



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

**Reformas educativas y exclusión social.  
La reconfiguración neoliberal del espacio de la  
educación básica en América Latina: los casos  
de Chile y México.**

---

Tesis que para obtener el grado de  
Doctora en Estudios Latinoamericanos, presenta

**Mercedes Gabriela Vázquez Olivera**

[junio 2012]

Comité Tutorial: Dra. Raquel Sosa Elízaga,  
Dr. Ignacio Sosa Álvarez, Dr. Armando Alcántara Santuario



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**Contenido**

Introducción.....	5
Primera parte Educación básica y reformas neoliberales	
I. A vuelo de pájaro: la educación básica antes de las reformas neoliberales.....	23
Enseñanza primaria obligatoria.....	24
La educación como justicia social.....	27
Educación para el desarrollo .....	32
Exclusión social y “crisis de los sistemas educativos”.....	43
II. La educación básica en el orden social neoliberal.....	49
Las rupturas profundas.....	52
Las propuestas de Milton Friedman.....	60
El Banco Mundial y la política educativa.....	65
III. Prioridades y Estrategias para las reformas.....	79
Nuevas prioridades para la educación básica.....	80
Satisfacer la creciente demanda de trabajadores adaptables.....	84
La calidad de la educación y la obsesión por la medición.....	91
Sobre la aplicación de las reformas en América Latina.....	95
Competitividad, eficiencia calidad, ¿equidad?.....	101
Segunda Parte Las reconfiguración neoliberal de la educación básica en Chile y en México	
IV. Chile: laboratorio de la educación neoliberal.....	109
La larga lucha por la democratización de la educación.....	110
Control militar y destrucción de la educación pública.....	129
La reingeniería neoliberal del sistema educativo.....	140
Privatización, selección y jerarquización en tiempos de democracia.....	156
Los alcances del experimento chileno.....	170
V. México: de la educación como justicia social a la educación para el mercado.....	173
Educación pública: laica, gratuita y obligatoria.....	174
La década perdida, antesala de las reformas.....	199
La “modernización” neoliberal de la educación básica.....	203
Calidad y medición: los nuevos mecanismos de control y exclusión.....	224
Reflexiones Finales: Reformas educativas y exclusión social.....	241
Bibliografía .....	250

## **Cuadros y Gráficas**

### Cuadros:

1. América Latina: escolarización bruta en escuelas primarias 1930 – 1954
2. América Latina y el Caribe: estimación de la matrícula y de las tasas de escolarización
3. América Latina y el Caribe. Clasificación de los países según el porcentaje de gastos públicos en educación con relación al PNB, año 1976
4. Rentabilidad de la inversión en educación, por regiones, grupos de países y por niveles de educación
5. Ejes y estrategias en las orientaciones de Política Educacional en los Noventa
6. Objetivos de la descentralización administrativa
7. Sistemas nacionales de medición de la calidad de la educación
8. Leyes asociadas a las reformas educativas
9. Educación primaria en Chile: matrícula según tipo de proveedor (1920-1960)
10. Chile. Establecimientos educativos según tipo de dependencia 1980-1990
11. Chile. Composición socioeconómica de la matrícula escolar
12. Chile. Programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica
13. México. Matrícula y escuelas de educación primaria 1921-1940
14. México. Matrícula del sistema educativo 1950-1980
15. México. Número de escuelas particulares 1980-2011

### Gráficas

1. América Latina: Gasto Social 1981-1995
2. Gasto público en educación. América Latina y el Caribe
3. América Latina Gasto público educación superior / primaria y preprimaria
4. América Latina. Conclusión de la educación primaria entre jóvenes de 15 a 19 años de la población total según sexo y quintiles de ingreso, alrededor de 2007-2008.
5. América Latina: Conclusión del ciclo de baja secundaria entre jóvenes de 20 y 24 años de edad según quintiles de ingresos, alrededor de 2006.
6. Chile. Gasto público en educación 1964-1971
7. Chile. Matrícula primaria 1940-1973
8. Chile. Matrícula público/privada 1920-1973
9. Chile. Gasto público en educación como % del PIB 1970-1990
10. Chile. Porcentaje del gasto público total por nivel de enseñanza 1981-1990
11. Chile. Matrícula educación básica 1981-1991
12. Chile. Índice de remuneraciones del profesorado 1960-1991
13. Chile. Matrícula niños por dependencia 1981-1993
14. Chile. Gasto en educación como % del PIB 1990-2005
15. Chile. Número de establecimientos por dependencia administrativa 1990-2009
16. Chile. Matrícula de enseñanza básica por dependencia administrativa 1990-2009
17. Chile. Distribución de establecimientos particulares subvencionados 2004
18. Chile. Porcentaje de matrícula educación básica por dependencia 2009
19. Chile. Matrícula de educación básica por área geográfica según dependencia administrativa, 2009
20. Chile. Distribución de la matrícula de educación básica según dependencia y quintiles de ingreso 2006
21. México. Matrícula Primaria 1950-1980
22. México. Participación de los salarios en el PIB 1976-1996
23. México. Gasto público en educación respecto al PIB 1980-1990
24. México. Matrícula de las escuelas primaria 1984-1995
25. México. Gasto nacional en educación como % del PIB 1990-2008
26. México. Distribución porcentual del gasto nacional en educación según origen 1990-2008

## **Introducción**

La inquietud que dio origen a la investigación cuyos resultados aquí se presentan, podría resumirse en la necesidad de acercarme a la comprensión del papel que las reformas de los sistemas de educación básica han jugado en la construcción de la hegemonía del modelo neoliberal en América Latina y de las implicaciones que éstas han tenido con relación a la exclusión social.

A lo largo de la historia la educación ha cumplido una “función de reproducción del orden social, de promoción de la sumisión”, pero también ha desempeñado “otra función, en cierto modo contrapuesta, [la] de liberar al hombre y de suministrarle instrumentos para entender y transformar la realidad física y social.” (Delval:2008,99)

Considero que contribuir a desentrañar los mecanismos que se han utilizado para poner la educación al servicio de la construcción y reproducción de un orden social neoliberal, es una forma de aportar al fortalecimiento de argumentos y prácticas que posibiliten la construcción de alternativas a ese modelo profundamente concentrador y excluyente.

Los fines de la educación no son siempre los mismos, cambian en cada sociedad y en el tiempo porque están estrechamente ligados al tipo de hombre que se pretende formar. El papel que los distintos proyectos políticos o modelos de organización social asignan a la educación se define “de acuerdo con la organización y el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, y la distribución del poder entre los grupos sociales.” (Delval:2008,87)

Los sistemas educativos son parte del espacio público en el que se manifiestan las orientaciones y contradicciones de los grupos en el poder, así como las demandas y conquistas de los grupos oprimidos para hacer valer sus derechos. Como destaca María de Ibarrola: “al ser el escolar el proceso educativo dominante, se constituye en un importante espacio de lucha por el control y

dirección de los procesos económico, político y social del país entre las distintas clases sociales, las que encuentran usos específicos en la escolaridad para ello.” (De Ibarrola:1986,118)

Las expectativas que se asignan a la educación en los distintos proyectos dominantes se expresan en la orientación y contenido de la política educativa, entendida como el conjunto de decisiones (lineamientos declarativos y prescriptivos) tomadas por el Estado para orientar la práctica educativa en contextos específicos.

Al llegar al poder grupos con posturas y/o proyectos políticos diferentes a los anteriores, se modifica el contenido y orientación de la política educativa y las reformas suelen constituirse en los mecanismos privilegiados para buscar la adecuación de los sistemas escolares a lo que, desde esa particular postura o proyecto, se define como lo que la sociedad necesita de la educación.

Es por ello que Thomas S. Popkewitz destaca que “la reforma educativa implica cuestiones de producción social y de regulación estatal en tanto implican prácticas de gobierno que producen valores sociales y relaciones de poder.” (Popkewitz:1994,103)

En los países latinoamericanos el Estado se asumió tempranamente como Estado docente y la convicción de que la educación es un derecho social se vio fortalecida a partir de los movimientos sociales que tuvieron lugar durante las primeras décadas del siglo XX. En diversos momentos se introdujeron reformas a los sistemas educativos en uno u otro país de la región, modificaciones de mayor o menor alcance y profundidad en correspondencia con los distintos modelos de organización económica, política y social que, a partir de determinada correlación de fuerzas, guiaban el rumbo de la nación. Pero es posible decir que durante más de cien años, esas transformaciones no trastocaron la centralidad del Estado en la tarea educativa.

Sin embargo, al acercarse el fin del segundo milenio, se inició en América Latina un proceso de profunda transformación de la educación que difiere

significativamente de las realizadas en periodos anteriores porque responde a un modelo que postula la superioridad del mercado en todos los ámbitos de la vida social, y el consecuente acotamiento del papel del Estado.

Las reformas educativas que empezaron a instrumentarse en las últimas décadas del siglo XX han incluido modificaciones tanto en la organización, financiamiento y gestión de los sistemas educativos, como en los procesos pedagógicos y los contenidos curriculares. Modificaciones que en algunos casos han alcanzado rango constitucional y en muchos países han derivado en el establecimiento de nuevas leyes generales de educación.

El alcance y profundidad de esas modificaciones así como el contexto de fortalecimiento del neoliberalismo como fuerza ideológico-política en que éstas se definieron, fue lo que en primera instancia despertó la inquietud por realizar esta investigación.

El trabajo se inició con la revisión colectiva de diversos textos sobre las reformas de la década de los años noventa y, especialmente, de una serie de documentos en los que el Banco Mundial presenta los diagnósticos de sus “expertos” sobre la situación de la educación en los “países en vías de desarrollo” y las correspondientes “sugerencias” para su transformación.

El análisis y las enriquecedoras discusiones que tuvimos en el Seminario de Educación coordinado por la Dra. Raquel Sosa en el Posgrado de Estudios Latinoamericanos, me llevaron a la consideración, confirmada ahora, de que más allá de reformas puntuales relacionadas específicamente con el financiamiento, la gestión o con los contenidos curriculares, nos encontramos frente a una profunda reconfiguración tanto del espacio público que ocupan los sistemas educativos, como del papel que deben desempeñar.

Ese planeamiento, todavía muy general, dio lugar a la necesidad de identificar las rupturas que estas transformaciones implican con relación a periodos anteriores y a la consideración de que para ello era necesario recuperar los principales postulados neoliberales sobre la sociedad y a la educación,

leyéndolos en contrapunto con los fundamentos filosóficos y políticos que dieron lugar a la concepción del Estado docente y al surgimiento y expansión de los sistemas de educación pública en la región.

Dos decisiones más derivaron del primer acercamiento al problema visto de esa manera: centrar la investigación en la educación básica y tomar como eje para el análisis la exclusión social.

La educación primero llamada elemental y más tarde primaria, a la que asisten los niños a partir de los seis o siete años de edad fue concebida para la formación de los futuros ciudadanos y trabajadores. La primaria corresponde a la etapa en que se inicia el desarrollo integral de las personas y por ello, a través de su escolarización, se busca que los niños adquieran los conocimientos básicos e interioricen las conductas, actitudes y valores necesarios para participar en la vida social, y para favorecer el desarrollo de todas sus facultades humanas.

Desde sus orígenes la institución y las prácticas de la escolarización han desempeñado un importante papel en las dinámicas de inclusión/exclusión social que los distintos proyectos políticos conllevan.

La tendencia a proporcionar educación primaria a toda la población ha estado estrechamente vinculada a la idea de que “la escuela es el lugar idóneo para uniformar a los alumnos y hacerles participar de los valores deseables, es decir, que desean los que gobiernan la sociedad.” (Delval,2008:21) Pero también, desde los grupos oprimidos, la enseñanza primaria se ha pensado como un mecanismo de movilidad social y como un espacio de praxis y reflexión sobre el mundo para transformarlo.

Garantizar educación primaria a toda la población ha sido una demanda constante de los pueblos latinoamericanos, exigencia que fue recogida, con diferentes énfasis y matices, en los proyectos políticos de los grupos gobernantes de los países de la región especialmente a partir de la década de los años treinta del siglo pasado propiciando una importante expansión de los subsistemas de educación básica y un constante incremento en su cobertura.

Asimismo, en correspondencia con los procesos de desarrollo económico y de democratización de nuestras sociedades, se fueron incrementando los conocimientos que se consideran indispensables para la participación en la vida de la sociedad, de manera que la educación básica se fue extendiendo en su duración pasando de cuatro a seis años, ocho y nueve después, prolongado el tiempo en que se considera, al menos teóricamente, que los niños y jóvenes deberían dedicarse prioritariamente a estudiar, a adquirir la formación necesaria para integrarse después a la vida laboral y al pleno ejercicio de su ciudadanía.<sup>1</sup>

Con las reformas neoliberales el Estado no retira su participación directa en la educación básica, pero reformula sus atributos y acciones a partir de lineamientos que, en el contexto de la globalización neoliberal, son ahora definidos por los organismos financieros internacionales, especialmente el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Si consideramos con Popkewitz (2005:136) que el Estado “es la entidad gobernante cuya política social actúa para alterar las dimensiones de inclusión/exclusión social”, resulta pertinente pensar que con el acotamiento del papel del Estado, las reformas educativas implicarían también modificaciones en los mecanismos y la dinámica de inclusión/exclusión de grupos e individuos.

El concepto de exclusión social ha ido ganando fuerza en el análisis de los efectos que la globalización neoliberal ha tenido en los sistemas de bienestar y los mercados de trabajo, destacando cómo ha debilitado los lazos que mantienen y definen en una sociedad la condición de pertenencia.<sup>2</sup> El incremento de su “popularidad” está relacionado con “los intentos por comprender e interpretar las

---

<sup>1</sup> Actualmente la educación básica en Chile es de ocho años y en México de nueve, comprendiendo en ambos casos la primaria y la “baja secundaria”, aunque en Chile esos niveles no están diferenciados como sí ocurre en México. En ambos países se considera que los niños deben iniciar su educación básica alrededor de los seis o siete años, y se plantea la conveniencia de iniciar su escolarización unos años antes en el preescolar.

<sup>2</sup> Para una revisión del surgimiento y evolución del concepto de exclusión social Cfr. Saraví, 2006; y Littlewood, Herkommer y Koch, 2005

nuevas pautas de división social surgidas durante el último tercio del siglo XX”<sup>3</sup> (Littlewood, Herkommer y Koch,2005:20)

De manera que la exclusión social se asocia, en primer término, con la crisis de la sociedad salarial, considerando que en la actualidad sus dos principales motores son el desempleo y la precariedad laboral, así como las dificultades que enfrentan los potenciales nuevos trabajadores para ingresar al mercado de trabajo. Sin embargo, el término no hace referencia solamente a la nueva dinámica del mundo del trabajo, sino, especialmente, a las consecuencias negativas que una integración laboral precaria y débil tiene para alcanzar niveles aceptables de participación social. (Saraví:2006)

Al hablar de exclusión se busca centrar la atención en aquellos “procesos mediante los que las personas, o grupos de ellas, no tienen acceso, o sólo un acceso restringido, a determinados derechos considerados como vitales para vivir con un mínimo de bienestar y seguridad, tales como el trabajo estable, la vivienda digna, la atención sanitaria, la educación, etc., que definen lo que se conoce como ciudadanía social.” (Luengo:2005,7)

La noción alude no tanto a una situación o condición, sino a una serie de procesos generados en la sociedad, que en las últimas décadas se organiza y funciona en razón de una creciente diferenciación interna y de las más amplias desigualdades. Procesos que no se comprenden desde la llamada sociedad del bienestar, porque “... se corresponden con la intensificación de las condiciones de competencia y la consiguiente reestructuración de las instituciones sociales y políticas.” (Littlewood, Herkommer y Koch,2005:30)

Francois Dubet señala la conveniencia de “distinguir analíticamente la

---

<sup>3</sup> Desde algunas perspectivas la pertinencia del concepto de exclusión social se fundamenta desde la insuficiencia de modelos anteriores y sus categorías, como la de clase social, para dar cuenta de estos nuevos fenómenos. Sin embargo, en otra postura, que es la que en este trabajo se asume, la clase social conserva su validez como concepto organizador del análisis de la realidad social y a ella se suma la noción de exclusión social buscando enfatizar los procesos y mecanismos que en las últimas décadas han implicado la profundización de las diferenciaciones y desigualdades en nuestras sociedades.

exclusión social y la exclusión escolar”. La estructura social, advierte, “es siempre desigual, pero puede ser más o menos democrática. Algunas estructuras sociales están cerradas y no permiten o no pretenden la existencia de la movilidad social”, en tanto que otras “aunque mantengan la desigualdad, procuran una igualdad de principio, generando cierta movilidad.” Y cabe recordar que las políticas educativas “son sólo uno de los elementos, entre otros muchos, de la naturaleza y el funcionamiento de esta estructura.” (Dubet,2005:94)

A su vez, el sistema escolar “puede estar más o menos abierto, o cerrado en lo referente a la duración de los estudios y la selectividad del sistema. Algunos sistemas pueden optar por una selección precoz, otros por una selección más tardía, algunos diversifican la oferta escolar, otros intentan hacerla más homogénea...”, características que es necesario considerar para valorar el posible “valor añadido que otorga la escuela a las desigualdades que recibe.” (Dubet,2005:94)

El estudio de los mecanismos de exclusión, afirma el investigador, debe considerar ambas dimensiones y enfatizar, precisamente, la articulación del sistema escolar con el sistema social.

En esa misma dirección Thomas S. Popkewitz, en varios trabajos centrados en la relación entre la gobernación<sup>4</sup> educativa y la inclusión/exclusión social, plantea que su estudio debe contemplar no sólo la problemática de la equidad, entendida como la “representación y acceso de individuos y grupos a las prácticas educativas y sociales”, sino también lo que denomina la “problemática del conocimiento” que se centra “en los sistemas de razón incrustados en la política educativa y en las reformas pedagógicas”.

Mientras que la problemática de la equidad sitúa la política de la gobernación en los procesos que incluyen o excluyen a ciertos grupos de la participación, la problemática del conocimiento se concentra en la

---

<sup>4</sup> La gobernación entendida, de acuerdo con Hirst como “los medios con los que se controlan o dirigen una actividad o conjunto de actividades y que producen una serie aceptable de resultados, que están de acuerdo con algún estándar social establecido.” (Popkewitz:2005:118)

producción de las imágenes y narrativas como principios generadores de clasificación, cuyas funciones son las de calificar y descalificar a los individuos para la participación. (Popkewitz,2005:120)

De modo que el estudio de las reformas educativas y su articulación con la inclusión/exclusión social, no debiera limitarse a las implicaciones que éstas han tenido en las posibilidades de acceso, permanencia y conclusión de los estudios, dinámicas generalmente asociadas con la estratificación derivada de la distribución del ingreso, sino que debe considerar también las “fórmulas” que subyacen a las reformas y que “organizan y confieren valor a ciertos tipos de relaciones sociales y, al mismo tiempo, producen regulación a través de los estilos de razonamiento y de los esquemas de clasificación que se emplean.” (Popkewitz:1994,307)

Retomado esos planteamientos en la investigación se consideraron dos niveles o dimensiones de análisis. El primero, de carácter más teórico y general, se centró en la concepción neoliberal de la sociedad y de la educación con el objetivo de destacar las rupturas que ésta conlleva con relación a las posturas predominantes en periodos anteriores, y, sobre todo, de intentar desentrañar el significado profundo de las reformas en tanto adecuaciones para hacer compatibles los sistemas de educación básica con los requerimientos del orden social neoliberal. A ello responden los tres primeros capítulos de este trabajo que hacen referencia a la región en su conjunto.

El segundo nivel de análisis corresponde al estudio del proceso de reforma en contextos específicos. Para ello se decidió trabajar la transformación de los sistemas educativos de nivel básico en Chile y en México.

El estudio del caso chileno resultaba indispensable. La dictadura militar, en contubernio con los “Chicago Boys”, impuso violentamente, por primera vez en la región, las reformas para la reconfiguración neoliberal de la educación. Chile fue el laboratorio de esa transformación que posteriormente el Banco Mundial fundamentó teóricamente a partir de una reformulación de la teoría del capital humano, y tradujo a lineamientos puntuales para toda la región.

En cuanto a México, la motivación inicial no tenía mayor fundamento que el hecho de ser mi país, el lugar donde he vivido de cerca la transformación del ámbito educativo y donde considero que mejor puedo aportar a la defensa de la educación pública.

Hasta aquí el recuento de las inquietudes que dieron lugar a este trabajo y de las decisiones tomadas para su desarrollo. En los siguientes párrafos se expone, a manera de guía de lectura, una breve recapitulación de los contenidos y problemáticas abordadas.

