneo de indiferenciación"³ y se aplica el modelo sin adaptaciones, sin tener en cuenta la realidad de cada país. Deciden cómo debe ser reorganizado el sistema para que coincida con las políticas de "ajuste", sin tener en cuenta las demandas y las características de la sociedad.
- * En un documento del sindicato de docentes de la Argentina, se compara el sistema educativo tradicional con el que resulta de la aplicación de las políticas neoliberales de la siguiente manera:

El modelo tradicional era:

- homogeneizante
- integrador⁴
- centralizador
- responsable financieramente
- desigual pero vehículo de movilización social
- altamente ensamblado (combinando aportes inmigratorios, nacionales del interior, centrales, nacionales e internacionales)

El modelo neoliberal produce :

- exclusión
- heterogeneidad
- dispersión
- movimientos centrípetos
- mayor desigualdad (social, regional, entre grupos étnicos, migrantes, etc.)
- no produce mayor combinación sino dispersión y desarticulación
- no es más vehículo de movilidad social
- aumenta el control centralizado
- descentra el financiamiento

- * La propuesta educativa neoliberal corresponde al modelo de democracia restringida en una sociedad anti-distribucionista. Por esa razón limita la

idea de igualdad de derechos educativos ante la ley con el principio de "equidad". Este principio es usado de dos maneras:

- (a) definido de acuerdo al principio planteado por las necesidades del modelo (equidad es, según el diccionario de la Real Academia, una adjetivación cuyo contenido depende del funcionario y no de la letra de una ley);
 - (b) aplicado solamente en el interior de un sistema, en este caso el que abarca a los individuos que siguen siendo sujetos del mercado y del Estado.
-
- * La reforma neoliberal orienta la inversión económica y pedagógica con inequidad y profundiza la desigualdad de los latinoamericanos, porque el ajuste que realiza consiste en producir el desfinanciamiento del sistema de instrucción pública y el establecimiento de teorías, acciones, reglas, proposiciones, conceptos, dispositivos, costumbres, que producen una distribución de los saberes más injusta, más elitista, más concentrada socialmente, más centralizada regionalmente, más dependiente internacionalmente;
 - * profundiza la desigualdad socio-cultural previa desde la cual la población recibe educación formal;
 - * profundiza las desigualdades previas a la reforma neoliberal de los sistemas educativos provinciales o municipales entre sí e internamente en cada provincia y municipio (número de establecimientos, de docentes, equipamiento, equipos técnicos, etc.);
 - * los acuerdos establecidos entre cada gobierno provincial y el gobierno nacional, que dependen de arreglos bilaterales no siempre transparentes, pero básicamente del grado de subordinación de las provincias a los programas de "ajuste" de sus economías y de achicamiento de sus políticas públicas;
 - * la legislación que establece se refiere en forma abstracta a la educación de los adultos y los discapacitados, habilitando la reducción drástica a la cual fueron sometidas las modalidades correspondientes (cierre de la DINEA, direcciones provinciales de educación de adultos; insuficiencia y abandono de los establecimientos para discapacitados en México y Brasil), no atiende el problema de la minoridad, de los chicos de la calle, de los inmigrantes y de los indígenas;

- * trata de establecer una legislación que es uniforme para todos los países y consiste en:
- * *Las Leyes de transferencia* de los establecimientos, la administración, los docentes, y el financiamiento de la educación, que dependía de los gobiernos centrales, a las provincias o municipios. La transferencia se produjo en momentos de retracción, pobreza y debilidad económica y organizativa de la sociedad civil, quebrando los sistemas de administración y gestión sin sustituirlos por otros superiores. Siguen existiendo algunas funciones centralizadas y otras descentralizadas, de maneras azarosas lo público y lo privado se confunden y los establecimientos tienen doble dependencia: de los municipios o provincias en aspectos administrativos y los Ministerios de Educación respecto a currículo, pedagogía y evaluación. Se debilitan los nexos entre el ministerio nacional y los municipios, se establecen conflictos de competencia y confusión entre la instancia técnica (ministerio) y administrativa (municipio). La estructura del trabajo docente se fractura porque las obras sociales, la administración de sus salarios, la supervisión, etc., pasan a tener diversas dependencias, nacionales, provinciales o locales sin responder a una adecuada planificación.
- * *Las Leyes Federales*, o reguladoras del sistema en su conjunto, son dictadas donde no las había o se reforma las que existían, tratando de unificar la estructura de los sistemas (aunque no siempre lográndolo). Derivados de esas leyes, se establecen programas de aplicación obligatoria a nivel nacional. Algunos aseguran el control ideológico de la educación y otros pretenden compensar a los sectores más dañados. Son ellos:

Contenidos Básicos Comunes

Formación docente

Sistemas Nacionales de Evaluación: por ejemplo, Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (Chile); Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (Argentina); Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) (Chile).