En el primer capítulo se hace un recorrido “a vuelo de pájaro” por la historia de la construcción y desarrollo de los sistemas de educación básica en la región. Recorrido en el que, a riesgo de que la exposición pueda resultar un tanto esquemática, se propone diferenciar tres grandes proyectos políticos: el primero corresponde al periodo de consolidación del Estado moderno liberal en el que emergieron los sistemas educativos, el segundo hace referencia a los proyectos nacionalistas surgidos bajo el impulso de las luchas populares en las primeras décadas del siglo XX, y el tercero al proyecto desarrollista que tuvo como eje la industrialización sustitutiva de importaciones.

En cada uno de ellos se busca destacar el papel que se le asignó a la educación primaria, los fundamentos que a grandes rasgos delinearon la política educativa, el camino seguido para la expansión de los sistemas de educación básica y su articulación con las dinámicas de inclusión/exclusión social.

En términos generales es posible decir que tanto el proyecto nacionalista como el desarrollista de alguna manera planteaban un proyecto de futuro, de construcción colectiva de una sociedad más próspera y justa en el que se incluía a toda la población, aunque de manera diferenciada. En congruencia con ello la política educativa tuvo como uno de sus objetivos la universalidad de la educación primaria y, al menos teóricamente, se propuso la eliminación de la exclusión en lo que a ese nivel educativo correspondía.

A lo largo del siglo XX los sistemas educativos, que desde su nacimiento

fueron profundamente diferenciadores y excluyentes, empezaron a “abrirse” especialmente en el nivel básico y, al mismo tiempo, la selección de aquellos que podrían seguir estudiando y quienes se incorporaría tempranamente al mercado laboral fue paulatinamente desplazándose hacia niveles superiores y alejándose de la niñez.

La educación primaria tuvo una rápida expansión a partir de la década de los años cuarenta, sin embargo, la promesa de universalidad nunca se cumplió. Importantes sectores de la población, sobre todo en las zonas rurales y especialmente entre la población indígena, quedaron excluidos de la escolaridad. La erradicación del analfabetismo siguió siendo una asignatura pendiente, y la imposibilidad de concluir el primer ciclo educativo afectó a los niños de las clases bajas, tanto en el campo como en los centros urbanos. La “crisis de los sistemas educativos” de la que empezó a hablarse reiteradamente durante la década de los años setenta, se refería en buena medida a la exclusión de esos sectores, considerada entonces más bien en términos de marginación.

La crisis se agudizó durante la llamada “década perdida” con la introducción de las primeras medidas tendientes a la construcción de un orden social neoliberal. Con el llamado “ajuste estructural” se redujo el gasto público destinado a la educación, la pobreza en la región tuvo un incremento importante, el desempleo empezó a campear en toda la región y en algunos países, México por ejemplo, disminuyó el número de niños inscritos en las escuelas primarias.

Al iniciar la década de los años noventa empezaron a introducirse las reformas educativas, medidas que discursivamente se presentaron como respuesta para dar salida a esa crisis pero que en realidad buscaban avanzar en otra dirección.

Con el título “La educación básica en el orden social neoliberal”, en el segundo capítulo se exponen los postulados básicos del neoliberalismo, el papel que éste asigna a la educación y las propuestas para la transformación de los sistemas de educación básica, tanto las planteadas por Milton Friedman durante la

década de los años sesenta, como las formuladas más tarde por el Banco Mundial.

El pensamiento neoliberal concibe a la sociedad como un “orden espontáneo que se genera a sí mismo para los asuntos sociales” a partir de la libre participación de los individuos en el mercado. (Hayek:1982,181) De ahí que el Estado deba limitar sus funciones a la protección de los individuos de la violencia, tanto externa como interna, y a la administración de la justicia, entendida como la adopción de reglas generales que garanticen el libre juego del mercado

Podríamos decir que de ese planteamiento derivan las profundas rupturas que el neoliberalismo implica con relación a los proyectos políticos de periodos anteriores. Incluso resulta difícil hablar del modelo neoliberal como un proyecto, como un plan o bosquejo de organización social, en el que se contemple, aun de manera diferenciada, la inclusión de los distintos grupos sociales en función de ideales o procesos colectivos.

En el orden social neoliberal la educación pertenece al ámbito privado, a la familia, se considera que lo que hace en los sistemas escolares no tiene que ver propiamente con la educación sino con la instrucción, es decir con la transmisión de conocimientos que tienen una aplicación específica inmediata.

El Estado brinda servicios relacionados con la instrucción que sin duda son de suma importancia, pero que, como cualquier otro servicio, deberían estar sujetos a las leyes de la oferta y la demanda. No hay ningún motivo por el cual el Estado deba tener el “monopolio de la educación”. Ese es el argumento central con base en el cual se impulsa que otros sectores (individuos, empresas, iglesias) brinden también servicios educativos y que se traslade parte del gasto a los “beneficiarios”, es decir a los estudiantes y a sus familias.

Pero la privatización no es el único objetivo de las reformas, como se expone en el capítulo tres, éstas buscan ir más allá. Y es que en el orden social neoliberal es deseable que todos los niños vayan a la escuela, pero que lo hagan no en su calidad de futuros ciudadanos, sino en tanto consumidores y potencial

fuerza de trabajo que desde los primeros años de vida deben recibir determinada capacitación. Esa es la perspectiva que subyace en las reformas de la educación básica que el Banco Mundial recupera magistralmente al sentenciar que "... la educación debe estar concebida para satisfacer la creciente demanda de trabajadores adaptables..." (BM:1996,27)

La formación de ciudadanía, elemento central de la tarea educativa del Estado en periodos anteriores, prácticamente es excluida de los objetivos de la educación básica porque en el orden social neoliberal "... el ciudadano es esencialmente económico. La ciudadanía no se realiza en el acto de la participación política o cívica sino en el consumo. Se es ciudadano en la medida que se participa en el mercado..." (Gómez Leyton:2008,154)

De manera que en las prácticas escolares lo importante no son los procesos formativos sino los resultados del aprendizaje, la capacitación en ciertos desempeños que deben ser observables y cuantificables, al igual que cualquier otra mercancía. En el fondo lo que se busca con la reconfiguración del espacio de la educación básica es que en la práctica, en la vida cotidiana de las escuelas, los niños vayan aprehendiendo como valores fundamentales el individualismo y la competencia en el mercado. Y eso sólo puede lograrse con un sistema educativo segmentado y claramente diferenciado, que desde los primeros años de escolarización introduzca prácticas basadas en la selección, clasificación y jerarquización de estudiantes, maestros y escuelas.

Los procesos seguidos en Chile y en México para avanzar en esa dirección se presentan en los capítulos cuatro y cinco respectivamente. Ambos inician de nueva cuenta con un recorrido del surgimiento y desarrollo de los sistemas educativos, destacando las especificidades que estos tuvieron en cada uno de esos países a fin de tener un referente que permita destacar el alcance y significado de las reformas neoliberales.

Se presenta también una detallada reconstrucción del proceso de reforma: los lineamientos generales de la política educativa, los contenidos y secuencia de

las medidas específicas instrumentadas hasta aproximadamente el año 2010, así como algunos datos que permiten mostrar las implicaciones que éstas han tenido en términos de exclusión social.

En el caso de Chile se presentan con especial detenimiento las medidas impuestas a punta de bayonetas por la dictadura militar. La violencia utilizada es casi imposible de describir, pero la recuperación de las órdenes dadas a conocer a través de una serie de circulares emitidas por los militares permite un acercamiento a la forma en que la educación pública fue destruida y de cómo se implantaron los cimientos de la educación neoliberal. La experiencia chilena resulta paradigmática, tanto por la claridad con la que se expresan en la práctica las orientaciones neoliberales, como por la profundidad de la transformación realizada y las dinámicas de exclusión que han conllevado. Espero que la lectura de ese apartado contribuya a una mayor comprensión del significado que tiene para América Latina el valiente movimiento estudiantil chileno y su exigencia de educación pública e igualitaria para todos.

Sobre las reformas realizadas en México, vistas a contrapunto de la experiencia chilena, cabe destacar, por un lado, la coincidencia en los fines y la orientación de las mismas, y por otro, los mecanismos discursivos y políticos que se han utilizado para introducirlas en un contexto de supuesta estabilidad democrática. La corresponsabilidad, la igualdad de oportunidades y los llamados “pactos” y “acuerdos” firmados con la dirigencia del poderoso sindicato magisterial, han sido fundamentales en ese proceso.

La revisión del camino seguido para la reconfiguración del espacio de la educación básica en Chile y en México permite afirmar que, lejos de resolver los problemas asociados a la exclusión social que se denunciaron en la década de los años setenta, nos encontramos hoy con sistemas educativos profundamente más excluyentes. Baste, por lo pronto, mencionar que a lo largo de la investigación se fueron perfilando tres ámbitos o dimensiones de la exclusión social en las que las reformas del nivel básico han incidido: a) la exclusión de niños y niñas asociada al incremento de la pobreza y la profundización de las desigualdades que el modelo

neoliberal conlleva; b) una nueva dimensión de exclusión asociada a la inequitativa distribución del conocimiento derivada del restringido papel que el modelo neoliberal asigna a la educación básica y c) los nuevos mecanismos de exclusión introducidos en los sistemas educativos asociados a la centralidad de la evaluación-medición para la selección, clasificación y jerarquización de alumnos, profesores y escuelas.

Cabía la posibilidad de organizar la presentación de los resultados de la investigación a partir de esos ejes, sin embargo consideré pertinente mantener como bloques separados los casos de Chile y de México, tanto por la riqueza que aporta la experiencia chilena vista en su conjunto y que bien valdría la pena considerar para el estudio de los procesos seguidos en otros países, como porque permite apuntar otro aspecto que fue emergiendo a lo largo de la investigación y que no habían sido considerados inicialmente.

La reconstrucción de la experiencia chilena pone de manifiesto que las primeras reformas, las introducidas por la dictadura militar, no respondieron, en primer término, a la privatización y mercantilización de la educación, respondieron fundamentalmente a la necesidad de control, de supresión de toda posibilidad de resistencia, de borrar toda memoria, toda esperanza democrática. Esa fue la base para la reingeniería del sistema educativo.

Cuando inicié la redacción del capítulo sobre las reformas en México me resultó imposible dejar de preguntarme si el control, la desarticulación de la resistencia y la imposición de cierto orden y disciplina en las fuerzas que intervienen en el proceso educativo, han sido también parte fundamental de la transformación educativa en México y en otros países latinoamericanos. Algunos elementos con relación a ello se apuntan en el capítulo correspondiente y en el apartado de reflexiones finales.

Queda pendiente para futuras investigaciones retomar el tema de la imposición-control que las reformas educativas neoliberales parecen requerir, plantearlo como hipótesis de trabajo y considerar, además de los casos de Chile y

de México, otros países del subcontinente, tanto aquellos donde la introducción del modelo neoliberal estuvo precedido de dictaduras militares, como aquellos donde los militares no tomaron el poder.

Naomí Klein nos ha hablado ya de la *Doctrina del Shock*, de los “ataques organizados contra instituciones y bienes públicos, siempre después de acontecimientos de carácter catastrófico...” y de las reformas que a partir de ello se han puesto en marcha en distintos lugares del mundo. (Klein,2007:26)

La experiencia Argentina ha empezado también a sistematizarse dando lugar a trabajos como los publicados por Pinéau, Mariño, Arata y Mercado (2006) bajo el título *El principio del fin. Políticas y memorias de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)*.

Queda pues el compromiso para avanzar la investigación en esa dirección y la invitación para leer el presente trabajo, considerado también esa dimensión.



## Primera parte

# Educación básica y reformas neoliberales



## Capítulo I

### **A vuelo de pájaro: la educación básica antes de las reformas neoliberales**

En las últimas décadas del siglo XX se inició un proceso de profunda transformación de los sistemas educativos de los países latinoamericanos. Las reformas han incluido modificaciones en prácticamente todos los ámbitos del proceso educativo: la organización, financiamiento y gestión de los sistemas, las orientaciones pedagógicas y los contenidos curriculares.

Suele señalarse como punto de partida de esa transformación la “crisis” en que se encontraban los sistemas de educación pública al finalizar la década de los años setenta. La persistencia del analfabetismo, el incumplimiento de la promesa de universalidad de la educación primaria y las dificultades que enfrentaban los niños, especialmente los de las clases bajas, para concluir el primer ciclo de enseñanza, fueron los aspectos que con mayor énfasis se denunciaron en aquellos años.

En las siguientes páginas se presenta, a vuelo de pájaro, un recorrido por el contexto en el que surgieron los sistemas educativos en América Latina, las políticas que, a partir de la centralidad del Estado, propiciaron su rápida expansión y las principales problemáticas y deficiencias que llevaron a hablar de una crisis en el ámbito educativo.

Lejos de pretender una reconstrucción histórica pormenorizada, se busca destacar aquellos aspectos de mayor significación para comprender qué es lo que se consideró en crisis y por qué, con el objetivo de construir un referente para identificar, en el siguiente capítulo, la perspectiva desde la cual se planteó “resolver” aquella crisis, las rupturas que con relación a periodos anteriores conllevan las reformas educativas de corte neoliberal y las repercusiones que éstas han tenido en las dinámicas de inclusión/exclusión social.

## **1. Enseñanza primaria obligatoria**

La importancia de la educación para la transmisión de los valores integrantes de la identidad nacional y la idea de que la educación pública podía jugar un papel central en la conformación y consolidación de los Estados modernos, estuvo presente en los países latinoamericanos desde las primeras décadas del siglo XIX.

Durante el periodo que siguió a la independencia las rivalidades entre Iglesia y Estado fue generalizada y constituyó un elemento de confrontación entre los grupos oligárquicos de las nacientes repúblicas; sin embargo, tanto liberales como conservadores, “consideraron la importancia de la educación en su doble valor: como instrumento de mejoramiento material del país y como modelador de ciudadanos leales, aunque con signos encontrados.” (Weinberg:1995,126)

A partir de esa convicción, impulsada por “el ala más dinámica de las revoluciones de emancipación, denominada por algunos autores liberal-republicana”, poco a poco fue ganando fuerza “una línea de conceptualización de la enseñanza popular institucionalizada como nivel primaria de un sistema de educación en que ocupa un lugar privilegiado, vinculada al progreso y la institucionalización de la nación.” (Braslavsky:1985,22-24)

Asumir las funciones sociales que tradicionalmente habían estado en manos de la Iglesia, entre ellas la educación, resultaba fundamental para los grupos liberales. Sin embargo en el contexto de las fuertes luchas internas que se libraron durante más de cuatro décadas en casi todos nuestros países, el ambicioso objetivo de organizar la educación elemental para toda la población debió postergarse hasta avanzada la segunda mitad del siglo XIX. Fue entonces cuando se decretaron una serie de leyes orgánicas que establecieron la creación de lo que más tarde conoceríamos como sistemas de educación pública. Es decir: “conjuntos de instituciones de amplitud nacional destinados a ofrecer al menos una enseñanza elemental al conjunto de los habitantes de un territorio cuya organización correría a cargo del Estado.” (Ossenbach,2010:23)

A la primera ley, promulgada en Chile (1860),<sup>5</sup> le siguieron las de México (1867),<sup>6</sup> Venezuela (1870) y Argentina (1884), dando lugar a la emergencia de incipientes sistemas de educación primaria, que durante las décadas de los años ochenta y noventa de aquel siglo se expandieron por toda la región.

Los nacientes sistemas educativos tuvieron en su sustento legal dos características comunes que, de una u otra forma, han estado presentes en el imaginario de los pueblos latinoamericanos desde entonces: la dirección y supervisión del Estado y la pretensión de asegurar un mínimo de educación a toda la población.<sup>7</sup>

Estas leyes organizaron sobre todo la enseñanza elemental (en muchos casos se legisló separadamente para la enseñanza secundaria y para la universidad), bajo el principio de la educación común. Se garantizó formalmente la igualdad de oportunidades educativas y se introdujeron mayoritariamente los principios de gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria, asumiendo el Estado la función de organizar el sistema escolar (Estado docente) y dando lugar a la creación de un

---

<sup>5</sup> “El 24 de noviembre de 1860 se promulgó en Chile la ley que organizó la enseñanza primaria y normal. Una de las características fundamentales de la misma era su carácter centralista. La ley de 1860 estableció que el estado daría instrucción primaria gratuita a todos los que estuviesen en condiciones de recibirla.” (Braslavsky;1985,26)

<sup>6</sup> “En México, tras la victoria definitiva de Juárez, se promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Pública. En ella se establecía la educación primaria «gratuita para los pobres y obligatoria», se proponía la unificación educativa, se excluía del plan de estudios toda enseñanza religiosa y se incorporaba la enseñanza de «moral». La libertad de enseñanza garantizada en la constitución, encontraba sus límites en el laicismo obligatorio de los establecimientos oficiales. La ley del 67 también contenía disposiciones para la educación secundaria, entre las cuales destaca la creación, bajo los principios del positivismo, de la Escuela de Estudios Preparatorios, la cual habría de dar una base homogénea a la educación profesional. La ley sólo regía al D.F. y territorios federales, pero ejerció influencia sobre las leyes estatales.” (OEI/SEP:1994,4)

<sup>7</sup> De acuerdo con Cecilia Braslavsky y con Silvia Yolanda Llomovatte, el carácter estatal de los sistemas de educación primaria y el carácter obligatorio de la educación en ese nivel, “... muestran la peculiaridad del desarrollo educativo latinoamericano, ya que en Europa, en aquel momento, la educación primaria ni era obligatoria ni era estatal, sino que había ido apareciendo la necesidad de educación para cada uno de los diversos estratos sociales, lo que dio lugar así a una escuela primaria rígidamente estratificada. El caso de Alemania es un buen ejemplo: en ese país había en ese momento tres circuitos de escolarización distintos: uno para el proletariado, que era terminal y no daba acceso a la enseñanza media; otro había sido propulsado por las capas medias urbanas nacientes y desembocaba en ramas técnicas y profesionales; y un tercer que llevaba directamente a la Universidad alemana.” (Llamovatte:1986,37)

aparato administrativo estatal, por lo general centrado en algún Ministerio que asumió esta función de forma exclusiva o compartida con otros ámbitos de la administración. (Ossenbach:2010,27)

El surgimiento de un entramado institucional para proveer educación “corporizó la existencia de una autoridad nacional, es decir fue uno de los aspectos de la consolidación de los atributos materiales del estado,” que, además de contribuir a su consolidación, jugó un papel central en el proceso de secularización de la sociedad. (Braslavsky:1985,28)

La transmisión de los “valores integrantes de la identidad nacional se llevó a cabo en gran medida a través de la instrucción pública. Las enseñanzas de corte patriótico y cívico jugaron el papel de apoyar la construcción de una legitimidad y la cristalización de fermentos de identidad colectiva.” (Ossenbach:1993,19)

Y aunque los sistemas educativos funcionaron de forma intermitente y poco sistemática, la educación primaria empezó a configurarse en sus supuestos básicos como un sistema dirigido (o al menos supervisado) por el Estado, al que obligatoriamente debía acceder toda la población.

Sin embargo, en la práctica, la preocupación de los nuevos gobernantes latinoamericanos se centró en la formación de las élites, lo que se reflejó en la prioridad que se dio a la creación de escuelas de lo que hoy podríamos llamar de nivel medio superior y especialmente en la reforma de las Universidades coloniales. “Hasta la segunda mitad del siglo XX el Estado mantuvo prácticamente el monopolio de la enseñanza superior en todos los países, mientras que la enseñanza primaria y secundaria la Iglesia y las órdenes religiosas tuvieron casi siempre la libertad de crear centros privados de enseñanza.” (Ossenbach:2010,25)

Al producirse la organización de los Estados latinoamericanos sobre una base profundamente desigual y heterogénea, en la que prevaleció la conciliación de intereses de los grupos oligárquicos, la incorporación de la población a la educación primaria estuvo muy lejos de alcanzar el carácter universal propuesto

por la legislación. En la práctica las diferencias de clase llevaron a una clara y profunda diferenciación en las posibilidades de incorporación, o no, al naciente sistema único de enseñanza primaria.<sup>8</sup>

Los principales beneficiarios de los sistemas públicos de enseñanza primaria fueron los sectores medios surgidos a la sombra de la economía exportadora (burocracia estatal y empleados asalariados de los servicios requeridos por el comercio exterior) que paulatinamente fueron engrosando las llamadas “viejas clases medias.” En contraparte quedaron excluidos, en su mayoría, el campesinado, los obreros y artesanos y la baja clase media.

Como señala Adriana Puiggrós:

Los sistemas escolares se desarrollaron sobre una hipocresía porque, siendo su sostén ideológico el liberalismo y su convocatoria manifiesta destinada a todos, instalaron mecanismos de exclusión que aún funcionan proyectando la razón del fracaso en las víctimas de la profecía. [...] Desde sus momentos iniciales, los discursos dominantes en las repúblicas latinoamericanas inscribieron mecanismos de escisión en la construcción de las identidades políticas y culturales.” (Puiggrós: 2010,16)

## **2. Educación popular para el engrandecimiento de la nación.**

La crisis del Estado liberal oligárquico empezó a manifestarse desde las primeras décadas del siglo XX.