Programas compensatorios: por ejemplo, Plan Social (Argentina); Programa Nacional de Solidaridad (México).

Reforma del sistema de educación superior (reformas legales, de la estructura y de la concepción de la formación profesional).

¿Cómo estaba la educación antes del "ajuste"?

Desde el punto de vista cuantitativo, hacia la década de 1980 los sistemas escolares y las universidades de la región tenían un funcionamiento relativamente constante. Sus ritmos de desarrollo eran insuficientes pero permanentes. Una autoridad en la educación latinoamericana, como es Simón Romero Lozano, demuestra que:

En términos de crecimiento y expansión globales de las oportunidades de educación, el Estado desarrollista alcanzó un éxito innegable que se evidencia en el tamaño adquirido por la empresa educativa, gracias a la progresión de los recursos consagrados a la educación y a una expansión de la matrícula que llegó a duplicar en la educación primaria, a triplicar en la media y a cuadruplicar en la superior los índices de crecimiento de la población de las edades correspondientes, siendo éstos en todo momento los más altos del mundo. El hecho es que en el transcurso de este período se dio un salto desde una educación para minorías a otra de carácter masivo. Con todo, el crecimiento global se operó con evidentes deficiencias en cuanto a su distribución y a la calidad.⁵

Siempre siguiendo a Romero Lozano, el 43% de la población latinoamericana de 15 años y más era analfabeta absoluta en 1950, tasa que en 1970 había descendido al 27% y en 1985 al 17%. En 1950 sólo 2 países sobrepasaban el 80% de escolarización del nivel primario de niños de 7 a 12 años y la mayoría no alcanzaba el 60%. *Pero en 1985 prácticamente la totalidad de los sistemas se encontraba en condiciones de incorporar el 100% de ese grupo de edad.*

La educación media y superior *fueron las que más se expandieron*. En 1950 sólo 3 países habían superado el 15% de la población alcanzada por enseñanza media y la mayoría estaba por debajo del 7%. En 1985, la cobertura en la región fue del 52%. En cuanto a la educación superior, en 1950 sólo 1 país había logrado incorporar el 10% de la población entre 19 y 22 años, 1 país el 8% y la mayoría estaba bajo el 4%. Pero en 1990, la tasa en América Latina sobrepasó el 27%. Tomando el ejemplo de algunos países en particular, encontramos que la evolución de la tasa de escolarización primaria en la Argentina entre 1869 y 1991 fue:⁶

1869	20,0	1947	73,5	1980	93,4
1895	31,0	1960	85,6	1991	95,3 (estimado)
1914	48,0	1970	87,7		

En cuanto a la tasa de escolarización para el nivel medio,⁷ entre 1980-1991 pasó del 33,4 al 53,5%, y la del nivel superior pasó del 5,1 en 1980 al 10,6% en 1991.

El sistema educativo brasileño muestra índices de expansión en aumento en la década de 1980:⁸

Año	Preescolar	Primario	Secundario	Superior
1981	115,58	99,44	100,04	100,65
1984	185,84	109,70	104,68	101,60
1989	264,42	122,31	122,06	110,24

En el marco de la confrontación con los argumentos del neoliberalismo, es importante destacar que el sistema no es comparable con un monstruo que crecía sin ton ni son, acumulando errores e ineficiencias. Veamos el comportamiento de tres variables importantes para determinarlo: el analfabetismo, la retención y el desgranamiento. El analfabetismo seguía disminuyendo en América Latina en 1990. Según estimaciones de la UNESCO que usan información de la base de datos de la división de Población de la Naciones Unidas, la tasa de alfabetización de adultos en América Latina y el Caribe en 1980 era del 79,5 y en 1990 del 84,9%, estimándose alcanzar el 88,5% en el año 2000.⁹

Como ilustración, puede consultarse el siguiente cuadro:¹⁰

Analfabetismo (% de la población de 15 años o mayor / selección de países)