Los procesos de urbanización e incipiente industrialización, iniciados al finalizar el siglo anterior, conllevaron tanto el paulatino fortalecimiento de sectores medios que buscaban por diversos caminos, acceder al poder político del que estaban marginados, como una serie de movimientos populares derivados de las

---

<sup>8</sup> “En América Latina, entonces, no hay una diferenciación en cuanto al tipo de educación primaria que se le da a uno y otro sector social: la diferenciación que se establece es, quizá, más dramática, pues lo que se origina entre los distintos sectores sociales es la incorporación o la exclusión a ese sistema único de educación.” (Llomovatte:1986,38)

condiciones de miseria a la que se había sometido a la población campesina durante largos años y del surgimiento de incipientes organizaciones de la clase obrera que pugnaban por mejores salarios y condiciones de trabajo.

De las revueltas que tuvieron lugar al iniciar el siglo destaca la Revolución mexicana por los alcances que tuvo la participación de obreros y campesinos tanto en la nueva Constitución, como en los programas de gobierno de los sectores medios que finalmente accedieron al poder.

... la Constitución mexicana de 1917 (producto de la Revolución de 1910) sentó las bases del Estado Social de Derecho, que se recogería en muchas medidas legislativas y en otros textos constitucionales iberoamericanos, lo que supondría el reconocimiento de los derechos sociales de los individuos, además de los derechos individuales que había proclamado el liberalismo decimonónico.” (Ossenbach:2010,29)

En otros países, frente a las presiones populares, las élites oligárquicas promovieron reformas políticas que posibilitaron acercarse al gobierno a representantes de los sectores medios, que empezaban a agruparse en nuevos partidos políticos. Reformas que, pese a no incluir a los sectores populares, amortiguaron temporalmente la crisis social de aquellos años.

En el contexto de la búsqueda de alternativas para contener el impulso de las luchas populares y, al mismo tiempo, dar sustento político a los sectores medios, conformados no sólo por la naciente burguesía sino también por profesionistas de distintas áreas, empezó a cobrar fuerza la idea de nación, el nacionalismo como idea-fuerza de unidad, como plataforma cultural compartida que permitiría la inclusión de los diversos sectores sociales en un nuevo proyecto de nación.

Estrechamente vinculada a esos planteamientos la idea de la educación popular, aquella destinada específicamente al pueblo, empezó a cobrar una importancia nunca antes vista y la construcción de sistemas educativos centralizados que posibilitaran brindar educación primaria a toda la población parecía cada vez más urgente.

Durante las primeras tres décadas del siglo XX, en el contexto de fuertes discusiones en torno a la educación popular, las políticas estatales respecto a la educación primaria asumieron distintas orientaciones en congruencia con las posturas de los grupos gobernantes en cada uno de nuestros países y, especialmente, de la correlación de fuerzas imperante.

Cecilia Braslavsky refiere que “las coaliciones gobernantes con hegemonía oligárquica tendieron a la búsqueda de alternativas educativas para diferenciar la enseñanza primaria obligatoria”, buscando mantener los privilegios de las élites. Por el contrario, “las coaliciones con hegemonía no oligárquica”, cuyos gobiernos generalmente coincidieron con etapas de movilización social, “orientaron sus políticas hacia la expansión del subsistema de enseñanza primaria obligatoria común a todos los niños en edad escolar.” (Braslavsky:1985,31)

Tal fue el caso de los gobiernos encabezados por Hipólito Yrigoyen en Argentina, de José Battle en Uruguay y por Álvaro Obregón en México, cuyo Secretario de Educación, José Vasconcelos, jugó un papel destacado en la construcción de una estructura única que a nivel nacional se hiciera cargo de la enseñanza primaria, así como de la incorporación de sectores, especialmente de las áreas rurales, hasta entonces excluidos de la escolarización.

Después de la crisis general del capitalismo de 1929-1933 las oligarquías terratenientes se fortalecieron de nueva cuenta y lograron, en algunos países de la región, el ascenso o consolidación de gobiernos que buscaron frenar la influencia política de la naciente burguesía industrial y otros sectores que en aquel momento eran los más dinámicos de las sociedades latinoamericanas. Durante las décadas de los años treinta y cuarenta, en esos países, se frenó el crecimiento de los subsistemas de educación primaria, e incluso se introdujeron reformas regresivas a los planes de estudio y a los libros de texto. (Llomovatte:1986,39)

Por el contrario, en otros, fue entonces cuando accedieron al poder político las coaliciones encabezadas por grupos cercanos a la burguesía que habían ido cobrando fuerza con el proceso de industrialización.

Esos nuevos gobiernos, conceptualizados en algunos casos como populistas por la necesidad que tuvieron de incorporar al pueblo en su discurso y acción políticas, establecieron alianzas con la clase media, con el sector obrero y, en algunos casos también con sectores campesinos, enarbolando proyectos políticos que, en torno a la idea del engrandecimiento de la nación, proponían la construcción de sociedades más justas, democráticas, prósperas e industrializadas.

Destacan, en ese sentido, las administraciones de Lázaro Cárdenas en México (1934-1940), de Pedro Aguirre Cerda en Chile (1938-1944) y de Juan Domingo Perón en Argentina (1945-1955).

En congruencia con los postulados nacionalistas la política educativa giró en torno a dos ejes centrales: la importancia de “la educación popular para la formación de la conciencia nacional y su consideración como activadora de los procesos de industrialización.” (Braslavsky:1985,37)

En función de ello se desplegaron intensas campañas de alfabetización y se dio un renovado impulso a la escolarización formal de la enseñanza primaria, que rápidamente se hacía necesaria para la vida cotidiana y productiva de sectores cada vez más amplios de la población.

La alta valoración social de que gozó la educación hizo que los discursos nacionalistas pudiesen alcanzar directa o indirectamente a gran parte de la sociedad, y más aún, que consiguiesen ser asumidos como propios inclusive por los sectores populares. En este movimiento la escuela fue tácitamente investida como el altar de la patria, lo que significó que todos sus intersticios fueron colmados por la idea de nación. (Donoso:2010,252)

Los maestros jugaron un papel central en el esfuerzo por hacer llegar la educación primaria a todos los rincones de del país; hicieron suya la convicción de su importancia para el engrandecimiento nacional y desplegaron intensas campañas para hacer de la educación popular una realidad.

La educación primaria se asoció fuertemente a la noción de justicia social.

Se trataba de un derecho del que debían gozar todos los habitantes de la nación y, por tanto, responsabilidad del Estado garantizar que la educación primaria obligatoria, gratuita y laica llegara efectivamente a toda la población.

Y pese a que entre los grupos gobernantes y los sectores obreros y campesinos la importancia de la nación y de la educación no tenían del todo el mismo significado, sus coincidencias “fueron suficientes para que la educación popular traspasase el plano de los discursos para tornarse realidad, ahora como educación nacional.” (Donoso:2010,255)

Existen reservas importantes con relación al registro de la cantidad de niños inscritos en las escuelas primarias en aquellos años, sin embargo es posible afirmar que en la mayoría de los países hubo una tendencia orientada al incremento de la escolarización en ese nivel educativo, que alcanzaría niveles vertiginosos pocos años después.

Cuadro 1  
América Latina: escolarización bruta en escuelas primarias 1930 – 1954

País	1930-1934 %	1940-1944 %	1950-1954 %
Argentina	53	64	68
Bolivia	16	21	28
Brasil	22	27	34
Colombia	26	26	30
Costa Rica	53	64	51
Cuba	-	-	48
Chile	50	50	56
Ecuador	24	-	43
El Salvador	14	21	33
Guatemala	19	21	23
Haití	-	12	20
Honduras	13	18	27
México	-	40	46
Nicaragua	-	-	37
Panamá	-	40	56
Paraguay	43	53	57
Perú	-	32	42
República Dominicana	-	28	45
Uruguay	35	42	45
Venezuela	-	43	43

Fuente: Bravslavsky:1985, cuadro 1

### **3. Educación para el desarrollo**

A partir de la década de los años cincuenta en la mayoría de los países de América Latina se adoptaron, como marco general de los proyectos políticos de los grupos gobernantes, las propuestas realizadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creada después de la Segunda Guerra Mundial.

La preocupación central de la CEPAL era la formulación de políticas que posibilitaran el desarrollo económico de la región. Sus propuestas se anclaban en la industrialización y en una activa intervención estatal que, a través de la planeación y haciendo uso de alicientes y desalientos sobre los agentes, permitiera promover una deliberada sustitución de importaciones de bienes manufacturados, priorizando el dinamismo del mercado interno.

Avanzar el proceso de industrialización requería, además de la modernización y diversificación del aparato productivo, la difusión del progreso técnico que permitiría incrementar la productividad, el empleo y la calificación de la fuerza de trabajo. Es principalmente con relación a ello que en los documentos cepalinos de aquella época se hace referencia a la importancia de la educación y al papel de los sistemas escolares para el desarrollo:

En este proyecto, el sistema escolar fue considerado un espacio privilegiado de creación y difusión de valores “modernos” y del conocimiento técnico y científico. Su papel se figuraba indispensable para la modernización que los países tendrían que impulsar y su importancia fue justificada como un factor necesario, así como un pre-requisito para la promoción del cambio social, razón por la cual su desarrollo quedó subordinado a las directrices del proyecto económico de los gobiernos. (Bertussi:1994,267)

Pero la concepción de desarrollo no se restringía a los procesos estrictamente económicos, incluía una preocupación social relacionada con la distribución del ingreso y con la utopía de construcción de un camino de desarrollo que rompiera la subordinación de la región con respecto a los centros. De ahí que

al Estado correspondería también "... la función esencial de regular el uso social del excedente, con el doble propósito de aumentar el ritmo de acumulación y corregir las disparidades distributivas de carácter estructural. [...] en un esquema en que la orientación reguladora estatal se [estableciera] por medio de la planificación democrática." (Vuskovic:1987,412)

La CEPAL no elaboró una teorización específica sobre la educación, sin embargo eso "no implicaba una preocupación menor" sino la consideración de que de ella "se encargaba directamente la UNESCO y otros órganos de las Naciones Unidas que, desde el inicio de la década de los años 50, orientaban las políticas educativas en la región, en particular las de la educación primaria."<sup>9</sup> (Bertussi:1994,267)

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), creada en 1945 con el mandato de promover "el bienestar común de la humanidad" y "el derecho universal a la educación", cobró especial importancia a partir de mediados de los años cincuenta, tanto porque a partir de entonces se incrementaron los recursos para la educación distribuidos a través de ese organismo, como por la organización de una serie de congresos regionales en los que se establecieron objetivos precisos para la expansión educativa.

En sus numerosos estudios sobre la educación latinoamericana José Blat Gimeno hace énfasis en la importancia que tuvo la *Conferencia Regional sobre la Educación Gratuita y Obligatoria en América Latina*, celebrada en Lima en 1956, en tanto marcó "el comienzo de una amplia acción en la que se conjugan las actividades internacionales y regionales como soporte y ayuda de las políticas y

---

<sup>9</sup> Después de la Segunda Guerra Mundial surgieron una serie de instituciones multilaterales cuyos propósitos y actividades, de acuerdo con Karen Mundy, estaban estrechamente vinculados con el proyecto de la guerra fría y la preservación del nuevo orden mundial, fomentando un modelo de desarrollo nacional que ponía énfasis en la modernización. De acuerdo con la investigadora, esas instancias pueden describirse como parte de un "régimen limitado de multilateralismo redistributivo", ya que, al mismo tiempo "... alentaban el desarrollo basado en el compromiso social alcanzado por las sociedades occidentales; un compromiso que acentuaba la intervención estatal en el bienestar social nacional y la creación de sistemas educativos nacionales. Sus programas y actividades ayudaron a extender la noción de derechos, y a menudo se relacionaban con ideales y expectativas amplias sobre la redistribución a nivel global." (Mundy:2007,122)

realizaciones nacionales en materia de educación.” (Blat: 1981,23)

En la Conferencia de Lima se estableció el principio general de impulsar la educación primaria gratuita y obligatoria en todos los países de la región y de promover la idea de la planificación educativa en relación con el desarrollo económico y social. Y, en función de ello, se aprobó el “Proyecto Principal” decenal (1957-1966) para la extensión y mejoramiento de la educación primaria en América Latina, que pocos meses después la UNESCO haría suyo en la Conferencia General realizada en Nueva Delhi ese mismo año, incorporándolo a su programa y presupuesto.

Las finalidades del Proyecto Principal pueden sintetizarse en los siguientes cinco puntos: 1) Estimular el planeamiento sistemático de la educación; 2) Fomentar la extensión de los servicios de educación primaria con el propósito de que en 1968 se alcanzara el objetivo de una atención educativa adecuada para la población en edad escolar; 3) Impulsar la revisión de los planes y programas de estudios de la escuela primaria de tal modo que se ofrecieran iguales oportunidades educativas para todos los niños en cuanto a la duración de la escolaridad y se adaptaran de una manera efectiva a las peculiares necesidades de la población en las diversas zonas o regiones de cada país; 4) Mejorar los sistemas de formación de maestros y elevar el nivel económico y social de la profesión docente; y 5) Preparar para cada país latinoamericano un núcleo de dirigentes y especialistas de la educación, con formación superior, capaces de impulsar y orientar las reformas y avances que requería la educación primaria latinoamericana. (Blat:1981)

El Proyecto Principal constituyó el eje de la política educativa de los países de la región y a partir de entonces se generalizó un mecanismo de planeación educativa en la que “los expertos” de los organismos internacionales realizaban diagnósticos periódicamente y diseñaban ajustes a los lineamientos y programas que posteriormente sometían a la aprobación en las conferencias de ministros de educación.

Al iniciar la década de los años sesenta la UNESCO se había convertido en el mediador principal entre las demandas de los países subdesarrollados para financiar el crecimiento de los sistemas educativos y los recursos disponibles a través de las Naciones Unidas y otros organismos como el Banco Mundial.<sup>10</sup>

En ese rol de mediador, la UNESCO representó y ayudó a definir las necesidades educativas del Tercer Mundo. Jugó un importante papel en la construcción de una elaborada ideología sobre las relaciones entre educación y desarrollo económico, ayudando a popularizar la emergente investigación en economía de la educación y vinculando sus nuevas actividades de desarrollo educativo con el entusiasmo occidental por la expansión educativa. (Mundy:2007,129)

Los planteamientos y objetivos del “Proyecto Principal” fueron ratificados en la Conferencia sobre Educación, y Desarrollo Económico y Social en América Latina realizada en Santiago en marzo 1962, que contó con el patrocinio conjunto de la Conferencia General de la UNESCO, la CEPAL y la OEA. Pero lo fundamental fue que en ella se “precisó claramente el papel de la educación como factor de desarrollo y como inversión; su función ante la demanda de los cuadros profesionales y sus cometidos como mecanismo de transformación social, como medio de selección y de ascenso social y como instrumento de progreso técnico” (Blat:1981,30)

Esa fue la formulación a través de la cual se introdujo a la política educativa la perspectiva economicista de la educación sustentada en la teoría del capital humano<sup>11</sup> que vincula educación y crecimiento económico desde la perspectiva de

---

<sup>10</sup> En ese sentido no puede dejar de mencionarse que el incremento de los recursos que otorgaron los organismos de cooperación internacional y regional se asociaron, desde inicios de la década de los años sesenta, con la *Alianza para el Progreso*, programa de apoyo económico y social para América Latina que el gobierno norteamericano puso en marcha tres años después del triunfo de la Revolución cubana, con el objetivo de prevenir cualquier movimiento que pudiera desembocar en una nueva revolución socialista en el continente.

<sup>11</sup> La noción de capital humano fue propuesta por el economista Theodore Schultz, profesor y jefe del Departamento de Economía de la Universidad de Chicago, quien en 1960, para explicar la extraordinaria recuperación económica de ciertos países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, argumentó: “Propongo que consideremos la educación como una inversión en el ser

la economía neoclásica.

La teoría del capital humano tiene como punto de partida la idea de que la recuperación económica de Europa después de la Segunda Guerra Mundial se asocia directamente con el nivel educativo de la fuerza de trabajo y, en congruencia con ello, podía afirmarse que la falta de mano de obra calificada en los países subdesarrollados era una de las principales razones por las cuales éstos no lograban el pleno desarrollo.

El argumento principal de la teoría del capital humano es que las destrezas y el conocimiento de la mano de obra son una forma de capital que resulta de inversiones deliberadas en áreas como educación y salud. Este argumento llevó a la siguiente línea de pensamiento: inversiones sistemáticas en educación aumentarían la productividad de la fuerza de trabajo, lo cual se traduciría en crecimiento económico. Estas ideas influyeron en el diseño de muchas políticas de desarrollo educativo del Tercer Mundo. Proveían la justificación para la intervención directa del Estado y para la asistencia internacional, siendo el supuesto fundamental de ambas que el desarrollo educativo tenía beneficios que se extendían más allá de lo que los individuos podrían percibir (externalidades) y que era incumbencia oficial promover ese desarrollo para servir el interés colectivo (el crecimiento económico, por ejemplo). (Reimers:1991,15)

A partir de entonces el lenguaje económico empezó a usarse de manera corriente en la planeación en el ámbito educativo, conceptos como inversión, oferta, demanda, factor... aparecen reiteradamente en los documentos derivados de las Conferencias de Ministros de Educación de la región; sin embargo cabe señalar que la noción de capital humano, como tal, no aparece referida ni en los documentos de la CEPAL ni en los generados desde la UNESCO, en aquellos años.

---

humano y a sus consecuencias como una forma de capital. Puesto que la educación pasa a formar parte de la persona que la recibe, me referiré a ella como capital humano. Puesto que se convierte en parte integral de una persona, conforme a nuestras instituciones no puede ser comprada, vendida o considerada como una propiedad. Sin embargo, constituye una forma de capital si se presta un servicio productivo el cual tiene un valor para la economía." (Schultz:1998, 69)

En los proyectos desarrollistas si bien se prioriza el papel de la educación para el desarrollo económico, también se incorpora de manera central la importancia de la relación entre educación y sociedad. En ese sentido los trabajos de José Medina Echavarría,<sup>12</sup> quien fuera un importante funcionario de la CEPAL en aquellos años, son una referencia obligada para acercarnos a las formulaciones que dieron lugar al llamado desarrollismo educativo.

A partir de la premisa de que “el desarrollo económico es un proceso social total”, en su libro *Filosofía, Educación y Desarrollo* (publicado en 1967), Medina Echavarría sistematiza una serie de trabajos realizados anteriormente sobre “la relación fundamental que existe entre la educación, la economía y la estructura social.” La educación, afirma, es un factor de desarrollo, es decir, una inversión o un insumo que “posee el mismo carácter –ni más ni menos- que las inversiones de otro tipo, o sea las económicas propiamente dichas” que está en estrecha relación con la demanda de cuadros profesionales que el proceso de industrialización requiere.<sup>13</sup>

Pero la educación, al mismo tiempo que un factor “más o menos decisivo en los resultados del desarrollo económico” es también “un mecanismo de transformación social.” Por un lado, en tanto que medio de selección y de ascenso social “el proceso selectivo en vista del mérito que realiza la educación rompe o

---

<sup>12</sup> José Medina Echavarría (Castellón de Plana, 1903 - Santiago de Chile, 1977) llegó exiliado a México en 1939 después del golpe de estado franquista y la Guerra Civil Española. En México, como profesor de la UNAM y funcionario del Fondo de Cultura Económica realizó importantes aportaciones a la Sociología. En agosto de 1952 inició su labor en la CEPAL de Santiago de Chile, primero como editor de publicaciones y después en la División de Asuntos Sociales. Desde noviembre de 1963 hasta junio de 1974, fecha de su retiro, trabajó en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). La mayor aportación de Medina durante esos años fue la introducción de la perspectiva sociológica en la comprensión de los problemas del desarrollo económico.

<sup>13</sup> El desarrollo económico implica que se pueda contar dentro de sucesivas ampliaciones con un sistema de posiciones técnicas sin las cuales es imposible llevar a cabo una actividad económica cada vez más compleja y especializada. Pero esos cuadros de especialistas –desde los de más modesta significación hasta los de más complicado grado de formación intelectual- son los que se muestran en forma de una demanda que la sociedad presenta a la educación para que ésta la satisfaga en determinado plazo. La educación va a ser el instrumento de oferta capaz de satisfacer la mencionada demanda. (Medina Echavarría:1970,109)

quiebra los estados tradicionales y abre las puertas a un rápido dinamismo en la movilidad social” y, por otro, constituye un instrumento de progreso técnico ya que “esa educación –en todos sus grados- debe servir de estímulo al ineludible avance tecnológico”, promover las aptitudes inventivas y “servir como instrumento de adaptación tecnológica allí donde esa invención sea imposible, o superflua por ya existente.”