País	1970	1980	1985	1990
Argentina	7,4	6,1	5,2	4,7
Bolivia	36,8		27,5	22,5
Brasil	33,8	25,5	21,5	18,9
Colombia	19,2	12,2	15,3	13,3
Ecuador	25,8	16,5	17,0	14,2
Guatemala	54,0	44,2	48,1	44,9
México	25,8	16,0	15,3	12,4
Paraguay	19,9	12,3	11,7	9,9
Rep. Dominicana	33,0	31,4	19,6	16,7
Uruguay	6,1	5,0	4,3	3,8
Venezuela	23,5	15,3	14,3	11,9

La disminución de la repetición se produjo en la mayoría de los países de América Latina, pero en algunos la tendencia fue regresiva. No hay estudios

comparativos que analicen las causas de tal variación. Veamos los siguientes índices de repetición, que analiza Ernesto Schifelbein¹¹ en base a información de UNESCO:

Repetición de primer grado

País	1973	1984
Colombia	50,5	45,6
Chile	32,6	18,3
Paraguay	37,2	29,5
Uruguay	20,3	21,5
Brasil	54,4	54,3
Perú	41,2	46,8
Venezuela	20,8	25,6

En el caso de Argentina, en cuanto al desgranamiento y la repetición, el siguiente cuadro muestra que entre 1954 y 1980 se mantuvo una tendencia constante a superarlos:¹²

Alumnos matriculados

Ciclo escolar	1 ^{er} grado	7 ^o grado	retención	desgrana- miento
1954-1960	665.000	233.735	35,1	64,9
1959-1965	653.392	278.009	40,7	59,3
1964-1970	723.264	321.940	44,5	55,5
1969-1975	751.049	375.723	50,1	49,9
1974-1980	729.048	391.756	53,7	46,3

Según información de UNESCO, en la mayoría de los países de los cuales se proporcionan datos completos, el porcentaje de repetidores disminuyó de la siguiente manera:¹³

País	1980	1990
Nicaragua	17	17
Venezuela	11	11
Brasil	20	19
Paraguay	14	9
Uruguay	15	9

Haití	21	13
Honduras	16	12
Panamá	13	10
Dominica	6	3
Cuba	6	3
México	10	9
El Salvador	9	8
Trinidad y Tobago	4	3
Surinam	22	23

La mayoría de las variables cuantitativas confirman que los sistemas educativos latinoamericanos seguían creciendo por lo menos hasta mediados de la década de 1970, aunque en muchos aspectos la onda expansiva de la educación pública llegó hasta fines de los 80. No obstante, acercándonos a esos años, la escuela era un terreno abonado por la necesidad de realizar profundas reformas, la función educadora de muchas sociedades había quedado dañada por el clima cultural de la represión y cada país presentaba un panorama distinto. En algunos, no se había modificado sustancialmente el modelo instalado un siglo atrás; en otros, se habían sostenido reformas que fueron adecuando el sistema a las demandas de la sociedad. Durante esos años recientes, el panorama general de América Latina mostraba problemas educativos viejos, nuevos y futuros, sumados, pero no todos los políticos e investigadores interpretaban las causas de la crisis resultante de la misma manera.

Las diferentes posiciones y cómo enfocarlas

Las posiciones en juego son las siguientes:

Políticos, técnicos y asesores internacionales neoliberales presentan el "ajuste" como la primera gran reforma del sistema educativo desde su fundación. Consideran que el modelo de sistema público, centralizado y escolarizado:

- * ha sido un fracaso porque es poco rentable a causa de la principalidad del Estado;
- * no se debe alentar su ampliación o su reconstrucción porque es antiguo, rígido y renuente al cambio;
- * el Estado debe cumplir un papel secundario, dejando que las leyes del mercado regulen la provisión de educación a la población;

- * el Estado debe restringir su intervención a programas de beneficencia, que llama "compensatorios";
- * la inversión debe restringirse al mínimo posible, siguiendo criterios de eficiencia de tipo empresarial para distribuir el presupuesto entre niveles y modalidades educativas;
- * la educación debe planificarse con criterios de competitividad, cuyo éxito estaría garantizado por la ley de la oferta y la demanda;
- * para tornar la inversión educativa eficiente, es necesario eliminar las caducas instituciones educacionales del pasado, desestructurar los programas dirigidos a sectores sociales innecesarios como fuerza de trabajo para el modelo económico neoliberal;
- * los docentes y autoridades del sistema son considerados empleados, gerentes y empresarios y los alumnos y sus familias, clientes de un inmenso *shopping* educativo;
- * el contrato colectivo de trabajo, la estabilidad, la sindicalización, los concursos, las seguridad social, etc., son considerados trabas para la libre competencia cuya eliminación es indispensable para modernizar el sistema.