En estrecha relación con ello y constituyendo un elemento central del papel de la educación en el crecimiento económico y en el desarrollo social, está lo que Medina Echavarría llama “los soportes humanos de la educación” y que se relacionan fundamentalmente con el tipo de sociedad que se busca construir. En ese sentido, destaca “para el educador, el proceso del llamado desarrollo económico es completamente neutral; lo que le importa y más debe interesarle es la conformación final de ese proceso, es decir, del tipo de estructura social en que termine y cristalice, o sea la forma de vida humana que esa sociedad permita realizar.” (Medina Echavarría:1970,109)

En ese proyecto el Estado juega un papel central como inversor y regulador de la economía y también con relación a una distribución más equitativa de los “frutos del crecimiento económico” y de las posibilidades de movilidad social. Asume la responsabilidad de la educación a través de los sistemas públicos de enseñanza que cumplen la doble función de satisfacer la demanda de mano de obra que el proceso de industrialización requiere y de asegurar la cohesión social a través de la formación de los ciudadanos en tanto partícipes del proyecto de desarrollo nacional.

Esa perspectiva se ve claramente delineada en el documento *Educación y desarrollo en América Latina: Bases para una política educativa*, preparado por la UNESCO para la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros Encargados del Planeamiento Económico en los países de América Latina y el Caribe, realizada en Buenos Aires en junio de 1966. En él se destaca, en primer término, que la idea de desarrollo “se asocia comúnmente con la de un aumento de

producción de bienes, con una situación de mayor abundancia,” pero que implica también una dimensión ética y de convivencia general relacionada con “el destino que se da al fruto logrado” porque “esa distribución será justa si es equitativa y se generaliza a todos los sectores de población” y cumplirá “una finalidad noble y elevada en la medida en que contribuya a eliminar los enemigos seculares del hombre: miseria, enfermedad e ignorancia, y al mejoramiento espiritual y material del mismo.” (UNESCO:1976,7)

En términos generales es posible decir que el proyecto desarrollista considera la educación “como una variable independiente, que puede incidir de manera decisiva en la situación económica y de clase; en la difusión y asimilación entre los sectores escolarizados de nuevos valores y patrones culturales y en un proyecto de desarrollo nacional...” (Bertussi:1994,268)

Pese al golpe de Estado que tuvo lugar en Argentina justamente en el momento en que se realizaba la siguiente Conferencia de Ministros de Educación (Buenos Aires, 1966), los acuerdos alcanzados profundizaron y extendieron los principios y objetivos acordados en las reuniones anteriores.<sup>14</sup> La siguiente Conferencia auspiciada por la UNESCO tuvo lugar en Venezuela 1971, en ella, los temas más relevantes fueron la democratización y renovación de los sistemas educativos, la reforma de la educación media, la enseñanza de las ciencias y la tecnología, así como la integración latinoamericana.

En congruencia con los acuerdos alcanzados en las sucesivas reuniones de ministros organizadas por la Oficina Regional de la UNESCO, los gobiernos de la región impulsaron un modelo de oferta educativa que pretendía garantizar la distribución suficiente de escuelas, maestros, planes, currículos y recursos

---

<sup>14</sup> Se recomendó a los países que al definir su política educativa tuvieran en cuenta la necesidad de proseguir los esfuerzos para sostener ritmos elevados de expansión de la educación, mantener el apropiado incremento de los recursos económicos destinados a ésta, mejorar la calidad y procurar la incorporación de la universidad al conjunto de la planificación nacional de la educación y del desarrollo. Asimismo se insistió en la importancia de garantizar que la educación contribuyera, “mediante la formación de actitudes favorables, a la realización de los objetivos de integración cultural y económica en que estaban empeñados los países de la región”. (Blat: 1981, 65)

dirigidos y financiados por el Estado, que propició un importante proceso de expansión de los sistemas educativos de la región durante la década de los años sesenta y la primera mitad de la década de los setenta.

Reconstruyendo el proceso de expansión de la escuela podríamos decir que en sólo tres quinquenios Latinoamérica había experimentado los más elevados índices de crecimiento educativo del mundo, crecimiento que propició un proceso sin precedentes de masificación de valores sociales y de movilización de la familia en torno a la escuela, haciendo de ésta una necesidad social imprescindible y un elemento organizador de la sociedad. Las ideas de que uno de los rasgos esenciales de Latinoamérica era la ignorancia y de que la solución radicaba en la expansión de la escuela, se convirtieron en verdades universales, evidentes y necesarias.

(Martínez:2004,132)

Algunos datos permiten un acercamiento al significado y magnitud de ese proceso que la Oficina regional de la UNESCO caracteriza como “apertura y democratización” de los sistemas educativos de la región:

Entre 1960 y 1977 el número total de alumnos en la enseñanza primaria, media y superior de América Latina, pasó de 30.5 a 78.7 millones; es decir, se registró un incremento absoluto de 48.5 millones de niños y jóvenes inscritos en los sistemas educativos: 33.2 millones más en la educación básica, 11.3 millones más en la educación media y 3.8 millones más en la superior. La tasa promedio anual de crecimiento de la matrícula en ese periodo fue de 5.7% y en todo momento fue superior al de la población en edades de mayor concentración escolar, es decir, de seis a veinticuatro años.<sup>15</sup> Y en correspondencia con el incremento sostenido de la matrícula, el número de maestros de educación primaria que se incrementó 326,000 a 2,154,000 en el mismo periodo. (Blat; 1981,40).

---

<sup>15</sup> “La tasa promedio anual de crecimiento del contingente escolar en el período 1950-1975 ha resultado ser más del doble de la tasa de expansión de la población de entre 5 y 24 años de edad: la primera alcanzó al 6.1%, en tanto que la segunda sólo lo hizo al 2.9%” (Martínez:2004,128)

Cuadro 2

América Latina y el Caribe: estimación de la matrícula y de las tasas de escolarización  
(en miles de personas y porcentaje)

Nivel de educación	Tasa de crecimiento promedio				
	1960	1970	1980	1960-70	1970-80
<b>Educación preescolar</b>					
- Población atendida (miles)	983	1,728	4,739	5.8	10.6
- Tasa de atención	2.4	3.3	7.8		
<b>Educación primaria</b>					
- Número de alumnos (miles)	26,653	46,576	64,795	5.7	3.4
- Tasa neta de escolarización (6-11 años)	57.7	71.0	82.4		
<b>Educación media</b>					
- Número de alumnos (miles)	4,085	8,107	17,595	7.1	8.1
- Tasa neta de escolarización (12-17 años)	36,3	49,8	62,2		
<b>Educación superior</b>					
- Número de alumnos (miles)	573	1,640	4,871	11.1	11.5
- Tasa neta de escolarización (18-23 años)	5.7	11.6	23.6		

Fuente: UNESCO/ORELAC:1992 Tabla 1

La expansión de la enseñanza primaria, fue especialmente significativa durante la década de los sesenta y la primera mitad de los años setenta, a ello contribuyó de manera importante la obligatoriedad de ese nivel educativo y, en muchos casos, su gratuidad, estrechamente vinculados con el énfasis hecho en el llamado “Planeamiento Integral de la Educación” y en el incremento sostenido del gasto educativo.

Considerando a la región en su conjunto, el gasto educativo (público y privado) que en 1960 representaba el 2.8% del producto nacional bruto (PNB), alcanzó el 3.7% de éste al finalizar esa década.<sup>16</sup> (UNESCO:1976,T.I) Sin embargo, hubo una gran disparidad en el porcentaje del PNB que cada uno de los países de la región destinaba a la educación, lo que se hizo notorio a mediados de la década de los años setenta.

<sup>16</sup> En su mayoría los recursos para el financiamiento de la expansión de los sistemas educativos procedieron del sector público y en gran medida resultado de préstamos internacionales.

Cuadro 3  
América Latina y el Caribe. Clasificación de los países según el porcentaje de gastos públicos en educación con relación al PNB, año 1976

Menos de 3%	De 3 a 3.9%	De 4 a 4.9%	De 5 a 5.9%	De 6 a 7%	Más de 7%
Argentina (1975) Brasil Guatemala Haití Nicaragua Paraguay República Dominicana	Bolivia Chile (1975) El Salvador Perú Trinidad y Tobago	Ecuador (1977) Honduras México Panamá	Granada Suriname (1975) Venezuela	Costa Rica Guyana Jamaica	Barbados Cuba (9.9 del PNB, 1974)

Fuente: Blat Gimeno:1981,Cuadro 16

Durante esos años se destinaron importantes recursos para la construcción de escuelas, la formación de maestros de primaria, así como la elaboración y distribución gratuita de textos escolares destinados principalmente a niños y jóvenes de bajos recursos económicos y de áreas rurales. Asimismo, a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta en muchos países se establecieron medidas extraordinarias, como la doble y hasta triple jornada escolar, para aprovechar al máximo los edificios escolares.

En general el sector público fue el que asumió la mayor cuota de la responsabilidad educativa en el nivel básico, de manera que “entre 1960 y alrededor de 1970, la proporción del alumnado de la enseñanza primaria en las escuelas fiscales se estabilizó en alrededor de 88%, lo que indica que por cada diez alumnos matriculados, alrededor de nueve estaban a cargo del sector fiscal.” (UNESCO:1976,T.II,30)

Se trataba de un esquema que planteaba la inclusión de la población de manera diferenciada, pero que, de alguna manera, al menos teóricamente, involucraba a todos los sectores sociales. Con la consolidación y la expansión de los sistemas educativos de la región, propició que la noción de la educación como un derecho social, cuyo ejercicio debía ser garantizado por el Estado, se fortaleciera en el imaginario social.

Sin embargo el analfabetismo no fue erradicado y la universalidad de la educación primaria nunca se logró. Atendiendo a la centralidad otorgada a la industrialización la expansión del subsistema de educación primaria “fue progresiva, concéntrica y selectiva, [...] la estrategia consistió en partir de los centros urbanos e ir abarcando paulatinamente el sector rural; asimismo se atendieron inicialmente las demandas de los sectores medios y luego las de los sectores populares urbanos y campesinos.” (Martínez:2004,122)

#### **4. Exclusión social y “crisis de los sistemas educativos”**

Impulsado por el proceso de industrialización América Latina disfrutó de un crecimiento acelerado (promedio de 6.7% anual) y de un excelente desempeño exportador (expansión de 7.1% anual) desde mediados de los años sesenta y hasta el fin del auge económico mundial en 1973-1974. (Bielschowsky:1998) Pese a ello, en ese mismo periodo, empezaron a cobrar fuerza los síntomas de agotamiento del modelo y de las contradicciones derivadas de la política económica que favoreció en primer término a la burguesía industrial e incorporó, a través de mecanismos corporativos, a sectores vinculados directamente al trabajo en la industria y los servicios, dejando al margen a la población de las áreas rurales y a los grupos urbanos que no eran absorbidos por el mercado formal de trabajo.

El descontento generado por el desplazamiento del Estado hacia una función directamente favorable a un sector de la burguesía industrial, el corporativismo y clientelismo imperantes y la incapacidad de incluir en los proyectos de desarrollo nacional a sectores importantes de la población se hicieron sentir a través de fuertes movilizaciones obreras, campesinas y populares y del accionar de organizaciones guerrilleras que buscaron para sus países la posibilidad de transformación revolucionaria que abriera el triunfo de la Revolución Cubana.

El ámbito educativo no sólo no podía ser ajeno a estos procesos sino que, como destaca Daniel Suárez, en la historia de la creación y expansión de los sistemas públicos de educación "... los procesos de lucha y las conquistas obtenidas constituyeron el fundamento y el escenario para la formación de identidades y colectivos sociales que, en algunas ocasiones, llegaron a cuestionar el sistema de dominación política y, en otras, hasta el propio ordenamiento social y económico, evidenciando sus contradicciones, injusticias y arbitrariedades". (Suárez:2004,381)

La década de los años setenta fue para América Latina un periodo de crisis económica y agudización de la lucha de clases. Frente al fortalecimiento de las fuerzas democráticas y revolucionarias (baste mencionar el triunfo de la Unidad Popular en Chile) se impusieron gobiernos autoritarios en casi todos los países de la región, en algunos casos mediante cruentos golpes militares: Chile 1973, Uruguay 1973, Argentina 1976.

Al iniciar la década de los años ochenta había en la región 44.3 millones de analfabetos absolutos, cerca de 20% de los niños en edad escolar estaban fuera de la escuela primaria y la tasa de crecimiento de la escolarización, que en el nivel básico había sido de 5.7 anual promedio durante la década de los años sesenta, se redujo a 3.4 en el periodo 1970-1980 y aunque considerando la región en su cobertura era del 82.4% el objetivo, reiterado a lo largo de 30 años, de alcanzar la universalidad en ese nivel educativo no se había logrado. (UNESCO/ORELAC:1992)

La situación de exclusión seguía siendo particularmente evidente entre los niños y jóvenes de las zonas rurales que en 1980 representaba el 35.6% de la población total de la región. Las posibilidades educativas que se ofrecían en el medio rural eran notoriamente inferiores a las del medio urbano y aún en el nivel básico más de cien mil escuelas primarias en esas zonas era de uno a tres grados, a cargo comúnmente de un solo maestro. (Blat:1981)

Además las tasas de deserción en las escuelas primarias eran muy elevadas y las de repetición para catorce países de la región fluctuaban en 1981

entre 20.4% y 5.8% (UNESCO/ORELAC:1992)

La educación desarrollista fue duramente criticada durante la década de los años setenta por distintas corrientes teóricas asociadas a lo que genéricamente se llama teoría de la dependencia. Entre los cuestionamientos realizados destacan los aportes de la “pedagogía de la liberación” de Paulo Freire y los planteamientos de la “desinstitucionalización de la escuela” de Iván Illich.

Freire criticó la subordinación de la educación al crecimiento económico capitalista y plantó la necesidad de una práctica educativa fundamentada en el compromiso de liberación de los grupos oprimidos de los pueblos latinoamericanos:

Lo que deberíamos hacer en una sociedad en transición como la nuestra, en pleno proceso de democratización fundamental en el cual el pueblo emerge, es intentar una educación que fuese capaz de colaborar con él en la indispensable organización reflexiva de su pensamiento. Educación que pusiese a su disposición medios con los cuales fuese capaz de superar la captación mágica o ingenua de su realidad y adquiriese una predominantemente crítica. (Freire:2007,102)

Illich, por su parte, cuestionó la enseñanza escolar obligatoria en tanto “se orienta a la institucionalización de los valores humanos para mitificarlos y convertirlos en objetos jerarquizados y medidos.” De ahí su planteamiento de desinstitucionalizar la escuela con tres objetivos: “el primero, el acceso a los recursos existentes a quienes quieran aprender; el segundo, la idea de compartir conocimientos entre quienes los poseen y quienes deseen adquirirlos; y el tercero, la libre expresión de nuevas ideas”. (Martínez:2004,160-161)

Sin embargo desde los organismos internacionales y regionales la llamada “crisis de los sistemas educativos” no se asoció en ningún momento con los planteamientos que cuestionaban los sustentos filosóficos, económicos y políticos del desarrollismo educativo. Tampoco ocuparon un lugar significativo en los análisis de la educación latinoamericana los intensos movimientos sociales que

tuvieron lugar en la década de los años setenta, ni la imposición de gobiernos autoritarios en la mayoría de los países de la región.

Los diagnósticos centraron su atención al interior mismo de los sistemas educativos. Se enfatizó la incapacidad de incorporar a nuevos grupos y de retener a los ya incorporados, tanto en el campo como en las ciudades y la deserción y reprobación se consideraron los problemas centrales del sistema educativo en su nivel básico. Se consideró también que la crisis derivaba del vertiginoso e incontrolado crecimiento de la demanda educativa ya que había elevado desmedidamente los costos de los sistemas educativos y era incompatible con la oferta de empleo. Se trataba pues, de deficiencias en la planeación y en la aplicación de los recursos.<sup>17</sup>

Durante esa década también se empezó a plantear como un problema importante la deficiente calidad del proceso educativo, derivada de la masificación de la educación que había tenido lugar en las últimas décadas y de la inadecuación de los contenidos con relación a los avances científicos y tecnológicos y los procesos de globalización de la economía.

Pero más allá de la parcialidad con que se abordaron los problemas de la educación en el seno de los organismos internacionales, la década de los años ochenta marca una profunda ruptura no sólo con el desarrollismo educativo sino con cualquier intento de continuar por el camino trazado por los proyectos de desarrollo nacional.

A nivel internacional, así como la crisis de 1929 y la depresión que ocasionó

---

<sup>17</sup> "... mientras la retórica en cada reunión de ministros en la región enfatizaba la educación primaria, los hechos sugieren que la educación superior recibía prioridad... El porcentaje regional de gastos corrientes educativos en educación primaria declinó de 62.4% en 1965 50.9% en 1980, mientras que la asignación a las universidades aumentó de 14.3% en 1965 a 23.5% en 1980. [...] Este énfasis en educación universitaria sobre educación primaria es opuesto a las metas de eficiencia externa y de equidad. Es opuesto a la eficiencia externa porque la mayoría de los analistas concuerdan en que todos los niveles educativos, la educación primaria es la inversión más eficiente en países que aún no han alcanzado educación primaria universal. Y es contrapuesto a las metas de equidad porque en América Latina la educación superior beneficia fundamentalmente a las clases medias y alta" (Reimers:1991,19)

en los años siguientes pusieron en tela de juicio el paradigma neoclásico, la crisis global del capitalismo avanzado de los años setenta sacudió el paradigma keynesiano y propició el ascenso del neoliberalismo como fuerza ideológica-política cuestionando cualquier proyecto de sociedad que enarbole la centralidad del Estado y sus obligaciones con relación al bienestar social.



## Capítulo II

### La educación básica en el orden social neoliberal

De acuerdo con Perry Anderson la doctrina neoliberal nació después de la Segunda Guerra Mundial como “una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de bienestar. Su texto de origen es *Camino de Servidumbre*, de Friedrich Hayek<sup>18</sup>, escrito en 1944”, libro en el que se presenta “un ataque apasionado contra cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciada como una amenaza letal a la libertad, no solamente económica sino también política.” (Anderson:1999,15)

En *Camino de Servidumbre*, Hayek, apoyándose en la teoría económica neoclásica, busca demostrar la superioridad del mercado para la producción de mercancías y la asignación de bienes y recursos entre los individuos. Perspectiva desde la cual cuestiona fuertemente que en los países capitalistas se pensara avanzar en la construcción de un Estado planificador y regulador, que considera profundamente cercano al socialismo.

Unos años después de la publicación de su libro, Hayek convocó a un selecto grupo de defensores de la ideología neoliberal a una reunión que tuvo lugar en Mont Pèlerin, Suiza en 1947. Entre los participantes destacan Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Von Mises, Walter Eukpen, Walter Lippman, Michael Polanyi y Salvador de Madariaga. A partir de entonces el grupo se dio a la tarea de defender el sistema de mercado, combatir el consenso keynesiano de la época y “preparar las bases de otro tipo de capitalismo, duro y libre de reglas, para el futuro.” (Anderson:1999,16)

---

<sup>18</sup> Friedrich A. von Hayek (1889-1992) considerado uno de los “padres” del liberalismo moderno, fue el más destacado representante de la Escuela Austriaca de Economía, Director del Instituto Austríaco de Investigación Económica y profesor del London School of Economics, así como de las universidades de Chicago y Friburgo, entre muchas otras instituciones. Recibió el Premio Nobel de Economía en 1974. Entre sus principales obras destacan: *Teoría monetaria y ciclos económicos* (1933), *Ganancias, tasas de interés e inversión* (1939), *Teoría del capital* (1941), *Camino de servidumbre* (1944), *La constitución de la libertad* (1960), *Derecho, legislación y libertad* (1973, 1976 y 1979), *La fatal arrogancia: Los errores del socialismo* (1989).

La preocupación con relación a la centralidad que estaba alcanzando el Estado, tanto en los países socialistas como en los capitalistas, fueron sintetizadas por Milton Friedman<sup>19</sup> en su libro *Capitalismo y Libertad*, publicado por la Universidad de Chicago en 1962:

La preservación y expansión de la libertad están hoy amenazadas por dos direcciones. Una de las amenazas es clara y abierta. Es la amenaza externa procedente de los malvados del Kremlin, que prometen enterrarnos. La otra amenaza es mucho más sutil. Es la amenaza interna procedente de los hombres de buena fe y con buenas intenciones, que desean reformarnos. Se impacientan con la lentitud de la persuasión y el ejemplo para conseguir los grandes cambios sociales con los que sueñan y ansían a usar el poder del Estado para conseguir sus fines, con plena confianza en que están capacitados para alcanzarlos. Pero si llegan a alcanzar el poder, no conseguirían sus objetivos inmediatos y, además, producirían un Estado colectivo del que se apartarían horrorizados, y entre cuyas primeras víctimas se encontrarían ellos mismos. Las buenas intenciones de los que lo crean, no van a hacer que la concentración de poder sea inofensiva. (Friedman:1966,256)

Treinta años después de la publicación de *Camino de Servidumbre*, con el agotamiento del modelo económico de posguerra que desembocó en la crisis general del capitalismo de los años setenta, las advertencias sobre los peligros que representaba la regulación del mercado y de la sociedad por parte del Estado se intensificaron y los argumentos defendidos por la Sociedad de Mont Pèlerin rápidamente cobraron fuerza.

Y, al arribar la década de los años ochenta, a través de los organismos

---

<sup>19</sup> Milton Friedman (Nueva York, 1912 - San Francisco, 2006) Economista estadounidense, considerado el principal representante de la llamada Escuela de Chicago, activos defensores del "libre mercado". Recibió multitud de honores, incluido el Premio Nobel de Economía (1976). Sus postulados fueron la base de las políticas neoliberales que se establecieron en algunos países en la década de 1980: fueron adoptados por el gobierno dictatorial de Pinochet en Chile, y, aunque sin llegar a abandonar del todo la asistencia social, por el Gobierno Reagan en Estados Unidos, y por el de Margaret Thatcher en el Reino Unido. Entre sus publicaciones destacan: *Una teoría de la función del consumo* (1957), *Capitalismo y libertad*, (1962), *Dinero y desarrollo económico* (1973), *Teoría de los precios* (1976), *Libertad de elegir*, (1980).

financieros internacionales, empezaron a imponerse una serie de medidas orientadas a retirar al Estado de su papel interventor y garantizar el “libre funcionamiento” del mercado. Reformas que rebasan la esfera estrictamente económica y afectan todos los ámbitos de la vida social.

En la actualidad, como señala Emir Sader, resulta esencial

... caracterizar al neoliberalismo como un modelo hegemónico; o sea, como un formato de dominación de clase adecuado a las relaciones económicas, sociales e ideológicas contemporáneas. Si bien él nace de una crítica, antes que nada económica, al Estado de Bienestar, luego se ha constituido en un cuerpo doctrinario que desemboca en un modelo de relaciones entre clases, en valores ideológicos y en un modelo determinado de aparato estatal. (Sader:2003,195)

En este capítulo recurrimos a dos de los principales ideólogos del neoliberalismo, Friedrich A. von Hayek, a quien ya hicimos referencia en párrafos anteriores, y Milton Friedman, quizá el más conocido representante de la Escuela de Chicago, para acercarnos a algunos de los postulados centrales de la doctrina neoliberal, buscando destacar aquellos enunciados que en el plano teórico fundamentan la orientación filosófica y política que subyace en las reformas de los sistemas educativos.

Asimismo se hace un breve recuento del camino seguido por el Banco Mundial para constituirse en la instancia generadora de la política educativa de los países “en vías de desarrollo” y de la forma en que, durante la década de los años ochenta, fundamentó y construyó lineamientos específicos para introducir la primera oleada de reformas en el ámbito educativo desde la perspectiva de la economía neoliberal.

Formulaciones que, a partir de la centralidad del mercado y del individuo, abrieron el camino para el desconocimiento de la educación como bien público y como derecho social.

## **1. Las rupturas profundas**

El punto de partida del pensamiento neoliberal es la concepción “del capitalismo competitivo (la organización del grueso de la actividad económica mediante la empresa privada operando en un mercado libre) como sistema de libertad económica y como condición necesaria para la libertad política.” (Friedman:1966,16)

Sus defensores afirman que ninguna otra forma de organización social garantiza la libertad y la “prosperidad” económica, y sostienen que a lo largo de la historia se ha demostrado la superioridad del mercado y de los individuos actuando libremente en él, porque...

... el progreso económico y social no depende de las características o conducta de las masas. En cada país una pequeña minoría señala el ritmo, determina el curso de los acontecimientos. En las naciones que se han desarrollado más rápida y prósperamente, una minoría de individuos emprendedores y arriesgados ha avanzado constantemente, creando oportunidades para que las sigan quienes les imiten, y ha hecho posible que la mayor parte de la población aumente su productividad.” (Friedman:1983,92)

El problema, explica Friedman, es que los enemigos del sistema de la empresa privada se apropiaron de la palabra liberalismo dándole un significado muy diferente al que tenía en el siglo XIX. Alrededor de los años treinta del siglo XX, la palabra liberalismo empezó a asociarse “... con una predisposición a confiar en el Estado esencialmente, y no en los esfuerzos privados voluntarios para la consecución de los objetivos considerados como deseables. Las palabras más llamativas fueron: bienestar e igualdad, en vez de libertad.” (Friedman:1966,18)

Restituir el “sentido original” del liberalismo, “el de las doctrinas del hombre libre” es urgente, señalaba Friedman al inicio de los años ochenta. El gobierno debe dejar de intervenir en la producción de mercancías y en la regulación de la economía y debe retirarse también de aquellas acciones relacionadas con el bienestar social, porque...

Más tarde o más temprano –y tal vez antes de lo que la mayoría de nosotros espera-, un sector público cada vez más intervencionista destruirá tanto la prosperidad que debemos al sistema de libre mercado como la libertad humana proclamada de manera elocuente en la Declaración de Independencia [de los Estados Unidos] (Friedman:1983,22)

Por ello es necesario que el Estado limite sus funciones a “la protección de los individuos en una sociedad de la violencia, tanto si viene del exterior como si procede de los demás ciudadanos” y a “una exacta administración de justicia”, referida al “fomento de los intercambios voluntarios mediante la adopción de reglas generales (las reglas de juego económico y social que siguen los ciudadanos de una sociedad libre)” (Friedman:1983,51)

Y aunque desde el punto de vista teórico el neoliberalismo abarca varias perspectivas y en la práctica no responde a ninguna de ellas de manera "pura", en todos los casos tiene como sustento la superioridad del mercado y del individuo en todos los ámbitos de la vida de la sociedad.

- *El orden social neoliberal*

Con base en la propiedad privada, argumenta Hayek, el sistema de mercado funcionando en libertad, difunde el conocimiento y crea riqueza. Una sociedad libre es “un orden espontáneo que se genera a sí mismo para los asuntos sociales... un orden que hizo posible la utilización del conocimiento y aptitud de todos los miembros de la sociedad en un grado mucho mayor del que sería posible en cualquier orden creado por una dirección central...” (Hayek:1982,181)

Es por ello que para los ideólogos del neoliberalismo resulta incongruente la existencia de un Estado que se asuma como inversor en la economía, que pretenda controlar los precios y la cantidad de mercancía producida, o que intente corregir los desequilibrios propios del orden de mercado compensando por la vía de la acción pública las desigualdades que emergen del acceso diferenciado a los recursos económicos. Dicha intervención, afirman, es contraria a la libertad

individual, tanto si se realiza en el ámbito estrictamente económico, como si se lleva a cabo por la vía de los servicios sociales: educación, salud, vivienda...

Hayek defiende y justifica como valores fundamentales de las sociedades modernas el individualismo y la libertad. Su noción de libertad, considerada como un fin en sí mismo, se reduce a la necesidad de garantizar el funcionamiento de la competencia en el sistema de mercado y de asegurar la participación de los individuos en ella, sin ningún obstáculo impuesto por la comunidad o el Estado. Cuando en una sociedad se pone a la comunidad por encima del individuo, cuando se exige el poder ilimitado de la mayoría, esa sociedad se convierte esencialmente antiliberal y cae fácilmente en el totalitarismo. (Hayek:1978)

Si la "comunidad" o el Estado son antes que el individuo; si tienen fines propios, independientes y superiores a los individuales, sólo aquellos individuos que laboran para dichos fines pueden ser considerados como miembros de la comunidad. Consecuencia necesaria de este criterio es que a una persona sólo se la respeta en cuanto miembro del grupo; es decir, sólo si trabaja y en cuanto trabaja para los fines considerados comunes, y su plena dignidad le viene de su condición de miembro y no simplemente de ser hombre. En realidad, los conceptos mismos de humanidad ... en cualquiera de sus formas, son por entero productos de la concepción individualista del hombre, y no hay lugar para ellos en un sistema ideológico colectivista. (Hayek:1978:181)

La contradicción entre la libertad individual y las nociones de bienestar social e igualdad, la insalvable contradicción entre la libertad y la existencia de un Estado que pretenda actuar en función del bien común, tiene como fundamento la concepción de la sociedad como un orden espontáneo compuesto por individuos y organizaciones (familia, granja, taller o empresa) actuando libremente en un sistema de mercado.

En el orden social, asegura Hayek, el Estado es una organización peculiar a la que se le han asignado funciones específicas, pero éstas no deben rebasar nunca los límites señalados por la libertad individual.

El concepto central del liberalismo es que bajo la vigencia de reglas universales de conducta justa, que protejan un dominio privado de los individuos que pueda ser reconocido, se formará por sí mismo un orden espontáneo de las actividades humanas de mucho mayor complejidad del que jamás podría producirse mediante un ordenamiento deliberado. En consecuencia, las actividades coercitivas del gobierno deberían limitarse a mantener el cumplimiento de dichas reglas, cualesquiera sean los demás servicios que el gobierno pueda prestar al mismo tiempo al administrar aquellos recursos particulares que le han sido puestos a su disposición para esos propósitos. (Hayek:1982,182)

De acuerdo con ello en el prototipo de organización social neoliberal la inclusión/exclusión de los individuos en las diferentes esferas de la vida deriva de manera “natural” del proceso de mercado. El reparto de bienes y servicios corresponde exclusivamente al mérito individual o a la contribución de los individuos para producir esos bienes.

El proceso de mercado, explica Hayek, es “una contienda jugada de acuerdo a reglas y decidida por destreza superior, fuerza o fortuna”, que “sirve para tomar de cada jugador la contribución más valiosa para el fondo común, del cual cada uno ganará una cuota incierta.” Un juego en el que se pierde o se gana de acuerdo con la habilidad y la oportunidad individual y que a lo largo de la historia llevó al crecimiento y prosperidad de las comunidades que lo adoptaron mejorando las oportunidades de todos. Y, aunque el mercado no garantiza un nivel de ingresos específico, eso no significa que el resultado sea injusto. Por el contrario, considerando como “justa aquella regla de remuneración que contribuye a aumentar lo más posible las oportunidades de cualquier miembro de la comunidad, elegido al azar, deberíamos estimar que las remuneraciones que determina el mercado libre son las justas.” (Hayek:1988,188)

Y frente a la “justa” distribución determinada por el mercado, la justicia social demandada reiteradamente por los pueblos latinoamericanos a lo largo de la historia, la sola idea de una distribución equitativa de los frutos materiales y

espirituales del crecimiento económico resulta inadmisibles para el cuerpo doctrinario neoliberal.

A decir de Hayek la noción de justicia social es un “atavismo” heredado de formas de organización primitiva, y por tanto no tiene cabida en las sociedades modernas que buscan favorecer y preservar, en el mayor grado posible, la libertad y los intereses individuales.

El término "justicia social" es usado generalmente hoy como un sinónimo de lo que solía llamarse "justicia distributiva". Esta última expresión, entrega quizás una mejor idea de lo que puede entenderse por ella, y al mismo tiempo muestra por qué no puede aplicarse a los resultados de una economía de mercado: no puede haber justicia distributiva donde nadie distribuye. [...]

El total vacío de la frase "justicia social" se demuestra en el hecho de que no existe ningún acuerdo sobre lo que requiere la justicia social en cada instancia particular; también en que no existe ningún test conocido a través del cual decidir quién está en lo correcto si las personas difieren, y que ningún esquema preconcebido de distribución puede ser efectivamente diseñado en una sociedad cuyos hombres son libres. Esto en el sentido que les es permitido usar su propio conocimiento para sus propios propósitos. En efecto, la responsabilidad moral individual por las acciones de cada uno es incompatible con la realización de cualquier modelo general de distribución. (Hayek:1988,182-183)

Es decir, en el modelo neoliberal no tiene cabida la noción de derechos sociales, entendidos como el acceso de toda la población a bienes y servicios por el solo hecho de ser miembros de una sociedad y la obligación de ésta de garantizarlo a través de la acción pública. En una “sociedad de hombres libres” el único derecho que el Estado debe garantizar es la libertad de competir en el mercado.

Como explica Milton Friedman, “todo el mundo tiene derecho a la libertad. Este es un derecho importante y fundamental, precisamente porque los hombres

son diferentes...”, pero es necesario establecer “una marcada distinción entre la igualdad de derechos y la igualdad de oportunidad...” Una mayor igualdad material es una “consecuencia agradable de la sociedad libre, pero no su justificación principal” y cuando se plantea “quitarles a unos para dárselo a otros no como medio más eficaz mediante el cual <<algunos>> pueden conseguir el objetivo que se proponen, sino sobre la base de la <<justicia>>... la igualdad entra en grave conflicto con la libertad...” En ese sentido, apunta, no cabe confusión alguna, “las medidas estatales que apoyan la igualdad personal o la de oportunidades aumentan la libertad; las medidas estatales que pretenden lograr <<partes equitativas para todos>> reducen la libertad.” (Friedman:1966,248 y 1983:193)

- *Los servicios de instrucción y su funcionamiento*

Desde la perspectiva neoliberal la educación no es un derecho, es una mercancía, un bien de consumo y como tal pertenece al ámbito privado. Hayek sostiene que “disponer de un amplio caudal de conocimientos básicos para la adecuada preparación cultural constituye, sin duda, el supremo bien que es dable alcanzar a cambio de un precio...” pero, asegura, “no existen razones que induzcan a pensar que, si los superiores conocimientos que algunos poseen llegaran a ser de dominio general, mejoraría la suerte de la sociedad.” (Hayek,1996:449)

Es por ello que, al referirse a los sistemas escolares, los “padres” del neoliberalismo no hablan de educación, hablan de instrucción, es decir, de la adquisición de conocimientos y habilidades, que tienen una aplicación específica inmediata, y que permiten a los individuos competir de mejor manera en el mercado.

Consideran que las escuelas brindan un servicio relacionado con la instrucción de los niños y de los jóvenes, un servicio que como cualquier otro es necesario para el adecuado desempeño de los individuos en el orden social, pero nada justifica que éste deba estar en manos del Estado.

Hayek acepta que hay “ciertos servicios que por diversas razones las

fuerzas espontáneas del mercado pueden no producir o pueden producir en forma no adecuada” y que por ello es conveniente poner a disposición del gobierno “una cantidad de recursos claramente circunscritos, con los cuales pueda prestar tales servicios a los ciudadanos en general.” Sin embargo, explica...

Esto exige de una distinción bien clara entre los poderes coercitivos del gobierno, por un lado, donde su acción está estrictamente limitada a la ejecución de las reglas de conducta justa y en cuyo ejercicio toda discrecionalidad se encuentra excluida; y, por otro, la provisión de los servicios por parte del gobierno, para lo cual puede solamente usar los recursos puestos a su disposición para este propósito, sin tener poder coercitivo o monopolio... (Hayek:1982,186)

Lo que generalmente conocemos como sector público, señala Hayek, no debe comprenderse como un grupo de funciones o de servicios reservados al gobierno que le impliquen algún tipo de concesiones o de atribuciones asociadas al bienestar de la sociedad porque, explica, en un orden espontáneo es imposible encontrar finalidades únicas o acuerdos indiscutibles que abarquen la amplia gama de valores individuales y que pudieran ser considerados de interés general o pudieran equipararse con lo que se ha dado en llamar bien público.<sup>20</sup>

De manera que en el pensamiento neoliberal no tiene cabida la formulación general sobre el derecho a la educación enunciada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y mucho menos el reconocimiento de las obligaciones del Estado con relación al ejercicio de ese derecho establecido en el espacio formal de las legislaciones latinoamericanas bajo el influjo de las luchas populares. El neoliberalismo rompe de tajo con aquellos principios que dieron lugar al reconocimiento de la educación como derecho social incluso en el “siempre frágil e inestable espacio que la democracia burguesa le deja a la justicia social y a la

---

<sup>20</sup> “... la concepción del bienestar común o del bien público de una sociedad libre nunca puede definirse como una suma de resultados particulares ya conocidos y que hay que lograr, sino tan sólo como un orden abstracto que no se encuentra orientado a ningún fin concreto particular, sino que meramente procura la mejor oportunidad para que cualquier miembro seleccionado al azar haga uso de su saber para el logro de sus propósitos.” (Hayek:1982,183)

igualdad.” (Gentili:2009,23)

Frente a un Estado que “se vio forzado por las luchas populares a crear formas de interacción no mercantiles entre los ciudadanos,” el proyecto neoliberal requiere de “erosionar o eliminar los derechos sociales y económicos y expandir la economía de mercado de forma tal que transforme a toda la sociedad en una sociedad comercial.” (Boaventura citado en Dale y Robertson:2007,50)

En la utopía neoliberal la existencia de sistemas públicos de educación no tiene razón de ser, éstos no pueden justificarse con relación a la construcción de valores e identidades colectivas, ni a proyectos de desarrollo nacional preconcebidos que incluyan a toda la población, porque desconoce todo aquello que coloque a la comunidad por encima del individuo.

De manera que el papel protagónico que durante casi dos siglos tuvo el Estado en el proceso de emergencia, construcción y desarrollo de los sistemas educativos de los países latinoamericanos, se contrapone desde sus raíces con el prototipo de orden social neoliberal.

En abierta contradicción con los postulados del liberalismo pedagógico, el neoliberalismo no vincula inversión educacional y progreso. Esta última relación había fundado las estrategias educacionales de los estados modernos y era una de las bases de la confianza depositada en ellos por los ciudadanos. Debe destacarse que no fueron solamente los estados benefactores o populistas o de corte keynesiano los que asumieron la responsabilidad de la educación en América Latina. Durante más de un siglo, el conjunto de los sectores sociales modernos apostaron a la instrucción pública y entendieron que las inversiones realizadas en ese rubro proporcionarían réditos cuya medida no podía reducirse a la vara del mercado económico. El propio liberalismo conservador, típico de nuestras formaciones políticas, sostuvo el sistema de instrucción pública. (Puiggrós:1998,54)

En nombre de la libertad individual, el neoliberalismo postula la desaparición del Estado docente, desconoce la significación “de las escuelas

como espacios privilegiados para la enseñanza, el aprendizaje y la producción de los saberes públicos” y fractura la posibilidad de asociar la educación pública (universal, gratuita y obligatoria) con la justicia social, la distribución de la riqueza o el bienestar común. (Puiggrós:1989,47)

## **2. Las propuestas de Milton Friedman**

Cómo resolver las contradicciones entre el prototipo de organización social neoliberal y la legitimidad, arraigo y extensión que la educación pública había alcanzado fue una constante preocupación para Milton Friedman. Primero en su libro *Capitalismo y libertad* (1962) y más tarde en *Libertad de elegir* (1980) Friedman presenta un diagnóstico de los sistemas educativos, especialmente los de Estados Unidos, y una propuesta para avanzar en la transformación de los mismos para adecuarlos a los requerimientos del orden social neoliberal.

De acuerdo con su diagnóstico, desde la década de los años cincuenta la instrucción pública sufría la misma enfermedad que muchos de los programas sociales que se instrumentaron a partir de la postguerra y que nunca debieron haber existido: “el mal de una sociedad sobre gobernada”

En el caso de la enseñanza, esta enfermedad ha adoptado la forma de una privación a muchos padres del control sobre el tipo de educación que reciben sus hijos, tanto directo, por medio de la elección y el pago de las escuelas a que acuden éstos, como indirecto, por medio de las actividades políticas locales. El poder se cierne también sobre los educadores profesionales. El mal se ha agravado debido a la creciente centralización y burocratización de las escuelas, en especial en las grandes ciudades. (Friedman:1983,213)

Le preocupa, especialmente, el incesante crecimiento y burocratización del sistema de escuelas públicas y los cada vez mayores recursos financieros que se le destinan. Sin embargo, aclara, el problema no es meramente cuantitativo,

“después de todo, en la industria las grandes dimensiones han demostrado frecuentemente ser fuente de mayor eficacia, costos más bajos y calidad superior,” y el caso de la instrucción no es diferente.