En la conformación del modelo pedagógico neoliberal latinoamericano confluyen la teoría del capital humano, justificaciones pedagógicas que consisten en la identificación perversa de la teoría de la desescolarización de los años 60 y 70 con la desescolarización motivada por la renuncia del estado neoliberal a su responsabilidad educativa y la ideología inmedatista y socialmente irresponsable de la clase dominante argentina. Pero lo determinante es una enorme insensibilidad por parte del gobierno y de los dueños del país, de los técnicos y los sectores políticos y técnicos, que rechazan que el modelo de planeamiento educativo del neoliberalismo haya causado problemas estructurales al sistema educativo, consideran que la crisis comenzó mucho antes de las políticas neoliberales y que el "ajuste" de la educación es tan indispensable como el ajuste de la economía para modernizar el país. Sin embargo, critican fuertemente la restricción en la inversión educativa, aunque consideran que las consecuencias sociales del ajuste no son inherentes al modelo neoliberal sino derivaciones no deseadas y evitables con un "ajuste" con rostro humano.

Se encuentran los sectores que reconocen la gravedad de la situación, pero creen que es necesario rescatar una buena parte del sistema instalado para hacer una transformación y consideran que la reforma neoliberal agrava profundamente los problemas estructurales anteriores, causando una crisis

orgánica. Se expresan en una serie de posiciones, que coinciden básicamente en la defensa de los principios educativos liberales (rol principal del Estado, integridad del sistema de educación, revalorización del rol docente, necesidad de modernización gradual, participativa y con experimentación).

Cada posición se asienta en interpretaciones distintas sobre la situación educativa y sus perspectivas. Sin embargo, consideramos que aunque caben diferentes valoraciones de la información, hay datos básicos de la realidad educativa que no pueden ser negados. El procedimiento adecuado para abordarlos es analizar la evolución histórica de las principales variables cuantitativas y cualitativas y su proyección futura y comparar los sistemas educativos de otros países en la trayectoria histórica, en la actualidad y en adelante. La recopilación y análisis de la información correspondiente es la base indispensable para dirimir entre las posiciones anteriores de manera responsable. Lo es también para diseñar políticas educativas, modelos de financiamiento y estrategias de reforma del sistema.

Pero la dispersión e inaccesibilidad de la información cuantitativa que producen los gobiernos, así como la falta de confiabilidad de aquella que difunden algunos organismos públicos,¹⁴ colocan en una difícil situación a los investigadores y las organizaciones docentes, que necesitan conocer la realidad para proponer alternativas de solución a sus problemas. El análisis que sigue se ha hecho en base a información proveniente de fuentes gubernamentales, universitarias, de organismos internacionales y privados. No obstante, es solamente una aproximación que deberá ser profundizada con investigaciones cualitativas y análisis cuantitativos locales y regionales. Como veremos más adelante, las propias categorías estadísticas esconden los cambios profundos que las sociedades latinoamericanas han experimentado. Muchas de las categorías clásicas (desertor escolar, repetidor, etc.) impiden descubrir la emergencia de nuevos sujetos social y culturalmente distintos de los sujetos tradicionales de la educación latinoamericana.

Estado de la educación después de las medidas de "ajuste" en dos países

Argentina

De acuerdo con las estadísticas de los organismos internacionales, hasta mediados de los años 70, es decir al comenzar la dictadura militar, en la Argentina el sistema tenía problemas, pero educaba a la mayoría de los habitantes del país. La tendencia (cuyo impulso se nota aún en las estadísticas de finales de la década del 80) era que casi todos los niños y adolescentes fueran a la escuela, terminaran los ciclos primario y secundario completos e ingresaran a los institutos terciarios y a la universidad. La desertión y

repetición disminuían y crecía la aprobación. La formación de los docentes se elevó al nivel terciario. El nivel preescolar se extendió significativamente. Los universitarios argentinos conseguían lugares de prestigio académico, empleos en la industria y servicios privados fuera del país; la industria editorial estaba a la cabeza de la traducción y producción de libros en español; los trabajadores argentinos eran tradicionalmente más calificados que los de otros países del Tercer Mundo y la mano de obra ingresaba ya calificada al mercado de trabajo porque había recibido el aporte cultural y técnico del sistema de educación pública.