El problema no es la cantidad de escuelas, señala, sino la forma en que han sido concebidos y se han organizado los sistemas de instrucción. “No se trata de una diferencia entre la educación y otras actividades, sino entre unas disposiciones bajo las cuales el consumidor tiene libertad para elegir y unas medidas con arreglo a las cuales el productor está en el poder, por lo que el consumidor tiene poco que decir”. (Friedman:1983,119)

En la educación, explica, “los padres y los hijos son los consumidores y el profesor y el administrador de la escuela los productores” y la actual organización del sistema de escuelas, la centralización que ha impuesto unidades de mayor tamaño, conlleva “una reducción de las posibilidades de elección del consumidor y un incremento de poder de los productores,” situación especialmente evidente en las grandes ciudades y entre las familias de escasos recursos económicos. (Friedman:1983,220)

Friedman reconoce la contribución de la instrucción escolar para lograr “un nivel mínimo de alfabetismo y de conocimiento por parte de la mayoría de los ciudadanos, y una amplia aceptación de alguna escala de valores común a todos” necesaria para que “una sociedad democrática y estable pueda existir.” Y considera que en función de ello podrían justificarse los subsidios estatales a ciertos tipos de enseñanza, específicamente a la educación primaria, pero, aclara, ello no justifica “los subsidios a la enseñanza puramente profesional, que aumenta la productividad económica del estudiante, pero que no le prepara como dirigente o como ciudadano.” (Friedman:1966,116)

Asimismo, sostiene, el que se considere aceptable en ciertas circunstancias el subsidio estatal a la educación básica, no implica de ninguna manera que el gobierno deba “financiar la enseñanza mediante el pago directo del coste de mantener las instituciones educativas.” El principal inconveniente de la forma en

han sido concebidos los sistemas de escuelas radica en que éstos se han convertido en un espacio acotado a la influencia del gobierno que limita tanto la libertad de elegir como el funcionamiento del mercado. “El lazo que existe entre la financiación de la enseñanza y su administración,” señala Friedman, favorece “el inductrinamiento que impide la libertad de pensamiento y de creencia” y, al mismo tiempo, “coloca a los otros colegios en una posición de desventaja: reciben poco o ningún beneficio de los fondos estatales invertidos en la enseñanza.” (Friedman:1966,119, 121 y 122)

Para resolver estos problemas, sostiene, el primer paso es retirar los subsidios estatales a la educación superior y modificar lo más pronto posible el sistema de instrucción básica a través de dos mecanismos fundamentales: la descentralización de las escuelas y la creación de un sistema de vales.

Descentralizar el sistema transfiriendo la administración de las escuelas públicas a las autoridades locales es para Friedman una forma de ampliar las posibilidades de elección de los consumidores. En las localidades pequeñas, explica, el ciudadano “puede no tener la misma libertad para elegir que para decidir si comprar o no, pero por lo menos tiene una notable posibilidad de influir en lo que sucede.” Cuando hay muchas localidades pequeñas, cada uno puede elegir donde vivir y esto “supone que los gobiernos locales deben proporcionar a sus ciudadanos servicios que éstos consideren acordes con los impuestos que pagan; de lo contrario, éstos deben ser sustituidos o la comunidad sufre la pérdida de contribuyentes.” (Friedman:1983,220)

Descentralizar el sistema de escuelas es para Friedman un paso importante para romper el monopolio estatal sobre la instrucción básica, pero el elemento central de su propuesta es la creación de un sistema de vales. Esto es, establecer un mecanismo a través del cual los padres de familia reciban por cada uno de sus hijos en edad escolar “un trozo de papel amortizable por una suma fijada de dinero siempre que ésta se destine al pago de la educación de su hijo en una escuela autorizada.” (Friedman:1983,224)

A los padres, explica, “se les tiene que autorizar el uso de vales no sólo en escuelas privadas, sino también en otros centros públicos, y no sólo en las de su propio distrito o ciudad o estado, sino en cualquiera que esté dispuesto a aceptar a su hijo.” De esa manera se dará a cada padre una oportunidad mayor de elegir y, al mismo tiempo, se “exigirá a las escuelas públicas que se autofinancien cobrando la enseñanza (totalmente si el vale corresponde al coste total; si no al menos en parte). Las escuelas públicas tendrán que competir entonces tanto con las demás escuelas públicas como con las privadas.” (Friedman:1983,225)

Este doble proceso, la descentralización y el sistema de vales, al que Friedman se refiere como la “desnacionalización de las escuelas,” contribuiría sin duda a ir resolviendo las incongruencias existentes entre el prototipo de orden social neoliberal y la existencia de un extendido sistema público de educación.

En primer término, señala, estas medidas reducirían el burocratismo porque la función del Estado se limitaría “a asegurarse de que las escuelas mantengan “un nivel determinado de calidad, como, por ejemplo, la inclusión de un mínimo común de asignaturas en sus programas, de la misma forma en que inspecciona los restaurantes para asegurarse de que mantienen un nivel sanitario mínimo.” (Friedman:1966,120)

Asimismo, al poner los fondos públicos que se dedican a la enseñanza a disposición de los padres se les aseguraría la libertad de elegir qué tipo de educación quieren para sus hijos. “Los padres podrían expresar directamente su opinión sobre las escuelas, retirando a sus hijos de una escuela y enviándolos a otra, con mucha más facilidad que en la actualidad.” (Friedman:1966,122) Y, simultáneamente, se estimularía una tendencia gradual hacia una mayor financiación directa de las familias ya que...

El deseo paterno de gastar más en educación, fácilmente puede revestir la forma de suplementos a las cantidades proporcionadas por los vales. La financiación pública de los casos de necesidad perdurará, pero esto ya es algo muy distinto que disponer de un sistema escolar financiado por el

estado del que se benefician un 90 por ciento de los niños que van a la escuela porque un cinco o un diez por ciento de ellos son casos que requieren ayuda por parte del estado. (Friedman:1983,226)

Pero lo más importante, afirma, es que con ello se permitiría y estimularía que surgieran alternativas, una gran variedad de escuelas en competencia con lo que se “desarrollaría un mercado donde hoy no lo hay.”

Muchas de las nuevas escuelas serían iniciativa de grupos no lucrativos. Otras serían montadas para conseguir beneficios. No hay modo de predecir la composición definitiva de la industria educativa: la determinaría la competencia. La única predicción que puede hacerse es que sólo sobrevivirían las escuelas que satisficieran a sus clientes; del mismo modo que sólo continúan los restaurantes y bares que agradan a sus clientes. La competencia se ocuparía de ello. (Friedman:1983,235)

Pese a todas esas ventajas, para Friedman la descentralización y el sistema de vales son una solución parcial. “Proponemos llegar mucho más lejos. A primera vista parece que cuanto más rica es una sociedad y más uniformemente está distribuida la renta en ella, menos razones tendrá el estado para financiar la enseñanza” y hacia allá se podrá avanzar si se garantiza el libre funcionamiento del mercado. (Friedman:1983,225)

Las propuestas de Milton Friedman para reconfigurar los sistemas de educación básica fueron puestas en práctica, casi al pie de la letra y contando con su asesoría directa, por Augusto Pinochet en Chile. Durante la segunda mitad de la década de los años setenta la dictadura militar puso término a la larga trayectoria de redistribución del ingreso vía políticas sociales y modificó radicalmente la concepción y estructura del sistema de educación pública a través de la municipalización y la generalización de un sistema de financiamiento basado en subvenciones por alumno.

En condiciones de dictadura, haciendo uso de la violencia en niveles y formas que son casi imposibles describir, Chile fue el laboratorio en el que se

experimentaron los mecanismos para la instrumentación del modelo neoliberal. Esa experiencia, a la que dedicamos un espacio especial en el capítulo IV, fue fundamental para delinear las reformas educativas puestas en marcha en casi todos los países de América Latina, siguiendo puntuales directrices formuladas por el Banco Mundial.

### **3. El Banco Mundial y la política educativa**

Con los procesos de globalización económica y reorganización tecnológica, productiva y financiera iniciados a nivel mundial al finalizar la década de los años setenta, los organismos financieros internacionales incrementaron su capacidad de influencia en los países del sur mediante la producción y circulación de ideas, investigaciones y agendas políticas orientadas a propiciar y promover el libre juego de la oferta y la demanda.

En el terreno de la educación el Banco Mundial<sup>21</sup> ha sido el organismo que con mayor fuerza ha incidido en la definición de prioridades y estrategias para las reformas, obedeciendo a la racionalidad económica neoliberal.<sup>22</sup>

Karen Mundy refiere que durante la década de los años ochenta, con el auge de los enfoques monetaristas y de regímenes políticos neoconservadores en los países de la OCDE (Ronald Reagan en Estados Unidos, Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Helmut Kohl en Alemania), inició “el declive gradual del apoyo del Norte a todo tipo de multilateralismo redistributivo limitado,” lo que afectó “de forma desproporcionada a la asistencia educativa, con la excepción de la ayuda

---

<sup>21</sup> El Banco Mundial fue creado en 1944 con la finalidad de apoyar la reconstrucción de los países europeos al finalizar la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, a lo largo de los años “ha pasado de ser una única institución a constituir un grupo de cinco instituciones de desarrollo estrechamente relacionadas. Su misión fue evolucionando desde la época en que el Banco Internacional de Reconstrucción promovía la reconstrucción de posguerra y el desarrollo, hasta el presente en que tiene como mandato aliviar la pobreza en todo el mundo, en colaboración con su institución afiliada, la Asociación Internacional de Fomento.” (<http://web.worldbank.org>)

<sup>22</sup> Cfr. Samoff 2005; Gentili 1995 y 2004; Torres 2004 y 2006; Stephen P. Heyneman 2007; Mundy 2007.

proporcionada por el Banco Mundial.” (Mundy:2007,141)

Una de la instancias que se vio más afectada por la reducción de fondos para los programas educativos fue la UNESCO; su ya reducido presupuesto se vio disminuido a la cuarta parte con la decisión de Estados Unidos de retirarse de ese organismo en 1984, seguido por el Reino Unido y Singapur en 1985.<sup>23</sup> Al finalizar la década “todo rastro de las demandas radicales de los años '70 había desaparecido de las políticas de la UNESCO, y la organización empezó a dar un mayor énfasis y funcionalidad al trabajo amplio en educación, como exigían los miembros del Norte de las Naciones Unidas.” Al mismo tiempo, se fueron creando “mecanismos más fuertes y centralizados para establecer e implantar las políticas educativas internacionales, especialmente a través del Banco Mundial.” (Mundy:2007,142-144)

El mandato para la reconstrucción de los países europeos con el que fue creado el Banco Mundial, empezó a orientarse hacia los “países emergentes” a raíz de los procesos de descolonización que tuvieron lugar al finalizar la década de los años cuarenta y a lo largo de de los años cincuenta. El centro de sus acciones siguió siendo la construcción de infraestructura, pero brindando atención especial a los países en desarrollo, y fue con relación a ello que se empezaron a incorporar en los análisis elementos de la teoría del capital humano asociados a la formación de técnicos y profesionistas que pudieran apoyar la construcción de infraestructura y dirigir las nuevas plantas productivas.

En 1963 el Banco Mundial aprobó las primeras directrices operativas para incluir préstamos destinados al financiamiento de proyectos en materia de educación. En un memorando publicado ese año se señaló la necesidad de “estar preparados para considerar la financiación de una parte del capital necesario para los proyectos educativos prioritarios diseñados para producir mano de obra

---

<sup>23</sup> “La ayuda bilateral a la educación cayó de un 15.6% de la asistencia al desarrollo de la OCDE en 1980-1984 al 11.1% en 1985.1989, y finalmente quedó por debajo del 10% después de 1990. El apoyo multilateral a la educación también se estancó en los años '80, aunque el porcentaje de recursos multilaterales destinados a educación aumentó en la década de 1990. (Mundy:2007,141)

formada para hacer avanzar el desarrollo económico”, y se anunció la decisión de centrar la atención en proyectos orientados a la educación técnica y profesional y la educación secundaria general. (Banco Mundial 1963, citado por Heyneman: 2007,167)

Entre 1963 y alrededor de 1980 todas las inversiones del Banco Mundial en educación requirieron justificaciones basadas en demandas de mano de obra. Se daba por sentado que la inversión en la formación de ingenieros era un ingrediente más de la construcción de infraestructura ya que, “igual que un clavo o un tornillo, los ingenieros eran necesarios para mantener la estructura de una inversión mucho mayor.” Y aunque inicialmente los préstamos para proyectos educativos se limitaron a aquellos vinculados directamente con la construcción de infraestructura, al finalizar la década de los años sesenta el organismo contaba ya con un Departamento de Educación “para dirigir el trabajo analítico que apuntalaba a sus inversiones y para evaluar los resultados de esas inversiones.” (Heyneman:2007,1967-1968)

Con la creación del Departamento de Educación fue ganando fuerza la idea de ampliar los préstamos a la educación secundaria “diversificada” en los países en desarrollo. Se argumentó entonces que en ese nivel educativo el currículo no incorporaba las habilidades prácticas que las empresas que se estaban construyendo requerían de sus trabajadores. Fue así que durante la década de los años setenta muchos países de África, Asia y América Latina recibieron préstamos del Banco Mundial orientados a expandir la educación secundaria, otorgados con la condición de que el currículo de ese nivel educativo fuera “diversificado”, dando lugar a la expansión de lo que conocemos como secundarias técnicas.

Stephen Heyneman refiere que al finalizar la década de los años setenta tuvieron lugar, tanto entre los economistas de la educación como entre los funcionarios del Banco Mundial, una serie de discusiones en torno a los criterios para definir las inversiones en educación. Las posiciones al respecto finalmente los separaron en dos grupos: el primero sostenía que era adecuado continuar

considerando la previsión de la mano de obra como el mecanismo más adecuado para decidir la viabilidad de los préstamos, y el segundo pugnaba por utilizar los estudios de las tasas de rendimiento para determinar hacia dónde orientar la inversión en educación. Fue éste último el criterio que finalmente se impuso y que ha prevalecido hasta la actualidad.

Las primeras señales de la nueva orientación con la que se buscaría incidir en el ámbito educativo se dieron a conocer en el *Education Sector Policy Paper*, publicado en abril de 1980. En el documento se anuncia la decisión del Banco Mundial ampliar la perspectiva con la que hasta entonces había venido trabajando en los países en desarrollo. La educación, sería considerada de manera ampliada e integral a partir de tres aspectos interrelacionados: a) como necesidad humana básica en tanto que las personas necesitan una amplia base de conocimientos, actitudes, valores y habilidades que les permitan responder a nuevas oportunidades y adaptarse a los cambios sociales y culturales; b) como medio para satisfacer de mejor manera otras necesidades básicas: nutrición, salud, vivienda, etc. y, c) como una actividad que sostiene y acelera el desarrollo general.

Asimismo se estableció por primera vez, que, atendiendo a esa nueva perspectiva, los préstamos educativos se concentrarían en aquellos proyectos destinados a ampliar y fortalecer la educación básica, mientras que el apoyo para la educación superior sería selectivo y cuidadosamente planificado. Eran los primeros avisos de que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial impulsarían que los gobiernos de los países en desarrollo concentraran el gasto público en la educación básica y abrieran las puertas a la privatización de la educación superior.

- *Introducción del análisis económico para la definición de la política educativa*

Durante la década de los años ochenta los organismos financieros internacionales, encabezados por el Fondo Monetario Internacional, dieron prioridad a establecer el conjunto de estrategias, políticas e instrumentos conocidos como “ajuste

estructural”. Se hizo énfasis entonces en la reforma macroeconómica, la reducción del gasto público, la imposición de tasas a los diversos servicios prestados por los gobiernos y se restringieron también los préstamos bancarios para educación y otros sectores sociales.

Pese a la restricción de los préstamos educativos la División de Educación del Banco Mundial continuó su trabajo y durante aquellos años proliferaron investigaciones sobre los sistemas educativos, realizadas desde la perspectiva economicista que dieron sustento a las prioridades y estrategias que el Banco Mundial estableció para las reformas educativas de los países latinoamericanos.

La teoría del capital humano, formulada inicialmente por Shultz, Becker y otros economistas veinte años atrás, cobró importancia de nueva cuenta pero referida ahora a la búsqueda de explicaciones del rápido crecimiento económico que tuvo lugar en algunos países del Asia oriental. Las investigaciones realizadas pusieron de manifiesto que, pese a las grandes diferencias entre los países estudiados, en todos ellos se había producido una fuerte inversión en educación, especialmente en la educación primaria y secundaria.

De esa manera, la articulación entre la educación, el mercado de trabajo y las posibilidades de un mejor salario postuladas por la teoría del capital humano y que inicialmente se incorporaron en los lineamientos del Banco Mundial con relación a la capacitación técnica y profesional, se asociaron ahora con la centralidad del análisis económico para la definición de la política educativa.

En las diversas investigaciones realizadas durante los años ochenta se asegura que la inversión en educación es productiva, ayuda a incrementar los niveles de empleo y producción, contribuye indirectamente a mejorar los niveles de salud y la expectativa de vida, y “refuerza o ayuda a lograr el cambio en los comportamientos que se necesitan para el crecimiento económico.” Pero sobre todo se hace énfasis en que “tal inversión debe ser dirigida en forma amplia en lugar de ser altamente especializada; que la educación básica, incluyendo tanto a la primaria como a la educación no formal, es tan importante para el desarrollo

como lo es la educación altamente tecnificada.” (Psacharopoulos y Woodhall:1987,292)

Entre los numerosos estudios publicados en aquellos años destaca, por la precisión de sus propuestas y el peso que tuvo en las decisiones posteriores, el documento del Banco Mundial titulado *Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options*, publicado en 1986.<sup>24</sup>

Al igual que otras muchas publicaciones el análisis realizado por George Psacharopoulos, Jee-Peng Tan y Emmanuel Jiménez, tiene como punto de partida la idea de que la educación es, en principio, una inversión económica y socialmente productiva. Sin embargo, se señala, el diagnóstico realizado en diversos países en desarrollo demuestra un estancamiento en las inversiones realizadas y la imposibilidad de seguir expandiendo la educación, a menos que se realicen profundas reformas con relación a su financiamiento.<sup>25</sup>

De acuerdo con los expertos del Banco Mundial, las limitaciones para seguir expandiendo la educación radican fundamentalmente en el ineficiente uso de los recursos fiscales y en el régimen de financiamiento establecido que limita la potencial contribución de los hogares en el pago de los servicios.

La mayoría de los gobiernos, apuntan, distribuye sus presupuestos sin considerar las tasas de retorno<sup>26</sup> de los diferentes niveles educativos, situación que ha llevado a otorgar subsidios a la educación superior a expensas de la educación básica, que es la que produce mayores rendimientos.

---

<sup>24</sup> El documento fue publicado en español en abril de 1987, con el título: *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política*.

<sup>25</sup> En la mayoría de los países estudiados, señalan los autores, la educación es proporcionada y financiada predominantemente por los gobiernos y en la década que va 1970 a 1980 se produjo una significativa reducción del porcentaje del gasto público destinado a ese sector derivada de las condiciones macroeconómicas adversas y de la competencia intersectorial por los fondos públicos. En el caso de América Latina, por ejemplo, el porcentaje del presupuesto público destinado a educación fue de 18.5 en 1965, 18.9 en 1970, 16.5 en 1975 y 15.3 en 1980. (World Bank:1986,13 Table.2)

<sup>26</sup> En general la tasa de retorno compara los costos (privados y/o sociales) de la educación con los resultantes beneficios en el futuro, es decir, se calculan el total de los costos resultantes de la educación con respecto a los beneficios adicionales, especialmente el ingreso, obtenidos debido a los mismos estudios. (Ruiz:1997)

La rentabilidad privada y social de la inversión en educación “se mide comparando la productividad vitalicia más alta de los trabajadores instruidos con los costos sociales o privados de la educación.” Y, aunque existen variaciones sustanciales entre regiones y países, los datos relativos al efecto que tiene el nivel educativo en los ingresos y en la productividad demuestran que “la educación primaria es el tipo de inversión más rentable, seguida de la secundaria y, por último de la superior”, especialmente en los países más pobres. (BM:1987,9)

Cuadro 4  
Rentabilidad de la inversión en educación, por regiones,  
grupos de países y por niveles de educación

Regiones y grupos	Rentabilidad social			Rentabilidad privada			Número de países informantes
	primaria	secundaria	superior	primaria	secundaria	superior	
África	28	17	13	45	26	32	16
Asia	27	15	13	31	15	18	10
<b>América Latina</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>32</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	10
Europa, Oriente Medio y Norte de África	13	10	8	17	13	13	9
Países en Desarrollo	24	15	13	31	19	22	45
Países desarrollados	0	11	9	0	12	15	15

Fuente: BM: 1987,9

Sin embargo, afirman, los recursos destinados a la educación no son utilizados eficientemente porque se distribuyen de acuerdo a fórmulas estandarizadas. Ofrecer subsidios establecidos transversalmente a los estudiantes en todos los niveles educativos y de todos los niveles económicos, resulta tan inequitativo como ineficiente.

Asimismo, la evidencia señala que la mayor parte de los recursos se destina al pago de los salarios de los profesores, los directores de las escuelas tienen escaso margen en el manejo del presupuesto y pocas posibilidades de adaptar las normas centrales a las condiciones locales; problema que se incrementa por la falta de competencia entre las escuelas.

A partir de esas consideraciones Psacharopoulos, Tang y Jiménez

puntualizan “un conjunto de políticas de carácter general que pueden servir de principios rectores” en todos los países en desarrollo:

... Se sugiere aquí trasladar parte de la carga financiera de la educación del Estado a los beneficiarios, es decir a los estudiantes y sus familias. A ese efecto, podrían considerarse las políticas siguientes, posiblemente adoptadas en conjunto:

- Recuperación de los costos públicos de la educación superior y reasignación del gasto público en educación a los niveles de mayor rentabilidad social.
- Creación de un mercado de préstamos para educación, conjuntamente con el otorgamiento de becas selectivas, especialmente en el nivel superior.
- Descentralización de la administración de la educación pública y fomento de la expansión de las escuelas privadas y de las financiadas por las comunidades. (BM:1987,19)

La propuesta puntualiza la necesidad de introducir cuotas o incrementarlas en aquellas instituciones que imparten educación superior y de reducir en ese nivel educativo todos los apoyos brindados con presupuesto público, focalizándolos estrictamente en los estudiantes de familias de bajos ingresos que demuestren buen desempeño y mejor potencial académico. Paralelamente, se sugiere, podría desarrollarse un mercado de créditos que los estudiantes pagarán al integrarse al mercado laboral, las llamadas becas-crédito.

Los recursos fiscales que se “ahorren” con esas medidas deberán reinvertirse en la educación básica, que es el nivel educativo que proporciona las mayores tasas de rendimiento. En el caso de los países donde no se ha alcanzado la universalidad de la educación primaria esa debe ser la prioridad, y en aquellos donde la primaria tiene una gran cobertura se podría considerar destinarlos a resolver otros problemas específicos. En América Latina, por ejemplo, donde la cobertura a nivel primaria es cercana a la universal sería conveniente impulsar la calidad de la educación para asegurar que los estudiantes completen su formación

básica y disminuir así el problema de deserción que se presenta, sobre todo, entre los niños de familias de bajos ingresos.

Paralelamente, se enfatiza, es necesario implementar la descentralización de la gestión de las escuelas públicas e introducir una mayor flexibilidad para permitir el surgimiento de escuelas privadas. Con estas medidas se incrementará la eficiencia porque se alentará la competencia entre escuelas; al aumentar la competencia se ofrecerán más servicios educativos, los costos disminuirán y los padres contarán con una mayor oferta de escuelas para elegir.

De acuerdo con el Banco Mundial estas reformas, además de garantizar un uso más eficiente de los recursos públicos y de asegurar que los sistemas educativos crezcan en congruencia con las necesidades del mercado de trabajo, favorecerían una mayor equidad en la distribución de los recursos fiscales destinados a la educación. Según los datos presentados en el documento, en el caso de América Latina el coeficiente de Gini de los gastos educativos<sup>27</sup> pasaría de 0.50 a 0.20, después de relocalizar en la educación básica todos los subsidios que alrededor de 1980 se destinaban a la educación superior.

Las sugerencias presentadas en aquel documento se vieron fortalecidas y complementadas por otras investigaciones también financiadas y publicadas por el Banco Mundial.

Cabe mencionar, por ejemplo, el documento de trabajo *Decentralization in Education: An Economic Perspective*, publicado en 1989, en el que se plantea que si bien el Banco no tiene una posición claramente definida con relación a la descentralización de los sistemas educativos, en términos generales simpatiza con los esfuerzos que se realicen en esa dirección porque, teóricamente, la descentralización tiene el potencial para: a) mejorar el financiamiento y la eficiencia de la educación pública, b) mejorar la relación entre las preferencias de los ciudadanos-consumidores y la cantidad y calidad que ofrecen los servicios

---

<sup>27</sup> El valor del coeficiente de Gini más cercano a cero representa una mayor igualdad en la distribución, por el contrario, el valor más cercano a 1 representa mayor desigualdad, en este caso del gasto educativo.

educativos, c) mejorar la eficiencia técnica y disminuir los costos de brindar una educación de calidad, y d) favorecer una mayor competencia y una mayor innovación en la prestación de los servicios. Y, a partir de esas consideraciones generales, se analizan los procesos de descentralización de la educación básica con base en tres criterios: la eficiencia social, la eficiencia técnica y la equidad, con la finalidad de contribuir a las decisiones que tendrían que tomar los gobiernos con relación a ese proceso.

Destaca también el documento *Primary Education, a World Bank Policy Paper*, publicado en 1990, en el que se enfatiza la necesidad de incrementar los recursos y el uso eficiente de los mismos en la educación primaria dada la importancia de ese nivel educativo para el crecimiento económico, el desarrollo social y el bienestar de los individuos. Mejorar la educación primaria en los países en desarrollo, se señala, requiere un esfuerzo en tres frentes: mejorar el entorno del aprendizaje, mejorar la preparación y motivación de los docentes y fortalecer el financiamiento y la gestión. Y se informa que la prioridad del Banco Mundial durante la década de los años noventa, será apoyar aquellos proyectos que incluyan medidas destinadas a garantizar el aprendizaje y la conclusión de los estudios en la educación primaria, la ampliación del acceso especialmente para las niñas, así como la movilización y el uso eficiente de los recursos en ese nivel educativo.

Cabe mencionar también las investigaciones realizadas en aquellos años sobre la situación específica de cada una de las regiones en las que el Banco Mundial ha agrupado a los países en desarrollo. En lo que se refiere a América Latina destaca el estudio realizado por Psacharopoulos y Ying Chu Ng, publicado en 1992 bajo el título *Earnings and Education in Latin America: Assessing priorities for schooling investment*. Documento en el que se presenta un análisis detallado de las tasas de rendimiento de los diferentes niveles educativos en 18 países de la región, con base en el cual se concluye, de nueva cuenta, que la inversión en la educación primaria es la que reporta mayores beneficios.

Relocalizar del gasto público priorizando la educación básica, descentralizar los sistemas educativos y propiciar la inversión privada en el nivel superior, fueron las líneas generales definidas en un primer momento para las reformas de los sistemas educativos, constituyendo lo que de acuerdo con Stephen Heyneman, podría denominarse el “Menú breve de política educativa” del Banco Mundial.

Directrices que empezaron a instrumentarse en la mayoría de los países de América Latina a mediados de la década de los años ochenta, no tanto como condicionamientos para recibir préstamos destinados a la educación sino, fundamentalmente, como parte del paquete de medidas establecidas para el del llamado “ajuste estructural” puesto en marcha bajo la rectoría del Fondo Monetario Internacional.

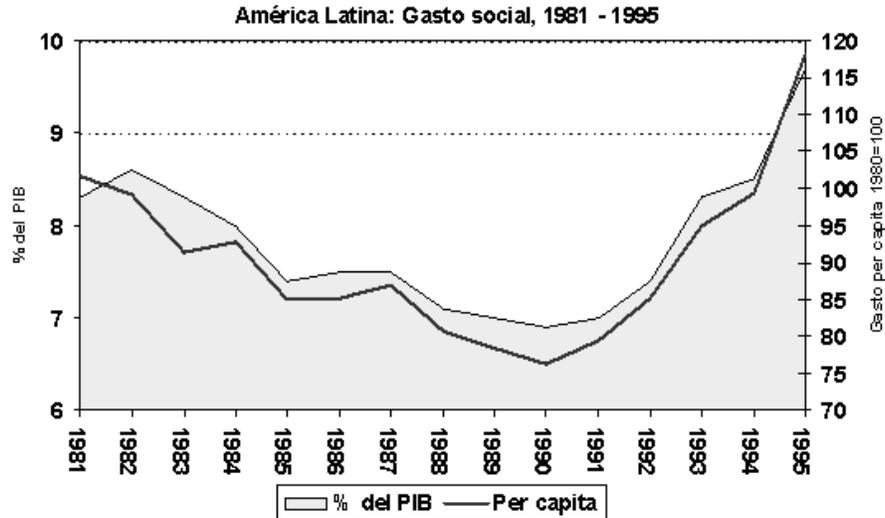
En ocasiones, el menú breve de política educativa formaba parte de una larga lista de cambios en las políticas fiscales, comerciales, industriales y contributivas, y de una lista aún más larga de regulaciones diseñadas para proteger a los pobres –subsidios para comida, salud pública, desempleo y bienestar infantil-. A veces los problemas educativos eran un ingrediente menor dentro del programa general de ajuste macro-económico. Por esta razón, el menú breve de política educativa se negociaba a menudo a espaldas de las autoridades educativas, a través del Ministerio de Economía en lugar de hacerlo a través del Ministerio de Educación. (Heyneman:2007,168)

Algunos datos permiten constatar los alcances que con relación al financiamiento de la educación tuvo la aplicación de esas medidas en los países latinoamericanos durante la llamada “década perdida”.

A lo largo de los años ochenta se registró una importante disminución del gasto público destinado a la educación; contracción que se relaciona directamente con el raquítico crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en la región que tuvo apenas una variación media anual de 1.2% entre 1980 y 1990, y con el colapso de la inversión social. La drástica caída del gasto social puede observarse al analizarlo con relación al PIB, con respecto al gasto público total y, sobre todo,

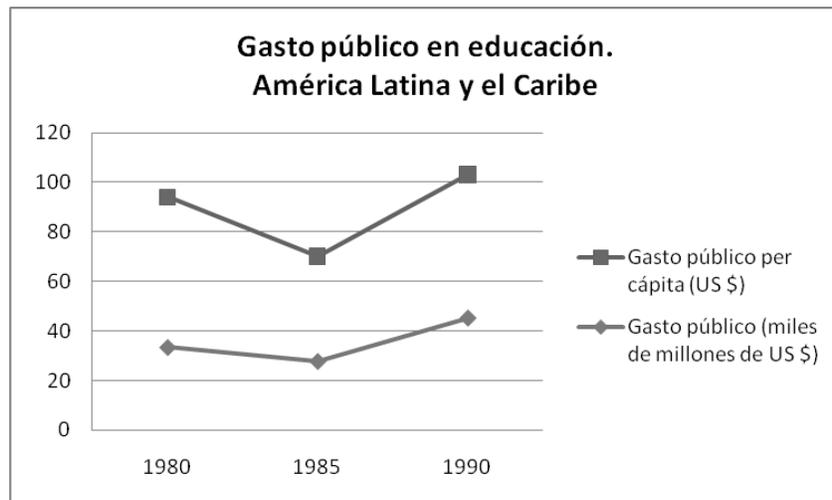
considerando el gasto social real per cápita que se redujo en un 24% entre 1980 y 1990” (Ocampo:1998,11)

Gráfica 1



Fuente: Ocampo:1998,11

Gráfica 2

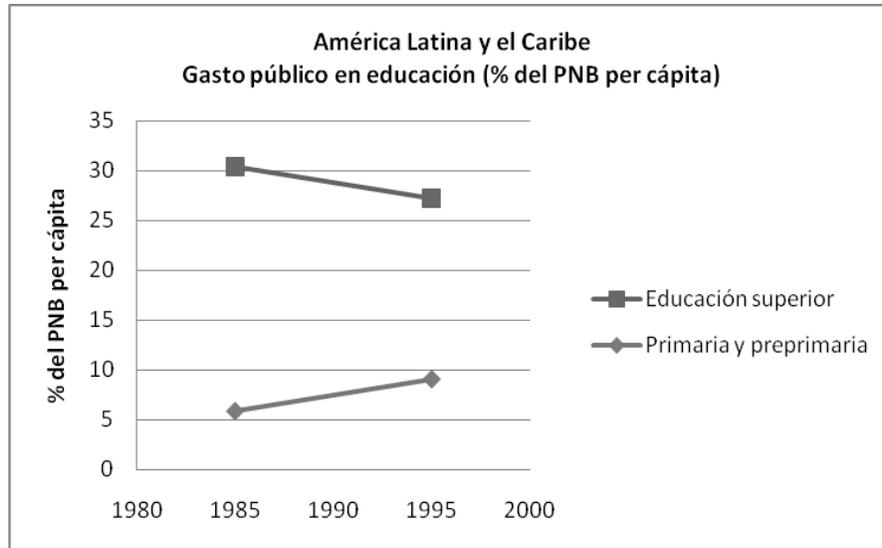


Fuente: Gajardo:1999, cuadro No. 15

Considerando los países de América Latina y el Caribe en conjunto, el gasto público en educación disminuyó, en términos absolutos, 16.7% entre 1980 y 1985, en tanto que el gasto educativo per cápita descendió cerca de 25.5% en el

mismo periodo. Durante la segunda mitad de la década éste tendió a recuperar el nivel de 1980, e incluso tuvo una leve mejoría, sin embargo, fue entonces cuando se estableció claramente la tendencia de orientarlo a favor de la educación primaria y en detrimento de la educación superior, tal como había sido determinado por los organismos financieros internacionales.

Gráfica 3



Fuente: UNESCO Panorama de la Educación 1980-2008

La introducción del análisis de la rentabilidad del financiamiento público como elemento central para la definición de las políticas educativas fue el primer paso para la argumentación y puesta en marcha de las reformas, sin embargo, como se apuntó en los primeros apartados de este capítulo, la adecuación de los sistemas educativos al modelo neoliberal requería de mucho más.

La reconfiguración de la educación básica empezaría realmente a cobrar forma a partir de la segunda mitad de los años noventa conforme a las prioridades y estrategias establecidas por el Banco Mundial.



### Capítulo III

#### **Prioridades y Estrategias para las Reformas**

Al iniciar los años noventa el Banco Mundial contaba ya con argumentos y lineamientos puntuales para avanzar las reformas de los sistemas educativos en la dirección que Hayek y Friedman habían apuntado años atrás. Sin embargo, durante los primeros años de aquella década, éstos no fueron presentados de manera global y sistemática por el Banco, sino a través de las instancias que tradicionalmente habían definido la política educativa de la región.

A través de ellas y con la anuencia de los gobiernos latinoamericanos, rápidamente se fue generalizando la idea de reorientar el gasto público hacia la educación básica, trasladar parte del financiamiento de la educación a las familias, abrir espacios para que el sector privado brindara servicios educativos en todos los niveles y la importancia de iniciar la descentralización de los sistemas de educación pública.

Asimismo, se fueron introduciendo algunas consideraciones sobre la necesidad de revisar los contenidos del aprendizaje y de hacer énfasis en sus resultados, pero el sentido último de las reformas fue expresado claramente en el documento *Prioridades y Estrategias para la educación*, publicado en 1995. A partir de entonces El Banco Mundial tomó en sus manos la definición de la política educativa que, como se establece en el documento, ha girado en torno a dos ejes centrales: “concebir la educación en función de los requerimientos del mercado” y adecuar los sistemas educativos para atender “la creciente demanda de trabajadores adaptables...” que éste necesita en el contexto de la globalización.

Decisiones en las que subyace la convicción de que en el orden social neoliberal se puede prescindir de la formación de ciudadanos con derechos sociales. Se necesita, en cambio, capacitar desde la infancia a la fuerza de trabajo garantizando que ésta adquiera las competencias que requiere el mercado de trabajo en la actualidad.

En este capítulo se revisan los argumentos para impulsar las reformas educativas desde esa perspectiva presentados en distintos foros internacionales y por el Banco Mundial, se hace un recuento de la forma en que éstas se aplicaron en la mayoría de los países de la región a partir de la década de los años noventa, y se presentan algunos datos y consideraciones sobre las implicaciones que esas transformaciones han tenido con relación a la exclusión social.

## **1. Nuevas prioridades para la educación básica**

En marzo de 1990 se realizó en Jomtien (Tailandia) la *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos* bajo los auspicios conjuntos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial, principal promotor y financiador de la misma.

De los trabajos realizados surgió la *Declaración mundial sobre educación para todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*. Con relación a ella, desde una perspectiva alentadora, habría que destacar el rescate que se hace del artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, puntualizando que “la educación es un derecho fundamental de todos, hombres y mujeres, de todas las edades y en el mundo entero.” Sin embargo, a diferencia de la centralidad otorgada a la acción pública en conferencias anteriores, la Declaración del Jomtien hace énfasis en que la responsabilidad con relación al ejercicio de ese derecho debe ser compartida entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> En el artículo nueve de la Declaración titulado “Movilizar recursos”, se especifica la necesidad de concertar acciones considerando que “las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la educación tienen la obligación prioritaria de proporcionar educación básica a todos, pero no puede esperarse de ellas que suministren la totalidad de los elementos humanos, financieros y organizativos para esa tarea,” por lo que se requiere de la participación de los distintos ministerios y de otros sectores sociales: “la cooperación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los grupos religiosos y la familia.” (UNESCO:1990,7)

Asimismo se retoma la idea de la centralidad de la educación para el desarrollo económico y social, pero se introduce un nuevo elemento a través de lo que denominan “Necesidades Básicas de Aprendizaje”, que, se explica en el documento, ...

... abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. (UNESCO:1990,3)

En ese sentido se hace énfasis en la importancia de la educación básica, entendida “no como un fin en sí misma” sino como la base para “un aprendizaje y un desarrollo humano permanentes”, y se destaca que ésta debe orientarse fundamentalmente a proporcionar a todos los niños, jóvenes y adultos esas “herramientas esenciales para el aprendizaje”.

El elemento central para comprender la orientación que empieza a imprimirse a la educación básica en la Conferencia de Jomtien, es el acento que se pone en la adquisición de conocimientos útiles y en la evaluación de los resultados del aprendizaje.

En el artículo 4 de la Declaración se señala que...

... el incremento de las posibilidades de educación se traduzca en un desarrollo genuino del individuo o de la sociedad depende en definitiva de que los individuos aprendan verdaderamente como resultado de esas posibilidades, esto es que verdaderamente adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores. [...] De ahí que sea necesario determinar niveles aceptables de adquisición de conocimientos mediante el aprendizaje en los planes de educación y aplicar sistemas mejorados de evaluación de los resultados. (1990:5)

Planteamiento que conlleva la necesidad de establecer puntualmente cuáles son esos conocimientos útiles y definir los niveles aceptables de adquisición de los mismos, aspectos que más tarde fueron ampliamente desarrollados por el Banco Mundial dando lugar a las reformas curriculares de la educación básica introduciendo el enfoque de competencias, y al establecimiento de la medición de los resultados del aprendizaje como eje rector de las prácticas educativas. (Martinez:2004)

Pocos meses después de la realización de aquella Conferencia, en abril de 1991, se realizó en Quito la IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PROMEDLAC), organizada por la UNESCO. La declaración final de esa reunión se centra en la educación básica y, resaltando la importancia de invertir en las personas, se asumen como propios los objetivos establecidos en Jomtien para la satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje.

Asimismo, al iniciar la década de los años noventa se dio a conocer el documento *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*, elaborado por la CEPAL con base en su nueva propuesta para el desarrollo económico de los países latinoamericanos.<sup>29</sup>

La nueva estrategia, denominada *Transformación productiva con equidad*, plantea como elemento central para el desarrollo de las estructuras productivas de los países de la región la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, con la finalidad de conquistar una mayor competitividad internacional. Para ello, se señala, se requiere el fortalecimiento de la base empresarial, la infraestructura tecnológica, la creciente apertura a la economía internacional y,

---

<sup>29</sup> Frente a los ajustes dictados por los organismos financieros internacionales, el estancamiento económico y el violento incremento de la pobreza<sup>29</sup> que tuvieron lugar durante la década de los años ochenta, para la cual acuñó el término de “década perdida”, la CEPAL asumió una posición en la que pretende encontrar los beneficios de la estrategia de crecimiento económico centrada en el mercado internacional. Aceptando en términos generales la estrategia del ajuste estructural pero apartándose relativamente de las posiciones neoliberales más ortodoxas, el organismo construyó para los países latinoamericanos la estrategia de “Transformación productiva con equidad” que busca conciliar crecimiento económico, equidad y democracia.

especialmente, la formación de recursos humanos y la creación de mecanismos que favorezcan el acceso y la generación de nuevos conocimientos.