La última dictadura (1976-1983) barrió el terreno educativo de las fuertes corrientes críticas y de las innovaciones que estaban en germen y comenzó la desarticulación del sistema nacional de educación pública. La crisis económica minó las posibilidades de grandes sectores sociales de sostener la escolaridad de sus hijos. Restituido el régimen constitucional, se produjo una nueva irrupción de la demanda contenida por el régimen represivo. Antes de que se alcanzaran a instalar las reformas acordadas en el Congreso Pedagógico Nacional, la hiperinflación minó las posibilidades económicas de muchos argentinos para sostener la escolaridad de sus hijos.

La situación actual es que:

- * muchos chicos no asisten a la escuela regularmente, pero la deserción escolar tiende a disminuir en casi todas las provincias;
- * tiende a aumentar la matriculación, debido a que la escuela se ha hecho cargo de funciones tradicionalmente familiares o de otros organismos en las épocas del Estado de bienestar. En la provincia de Buenos Aires, los maestros atienden los comedores proporcionando la única alimentación diaria a los niños, realizan los trámites de documentación de la comunidad, aplican los programas de vacunación, colaboran en la revisión odontológica, atienden problemas familiares y de drogadicción y son víctimas de la violencia social, que ha penetrado la escuela;
- * más del 60% de la población que ingresa al sistema educativo no lo hace al nivel medio;
- * el atraso es cada vez mayor en todos los niveles educativos;
- * la repetición alcanza niveles alarmantes;
- * existen evidencias aún no estadísticas de crecimiento del analfabetismo absoluto, por desuso y por deficiencias en el aprendizaje;
- * las empresas tienen dificultades crecientes para conseguir mano de obra calificada;

- * hay síntomas de desgaste de la cultura general de la sociedad, con pérdida de conocimientos sobre la propia historia, pensamientos localistas, fragmentación témporo-espacial referida a la Nación, al mismo tiempo que vinculación con entidades mayores por los medios de comunicación;
- * se corre el peligro de perder la capacidad docente formada durante muchas décadas.

Chile

El "ajuste" fue hecho en Chile por la dictadura de Pinochet en la década de 1980, y continuado sin mayores modificaciones por el gobierno constitucional de Aylwin en 1990. Radicalmente descentralizador y privatizador, produjo quiebres en el sistema educativo que el gobierno de Frei está intentando revertir en alguna medida, aunque no se ha apartado fundamentalmente de los parámetros neoliberales.

También en Chile¹⁵ la cobertura de la educación básica era prácticamente universal desde comienzos de la década de 1970. La educación secundaria llegaba a 65 de cada 100 adolescentes en 1982, y en 1990 había alcanzado el 89%. El nivel preescolar en 1992 llegó al 33%.

Las medidas más profundas que tomó la reforma fueron:

- (1) Transferencia de los establecimientos escolares a los 325 municipios (ahora 334), que pasaron a manejar el personal, contratar y despedir profesores, infraestructura, sistemas de aporte (bibliotecas, materiales didácticos), mientras el Ministerio mantenía funciones normativas, definición del currículo y libros de texto, supervisión y evaluación.
- (2) Cambió la forma de asignación de los recursos (históricamente a través del presupuesto de gastos de los establecimientos) a una modalidad basada en el pago de una subvención por alumnos atendidos; se utilizó para estimular el establecimiento de empresas privadas en básica y media.
- (3) Traspaso de establecimientos públicos de nivel medio vocacional a corporaciones constituidas *ad hoc* por empresarios.

La participación de la educación en el Producto Bruto decreció del 3,5% al 2,5% entre 1980 y 1990, y el gasto público disminuyó del 11% en 1980 al 8,1% en 1990, afectando especialmente la educación superior. El sector privado con subvención estatal pasó del 15 al 30%.

La inequidad se nota en:

- * la educación preescolar, que en sectores de pobreza tiene una cobertura del 30,8%, es decir, que deja sin atender al 70%;
- * provincias rurales con alto riesgo educacional, donde se alcanza sólo un tercio de los objetivos mínimos;
- * la persistencia de tasas de repetición en la educación básica en su conjunto: 12,2% en 1988, con 14% en 4º y 8º y en las regiones de mayor concentración rural e indígena; de tasas de deserción entre 12% en 1º y 8% en octavo, que se acentúan en el medio rural y en los estratos de menores ingresos;
- * el 15,4% de los jóvenes de 20 años no cursaba educación superior, el 27,85% de los egresados de la media estaba cursando el nivel; de los jóvenes de 20 años del quintil más bajo, 4,8% cursa estudios superiores y de los de ingresos altos, el 40,5%;
- * en el conjunto del sistema, en 1990, 18% estratos más bajos, 63% medios y altos;
- * la expansión de la matrícula entre 1980 y 1990 amplió oportunidades casi exclusivamente para los estratos medio y alto.

Chile ha sido tomado como un ejemplo del éxito de la reforma neoliberal. Actualmente, el gobierno demócrata cristiano del presidente Frei está tratando de revertir el exceso de descentralización y la inequidad, que se ha profundizado dramáticamente. Sin embargo, reconstruir los lazos cortados del sistema de educación pública es una tarea difícil. Los acontecimientos político-educativos chilenos son una clara demostración de la necesidad de evitar desmontar la capacidad educativa instalada para realizar reformas, así como de la necesidad de experimentar pausadamente antes de generalizarlas en un país o a grandes poblaciones.

Algunas reflexiones metodológicas son necesarias: el modelo neoliberal está diseñado para dejar fuera, para excluir a la mitad de la población, y pretende volver eficiente (rentable) el sistema para la otra mitad. Pero ese proceso no es un simple cambio cuantitativo, no se trata solamente de que ahora habrá menos alumnos en las escuelas y en las universidades. El proceso es mucho más complicado, porque el neoliberalismo revierte la forma tradicional de funcionamiento de la educación, es decir, su movimiento inclusivo motivador de la escolarización, distribuidor de la cultura. El movimiento centrípeto que produce la exclusión es un complicado proceso por el cual estallan los sujetos anteriores que componían el escenario del éxito y del fracaso educativos. Estallan la identidad del docente y el alumno tradicionales, pero también

cambian profundamente los sujetos del fracaso, las excepciones producidas por las "disfunciones" del sistema tradicional. Analfabetos, desertores, repetidores y otros son distintos, son producidos por procesos nuevos, son sujetos con otra identidad que los tradicionales.

Sin embargo, los modelos no pueden aplicarse o imponerse automáticamente a la realidad. Los técnicos del neoliberalismo latinoamericano tienen un grave déficit en su formación teórica: confunden los modelos con la realidad. Pero los modelos son entidades diferentes de la vida real. Sirven para producir políticas, leyes, programas que son aplicados a sujetos de carne y hueso, a grupos sociales con historia y cultura. La mayoría de los sujetos latinoamericanos y de sus necesidades educativas no se adecúan al perfil establecido por el modelo y quedan fuera de los programas educativos. No son sujetos de la inversión económica en su educación, pues ésta no es redituable para el modelo económico-social neoliberal. ¿Cómo se educan? ¿Qué efectos profundos producen las reformas neoliberales, proyectadas hacia el mediano y el largo plazo? Es nuestra convicción que estamos ante problemas metodológicos que debemos encarar con urgencia, en consecuencia de lo cual resulta especialmente necesario:

1) *Pasar de un saber clasificatorio a un saber transformador*, porque el primero puede llenar un vacío de contenidos, proporcionarnos información, pero su tendencia es a seleccionar las continuidades, convalidar los procesos institucionalizados y legales y desechar las discontinuidades. Es un tipo de saber que no tiene capacidad para alterar las relaciones de poder.

En cambio, necesitamos descubrir los lugares donde la sociedad se disloca, donde las culturas se han fisurado, para construir lo nuevo desde ese desajuste de lo viejo que denuncia la caducidad de los viejos poderes.

2) *Deconstruir los ordenadores metodológicos y reordenar nuestra biblioteca (en el sentido de Benjamin).*

Las categorías de la estadística oficial esconden la situación real. Utilizaremos un análisis de la situación argentina, pero válido para varios otros países. Detrás del crecimiento de la matrícula y el decrecimiento de la deserción (que hace aparecer exitosa la política educativa oficial ante los organismos internacionales), se esconde la generalización reciente del fenómeno de la deserción interna (los maestros la denominan "exilio interno"), que se diferencia de la deserción tradicional formando un espectro de categorías. El siguiente cuadro, elaborado por la central sindical de los docentes argentinos, lo explica:

El desertor escolar tradicional:	El desertor producido por el "ajuste":
— era un pobre estructural o un campesino que había cursado algunos grados de la primaria	— proviene de diversos sectores de la población y tiene padres y abuelos que han cursado la escuela primaria y la secundaria
— tendía regularmente a decrecer en número	— tiende a decrecer en la forma tradicional y a crecer en formas nuevas
— era protegido, alimentado y contenido por su familia al abandonar la escuela, excepto en situaciones muy marginales	— tiene una familia desintegrada o con escasas posibilidades de proporcionarle alimentación, protección y contención
— se insertaba tempranamente en el mercado laboral	— se inserta en el subempleo o en las redes del desempleo
— no perdía la mayoría de los rasgos culturales de la ciudadanía, deficitariamente, pero aprendía los rituales nacionales, el lenguaje colectivo y las habilidades elementales para manejarse como ciudadano	— se hunde en circuitos socio-culturales que tienden a fragmentarse cada vez más
— abandonaba definitivamente el espacio escolar y era muy reacio a regresar o a vincularse con las actividades escolares	— tiende a no abandonar el espacio escolar, al cual concurre irregularmente o bien para realizar diversas actividades extracurriculares

El desertor sigue un camino tradicional:

- * desarticulación o falta de producción del vínculo de enseñanza/aprendizaje;
- * irregularidad en la asistencia, cumplimiento de tareas, etc.;
- * insistente repetición;
- * desvinculación del grupo etario;
- * abandono.

Pero el hecho es que ahora los chicos que no pueden sostener una regularidad en el aprendizaje o la asistencia tienden a no abandonar el espacio escolar. Por esa razón, se encuentran varias situaciones distintas:

- a) chicos que concurren de manera relativamente regular y siguen el ritmo escolar;

- b) chicos que concurren de manera relativamente regular, pero tienen problemas de aprendizaje o conducta;
- c) chicos que siguen concurriendo regularmente, pero han perdido la conexión, el ritmo, el vínculo de aprendizaje;
- d) chicos que no abandonaron la concurrencia al aula, pero lo hacen irregularmente, siendo tolerados o no por los maestros;
- e) los que son repetidores;
- f) quienes no abandonan la escuela totalmente, pues concurren a comer;
- g) quienes no abandonan la escuela totalmente, pues concurren a jugar, traficar mercancías diversas, incluido el narcotráfico;
- h) chicos que no abandonan la escuela porque concurren para acompañar a sus hermanos, llevar comida a sus casas, demandar atención en cuestiones de salud, problemas familiares, asesorías jurídicas, etc.;
- i) chicos que abandonan el espacio escolar, que finalmente desertan completamente de la escuela.

Los chicos de los grupos (a) y (b) están ubicados en la frontera entre la escolarización y el analfabetismo, entre el aprendizaje de los rituales, lenguajes y conocimientos públicos y los circuitos culturales con valor en el mercado y la exclusión social cultural. La situación del desertor que va a la escuela para buscar insumos no pedagógicos es verse doblemente marginado. No solamente se ubica entre los marginados de la riqueza y el bienestar, sino también entre los excluidos de su grupo etario y sus amigos, que siguen concurriendo a la escuela como alumnos.

En el caso del grupo (d), al realizar el pasaje de la condición de alumno a la de desertor, debe abandonar los circuitos públicos de educación sistemática que lo contenían y encontrar continente para la subsistencia en otros espacios. Entre ellos, los basurales, la mendigüez, el robo, el narcotráfico, se convierten en espacios contenedores porque poseen algún tipo de reglas, de organización, y algún sistema que asegura las provisiones básicas para la subsistencia física y cultural. Como información adicional, pero de primera importancia, debe subrayarse que en varias investigaciones actuales¹⁶ los pobres de siempre y los nuevos pobres son quienes tienen más esperanzas puestas en la educación de sus hijos: quieren que vayan a la escuela y viven como un fracaso profundo la deserción.

3) *Deconstruir las categorías de la política educativa neoliberal.*

El análisis de la relación entre las nuevas formas de construcción del poder y la exclusión educativa implica desentrañar el sentido de saberes teórico-prácticos que avanzan configurando nuevas teorías educacionales, acciones, reglas, rituales, paradigmas, costumbres que configuran como relaciones de

poder. Del universo discursivo neoliberal hay dos términos que deben ser especialmente desentrañados para comprender los cambios profundos que se están produciendo en la educación latinoamericana. Son ellos "descentralización" (o transferencia, que se usa como sinónimo en los documentos del Banco Mundial) e "integración". Ambas categorías han sufrido transformaciones importantes a través de la historia.

El concepto de descentralización esgrimido por los viejos educadores krausistas, los anarquistas, liberales y progresistas de diverso tipo, contra la centralización excesiva y burocrática de los sistemas escolares reclamaba la tranferencia de poder educacional a la comunidad educativa, a la sociedad civil, a los poderes locales. En el discurso sindicalista de los trabajadores de la educación, de los estudiantes y de las asociaciones de padres, el reclamo de descentralización lo es de participación, no de ruptura de la unidad nacional de los sistemas. En el escenario educativo latinoamericano, descentralización y dirección cultural de la sociedad fueron términos difíciles de conciliar. La transferencia descentralizadora y privatizadora que realizan hoy los programas de "ajuste" debe ser interpretada a la luz de la miseria en la cual se encuentran los supuestos sujetos de reemplazo del Estado que se retira de su responsabilidad educativa.

En cuanto al término "integración", lo hemos analizado en otro trabajo. Pero no podemos dejar de subrayar la importancia de su deconstrucción, que lo presenta como un campo riquísimo para el análisis de los procesos político-culturales en los cuales se decide el futuro de los nuevos sujetos. Es necesario relacionar el problema de la integración con el análisis de las nuevas formas de exclusión. Recordemos una vez más que los sistemas escolares latinoamericanos intentaron (con mayor o menor éxito, pero ésta fue su meta) ordenar, disciplinar culturalmente al conjunto de la población incluyéndola: ésa es a la vez la gran virtud y la enorme culpa de la educación moderna. Pero tengamos en cuenta que el neoliberalismo precisamente rechaza la inclusión y produce el ordenamiento cultural en base a la exclusión disciplinaria: la segregación territorial, la fragmentación social, la deslegitimación cultural de los grupos más afectados por la desocupación, la descalificación educacionnal de los que han sido excluidos del sistema escolar.

Desigualdad ampliada y creciente, descentralización privatizante y autoritaria, formas de integración excluyente de las grandes mayorías, se combinan produciendo cambios profundos que afectarán la educación de varias generaciones de latinoamericanos. Es de esperar que los nuevos sujetos políticos y sociales que surgen en el campo democrático tengan la fuerza suficiente para plantear alternativas político-culturales generadoras de proyectos educacionales capaces de desplazar del lugar de la hegemonía al neoliberalismo pedagógico. Hay experiencia acumulada, un campo imagina-

rio desplegado desde Paulo Freire en adelante y esbozos de proyectos. Pero su análisis es materia de otro trabajo.

NOTAS

1. Torres, Carlos A., Puiggrós, A., "The State and the Public Education in Latin America", en Torres, C.A. y Puiggrós, A., *Latin American Education: Comparative Perspectives*, Westview Press, USA, 1997.
2. Es semejante al que fuera implementado primero en España, en los últimos años del gobierno de Franco, y que fue reemplazado durante el gobierno socialista.
3. Villareal, Juan, *La exclusión social*, Buenos Aires, 1996.
4. CTERA, *Diagnóstico de la situación educativa argentina*, informe, Buenos Aires, 1997.
5. Romero Lozano, S., "La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina", en *Revista Iberoamericana de Educación* N° 1, enero-abril de 1993, España, pp. 18-19.
6. Braslavsky, C., "Transformaciones en curso en el sistema educativo argentino", en Puryear, J. y Brunner, J. J., *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas: un proyecto del diálogo interamericano*, OEA, Washington, 1995, vol. II, p. 33.
7. *Ibidem*, p. 34.
8. Schwartzman, S., Ribeiro Durham, E. y Goldemberg, J., "A educação no Brasil em uma perspectiva de transformação", en Puryear, J. y Brunner, J. J., *op. cit.*, p. 86.
9. UNESCO, *Anuario estadístico*, 1993.
10. CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 1993.
11. Schifelbein, E., "Financing Education for Democracy in Latin America", en Torres, C.A. y Puiggrós, A., *op. cit.*, p. 40.
12. Braslavsky, C., *op. cit.*, p. 35.
13. UNESCO, *Informe Mundial sobre la Educación*, Santillana, 1993, p. 133.
14. Existen excepciones, como es el caso del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) de la Argentina, cuya persistencia en difundir información altamente confiable le representa ser objeto permanente de ataques del Poder Ejecutivo Nacional, que lo acusa de exagerar las cifras del desempleo.
15. Brunner, J. J., "El sistema educacional de Chile", en Puryear, J. y Brunner, J. J., *op. cit.*
16. Appeal, *Proyecto de prospectiva*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1997.