De ahí la propuesta para el ámbito educativo que “se articula en torno a los objetivos de ciudadanía y competitividad; adopta como criterios inspiradores de las políticas la equidad y el desempeño, y como lineamientos de reforma institucional la integración nacional y la descentralización.”(CEPAL:1992,18)

En ella se plantea la conveniencia de la apertura del financiamiento de los sistemas educativos al sector privado y se enfatiza la necesidad de “focalizar la acción en los resultados de la educación, la capacitación y la ciencia y tecnología,” articulando sus contenidos “con las exigencias del desempeño de las personas, las empresas y las instituciones en los diferentes ámbitos de la sociedad.” (CEPAL:1992,19)

La educación básica, se argumenta, resulta fundamental para que todos los miembros de la sociedad puedan “manejar los códigos culturales básicos de la modernidad, o sea, el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna.” Y se enfatiza la importancia de impulsar la descentralización de los sistemas, a fin de romper el aislamiento de los establecimientos educativos introduciendo “modalidades de acción en que los actores tengan mayores márgenes de autonomía en las decisiones, así como mayor responsabilidad por los resultados.” (CEPAL:1992,157,145)

La descentralización, promovida por el Banco Mundial a través de las conferencias e instancias que tradicionalmente habían definido la política educativa, fue el punto de partida para la transformación de los sistemas de educación pública en la región. El proceso de transferencia de la administración escolar a niveles inferiores de gobierno, realizado en Chile durante la dictadura militar, se generalizó en los países latinoamericanos a lo largo de la década de los

años noventa.<sup>30</sup>

Pero el trasfondo de la nueva orientación que se buscaba imprimir a la educación básica no se limitaba a modificaciones en el financiamiento y la gestión de los sistemas. Como se había apuntado a través de la noción de necesidades básicas de aprendizaje, se trataba de una redefinición de la función social que debería cumplir el primer nivel educativo cuyos fundamentos se presentaron en el documento *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*, publicado por el Banco Mundial en 1995.<sup>31</sup>

## **2. Satisfacer la creciente demanda de trabajadores adaptables**

La nueva orientación definida por el Banco Mundial para la educación de los “países en desarrollo”, expuesta en el documento *Prioridades y estrategias para la educación*, puede resumirse en dos decisiones centrales: “... concebir la educación en función de los requerimientos del mercado...” y reformar el funcionamiento de los sistemas, los contenidos curriculares y las prácticas pedagógicas para “atender la creciente demanda de trabajadores adaptables...”

El importante papel que juega la educación tanto para el crecimiento

---

<sup>30</sup> La descentralización de los sistemas educativos fue propuesta primero por Friedman para romper el monopolio estatal y ampliar la libertad de elegir de los consumidores, más tarde fue promovida por el FMI y el BM como parte de las políticas de ajuste estructural en función de una mayor eficiencia administrativa y, al iniciar la década de los años noventa por la CEPAL para incrementar la competitividad de los países latinoamericanos en el mercado internacional.

<sup>31</sup> El documento *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review* fue publicado en inglés en 1995, para el presente trabajo se utiliza la versión en español, publicada por el Banco Mundial en 1996. En la presentación del mismo se destaca que: “La investigación y la experiencia han producido ... una comprensión más profunda de la forma en que la educación contribuye al crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el buen gobierno, que son esenciales para poner en práctica políticas económicas y sociales racionales. De acuerdo con estas circunstancias y percepciones cambiantes, el financiamiento del Banco Mundial para la educación ha aumentado rápidamente en los últimos 15 años y el Banco es actualmente la principal fuente de financiamiento externo de la educación en los países de ingreso bajo y mediano. Los proyectos destinados a apoyar la educación primaria y secundaria de ciclo básico están adquiriendo cada vez más importancia en los préstamos del Banco destinados a este sector. Este énfasis se ajusta a las recomendaciones de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos.” (BM:1996,xi)

económico, como para la reducción de la pobreza en los países de bajos y medios ingresos es el punto de partida para argumentar esas decisiones:

La educación es un instrumento importante para el desarrollo económico y social. Es un elemento crucial de la estrategia del Banco Mundial para ayudar a los países a reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida mediante el crecimiento sostenible y la inversión en el capital humano. Esta doble estrategia exige que se promueva el uso productivo de la mano de obra, que es el principal activo de los pobres, y se suministren servicios sociales básicos a los pobres. (BM:1996,21)

Retomando de la teoría del capital humano la idea de que “gran parte del crecimiento es consecuencia del mejoramiento de la calidad de la fuerza laboral”, la educación es concebida por el Banco Mundial como una inversión que “contribuye al crecimiento económico a través del incremento de la productividad individual resultante de la adquisición de aptitudes y actitudes, y a través de la acumulación de conocimientos.” (BM:1996, 22 y23)

Sin embargo, se aclara, la educación no genera por sí sola crecimiento económico, esto se logra “cuando la inversión en capital humano y en capital físico tiene lugar en economías con mercado competitivos de bienes y factores de producción.” Y, en congruencia con la estrategia económica neoliberal, se puntualiza que “esos mercados son resultado de la estabilidad macroeconómica, el buen funcionamiento de los mercados de trabajo y la apertura al comercio internacional y a las corrientes de la tecnología.” (BM:1996,22)

En otras palabras, a partir de la perspectiva economicista que articula el capital con lo humano, en la que los individuos son reducidos a un factor de producción más cuyo valor está determinado por las sucesivas inversiones que se realicen en él, la educación es considerada una inversión que puede constituirse, bajo ciertas condiciones, en un medio de producción de capital. Planteamiento con relación al cual no es posible dejar de recordar que hace ya muchos años Carlos Marx advirtió que en el sistema capitalista “a medida que se *valoriza* el mundo de

las cosas se *desvaloriza*, en razón directa, el mundo de los hombres.” (Marx:1968,75)

Afirmación que cobra especial significado si consideramos que, a diferencia de la argumentación sostenida en los años sesenta en la que se destacaba la relación entre la acumulación de capital humano y las posibilidades de los individuos de obtener empleo y un mejor salario, el planteamiento que presenta ahora el Banco Mundial asocia, sin hacerlo explícito, la educación-capital humano con las características que la competencia en el mercado requiere de lo que Marx llamó el “ejército industrial de reserva”.

En su argumentación el Banco no toma en cuenta que la instrumentación de la estrategia neoliberal ha conllevado en los países dependientes la aplicación, de manera abrupta y radical, de los tradicionales mecanismos capitalistas para aumentar la tasa de plusvalía, es decir, de la reducción del valor-hora de la fuerza de trabajo que se complementa con un fuerte incremento del desempleo derivado de la baja capacidad de absorción ocupacional de las empresas orientadas al mercado externo. El vínculo entre la educación y el mercado laboral que presenta el organismo no tiene nada que ver con una mayor posibilidad de los individuos de acceder a un empleo o a una mejor remuneración, sino con las implicaciones que tienen para la educación “las enormes transformaciones producidas recientemente en los mercados de trabajo por las reformas económicas, la integración de la economía mundial, los avances tecnológicos y las migraciones.” (BM:1996,27)

Y es también con base en esa reformulación de la teoría del capital humano que se fundamenta la prioridad que debe darse a la educación básica y la orientación que debe imprimirse a ese nivel educativo.

El punto de partida sigue siendo la hipótesis sostenida desde los años sesenta por Shultz y otros economistas con relación a la complementariedad entre el capital humano y el capital físico: “una mayor reserva de capital humano acrecienta el valor de arrendamiento de las máquinas; una reserva creciente de capital físico mejora la eficiencia de la inversión en educación, y la inversión en

general tiene escasa influencia en el crecimiento económico cuando no está respaldada por la educación.” (BM:1996,26)

Pero se enfatiza que los nuevos estudios “sugieren la posibilidad de que existe un nivel mínimo de acumulación del capital humano, por encima del cual es posible que el crecimiento de los países se acelere.” Y, refiriéndose a estudios sobre el rápido crecimiento que tuvieron algunos países de Asia oriental durante la década de los años ochenta, el Banco Mundial sostiene la necesidad de priorizar la inversión en la educación básica con la finalidad de garantizar en los países de bajos y medios ingresos ese nivel mínimo de acumulación de capital humano. (BM:1996,24)

Es decir, para el Banco Mundial la función social de la educación básica es, como años atrás afirmaron Hayek y Friedman, la instrucción, la capacitación de los individuos, en tanto capital humano, que posibilitará el crecimiento económico. Y con relación a ello aclaran que “no sólo el nivel de educación es importante para adaptarse a la rápida evolución de los mercados de trabajo, sino también su contenido.” (BM:1996,28 y 29)

En particular es necesario considerar que las tareas relacionadas con el trabajo se están haciendo más abstractas y requieren cada vez menos participación manual, los cambios tecnológicos han producido una “desespecialización” de muchos empleos, razón por la cual...

... la educación debe estar concebida para satisfacer la creciente demanda de trabajadores adaptables, capaces de adquirir fácilmente nuevos conocimientos, en lugar de trabajadores con un conjunto fijo de conocimientos técnicos que utilizan durante toda su vida activa. Esta necesidad aumenta la importancia de las capacidades básicas adquiridas en la enseñanza primaria y secundaria general. (BM:1996,27)

Para el Banco Mundial el carácter y los contenidos de cada nivel educativo deben adecuarse a los requerimientos del mercado laboral, y lo que éste requiere en la actualidad es una gran cantidad de individuos adaptables, dúctiles,

moldeables, que puedan realizar diversos trabajos a partir de instrucciones precisas (de ello debe ocuparse la educación básica) y un número reducido, pero suficiente, de individuos con capacitación especializada.<sup>32</sup>

Los sistemas educativos, en sus diferentes niveles, deben encargarse de garantizar esa capacitación, pero, será el mercado, a través del juego de la oferta y la demanda, quien finalmente seleccionará a aquellos que tendrán empleo y determinará las remuneraciones correspondientes.

La importancia de la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), también es argumentada por el Banco Mundial con relación a la reducción de la pobreza. “La educación, especialmente la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye a reducir la pobreza al aumentar la productividad de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, al dotar a las personas de las aptitudes que necesitan para participar plenamente en la economía y en la sociedad.” (BM:1996,30)

Los bajos ingresos de los pobres, afirma el Banco, “son resultado en parte de su dotación de capital humano relativamente más baja y en parte de la discriminación en el mercado laboral” y sostiene que la educación es el medio para solucionar el primer problema porque confiere aptitudes, conocimientos y actitudes que aumentan la productividad del trabajo de los pobres al acrecentar su producción como agricultores y, cuando no hay discriminación, su acceso al empleo en los sectores formal e informal.” La educación, afirman, “también hace más productivos a los trabajadores de la industria y puede contribuir al espíritu de empresa.” (BM:1996,30)

---

<sup>32</sup> Las escuelas primarias y secundarias se ocupan principalmente de las aptitudes generales básicas de lenguaje, ciencia y matemáticas, y cada vez en mayor medida, de las relativas a la comunicación y también del desarrollo de las actitudes necesarias para el lugar de trabajo. Esas aptitudes constituyen la base de la educación y la capacitación ulteriores; incluso la educación secundaria profesional se está haciendo más general. La educación y capacitación posteriores consisten entonces en la adquisición de conocimientos académicos y profesionales, en instituciones de enseñanza superior y mediante capacitación especializada en el empleo, los que se actualizan periódicamente a través de la educación permanente relacionada con el trabajo. (BM:1996,29)

Y sin el menor escrúpulo que los hiciera detenerse a explicar lo que llaman “discriminaciones” en el mercado de trabajo, el Banco Mundial afirma que “la creación de capital humano es la creación y distribución de nueva riqueza.” (BM:1996,30)

A partir de esas consideraciones teóricas, el Banco puntualiza lo que denomina las reformas esenciales: “... dar más prioridad a la educación; prestar atención al rendimiento; concentrar eficientemente la inversión pública en la educación básica y recurrir en mayor medida al financiamiento familiar de la enseñanza superior; prestar atención a la equidad; intensificar la participación de los hogares en el sistema de educación, dar autonomía a las instituciones a fin de permitir una combinación flexible de los insumos educacionales.” (BM:1996,99)

Se precisa que “la orientación hacia los resultados significa que las prioridades de la educación se determinan mediante el análisis económico, el establecimiento de normas y la medición del cumplimiento de esas normas.” Una vez que el sector público ha determinado en qué forma distribuirá los recursos y cuáles serán las especialidades y aptitudes que será necesario adquirir en cada nivel de enseñanza, será necesario establecer normas sobre el rendimiento, que permitan vigilar el desempeño y vincularlo con incentivos. “El Banco Mundial alienta el uso de indicadores del rendimiento y la eficacia en los proyectos de educación que contribuye a financiar. Son especialmente importantes en este caso los resultados relativos a los mercados de trabajo, al aprendizaje y la relación entre los resultados y los insumos.” (BM:1996,104 y 114)

Asimismo, recurriendo al argumento presentado inicialmente por Friedman, se destaca la posibilidad de que las instituciones de enseñanza asuman más responsabilidad con respecto al rendimiento si se logra que los hogares participen en las actividades escolares y si se les da mayor posibilidad de elegir entre distintas escuelas.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>La experimentación creciente con la elección de escuela por los padres es otra característica de las reformas educacionales recientes, especialmente en Australia, Chile, los Estados Unidos,

En resumen, en el marco de un renovado interés por la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, el Banco Mundial en 1995 definió como prioridades y estrategias para la educación el análisis económico como mecanismo para definir la orientación del gasto público, la privatización de la educación media y superior,<sup>34</sup> la proliferación de escuelas privadas en todos los niveles y la participación de las familias en el financiamiento de la educación.

Pero, sobre todo, estableció que el significado que la educación había alcanzado en periodos anteriores no tiene cabida en el orden social neoliberal. Ésta ya no es más un espacio de inclusión social, no es un instrumento para la equidad, el desarrollo o la justicia social, no es un patrimonio colectivo, no busca preservar los valores nacionales, ni pretende la formación de ciudadanos sujetos de derechos sociales. La educación, especialmente la educación básica, deberá pensarse y organizarse en función de “satisfacer la creciente demanda de trabajadores adaptables”, requisito impostergable para lograr que nuestros países sean más competitivos en el mercado globalizado.

Y, aunque el documento *Prioridades y Estrategias para la Educación* tiene un marcado énfasis en los aspectos económicos, la redefinición de la función social de la educación básica que en él se presenta fue el punto de partida para avanzar un siguiente grupo de reformas argumentadas en torno al discurso de la calidad.

---

Inglaterra, Nueva Zelandia, los Países Bajos y Suecia. Esta tendencia se debe a una perspectiva de la educación más orientada al mercado, en que los consumidores (padres y alumnos) eligen entre los proveedores (escuelas e instituciones), y a la actitud "exigente" de un número cada vez mayor de padres y alumnos, que ya no aceptan que se les asigne a una escuela pública determinada sino que quieren tomar sus propias decisiones. (BM:1996,136)

<sup>34</sup> En el documento se argumenta la conveniencia de cobrar colegiaturas en la educación media “dado que los egresados de la educación secundaria de segundo ciclo percibirán ingresos más altos que los que abandonan la escuela más temprano...”; y se sostiene que “en general, el cobro de derechos se justifica en las instituciones públicas de educación superior. También es aceptable la eliminación de los subsidios para cubrir costos no educacionales, como el alojamiento y la comida de los estudiantes, excepto en los casos en que los sistemas de impuestos sobre la renta son muy progresivos o incluyen un impuesto a los graduados;” porque cualquiera de estos sistemas puede permitir recuperar los costos de la enseñanza superior a partir de los ingresos a lo largo de la vida. (BM:1996,118-119)

### **3. La calidad de la educación y la obsesión por la medición**

Precisando y matizando algunos de los planteamientos presentados a mediados de la década de los años noventa, especialmente relacionados con la importancia de invertir también en la educación superior,<sup>35</sup> en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1998-1999: el conocimiento al servicio del desarrollo*, el Banco Mundial puntualiza de nueva cuenta las medidas que habrían de tomarse en los países en desarrollo para alcanzar la necesaria articulación entre crecimiento económico y conocimiento destacando la necesidad de impulsar la investigación, alcanzar la universalidad de la educación básica, fomentar y respaldar la educación superior tanto pública como privada y promover el uso de las nuevas tecnologías en la educación.

Sin embargo, al iniciar el nuevo siglo, el Banco presentó otra serie de argumentos y medidas que, sin dejar de lado los planteamientos anteriores, establecen que, a partir de entonces, la calidad de la educación sería el aspecto central de la política educativa.

En el documento *Estrategia Sectorial de Educación* del año 2000, señala que: "... el acceso a una enseñanza y un aprendizaje de calidad debe constituir una preocupación primordial. No merece la pena ampliar el acceso a la educación si ésta no es de calidad aceptable. Si las personas no obtienen los conocimientos, las capacidades y los valores que necesitan, los recursos invertidos en la enseñanza y el aprendizaje se desperdician." (Banco Mundial:2000,viii)

Con ello la prioridad que, al menos teóricamente, se había otorgado a la universalidad de la educación básica, se subordinó al objetivo de la calidad, asociada a la mejoría de los resultados del aprendizaje. Y, en congruencia con

---

<sup>35</sup> Cabe destacar el hecho de que en aquellos años el Banco matizó su postura con relación al papel que deben jugar los Estados en la educación superior, señalando que ésta es más importante que nunca para crear, diseminar y aplicar el conocimiento. En función de ello alienta una mayor inversión pública en dicho nivel educativo y recomienda "ampliar el acceso a dicho nivel educativo mediante el aprovechamiento de múltiples instituciones de índole terciaria que se han creado; por ejemplo, las universidades de franquicia, las universidades dependientes de corporaciones y los sistemas de educación a distancia."(Lerner:2000,452)

ello, se puntualizaron otra serie de medidas para la educación básica: establecer sistemas nacionales de evaluación, promover la participación en evaluaciones internacionales, fortalecer la descentralización haciendo énfasis en las escuelas e impulsar la rendición de cuentas en todos los ámbitos del proceso educativo.

La perspectiva desde la cual el Banco Mundial se refiere a la calidad de la educación se articula en torno a dos elementos centrales: una visión estrecha del enfoque de competencias para la definición de los contenidos curriculares y la centralidad de la evaluación entendida como la medición de los resultados del aprendizaje.

De las propuestas relacionadas con lo que se ha llamado pedagogía por competencias, los organismos financieros internacionales retomaron la visión más reduccionista de ese enfoque, la más cercana a la visión empresarial.<sup>36</sup> Formulación que elimina de las prácticas educativas la formación crítica, creativa y ética porque “reduce a las competencias como habilidades y capacidades que se transforman en procedimientos automatizados que el alumno debe memorizar para desplegar en situaciones no inéditas, sino perfectamente planeadas para desenvolverse en un ámbito laboral.” (Cuevas:2011,194)

Como señala Raquel Sosa:

De todas las reformas propuestas por los organismos internacionales y aceptadas por los gobiernos latinoamericanos, la más riesgosa, la de mayores alcances, fue la reforma educativa. Los organismos internacionales consideraron tempranamente que no podrían llevarse a cabo transformaciones sustanciales en la vida pública de nuestros países... si no se modificaba a fondo el *modo de pensar* de los latinoamericanos. (Sosa:2012,28)

De esa manera, la determinación de que la educación básica se concibiera

---

<sup>36</sup> La noción de competencias tiene sus orígenes en el mundo empresarial, en el que se entiende “como aquellas habilidades que tiene el trabajador para desarrollar su labor en una situación particular de manera rápida, adecuada y eficiente, aunque no esté contemplada en sus dominios profesionales.” (Cuevas:2011,190)

en función de satisfacer la demanda de trabajadores adaptables, se tradujo, encubierta en el discurso de la calidad, en la necesidad de definir los contenidos de la educación básica como desempeños medibles y alineados al mercado laboral. Específicamente aquellos relacionados con la lectura y la escritura, el manejo de operaciones matemáticas básicas y el dominio de algunas nociones elementales de ciencia y tecnología.

En la construcción de la centralidad de esa perspectiva ha tenido una participación destacada, además del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que en 1997 estableció “el proyecto Definición y Selección de Competencias (Deseco) con la finalidad de monitorear el alcance de las habilidades y conocimientos que tienen los estudiantes al término de la educación obligatoria que les permitan participar en la sociedad.”<sup>37</sup> Y, en 2005, “en el Deseco se especificaron puntualmente las competencias que demanda la vida moderna y que deben formarse en los sistemas educativos de su educación básica.” (Cuevas:2011,190)

La OCDE equipara las competencias con indicadores que permiten medir los resultados del aprendizaje y comparar los sistemas educativos, éstas tienen que ser medibles, empíricamente observables, porque lo que interesa no es el proceso formativo de los estudiantes, sino poder evaluar si son capaces de ejecutar las acciones que puntualmente se les requerirán en el mercado laboral. Y éstas se constituyeron en la “norma”, en la medida homogénea de conocimientos necesarios para determinado grado o nivel educativo y que los distintos países retomaron para construir sus propias pruebas estandarizadas y para realizar las más recientes reformas curriculares.

Como señala Tatiana Coll:

El “paradigma” radica en que la calidad sólo puede existir si es evaluable,

---

<sup>37</sup> De ahí el diseño y la aplicación de la prueba PISA (Programme for International Student Assessment) que mide el dominio que tiene un estudiante en lectura, matemáticas y ciencias y que empezó a aplicarse en los países miembros de ese organismo a partir de 1995. También Cfr. OCDE (2005), *The Definition and Selection of Key Competencies. Executive Summary*

la evaluación sólo se puede realizar si hay indicadores medibles, sólo hay indicadores medibles en función de parámetros o estándares de conocimiento contruidos para poder evaluarse, sólo podrá haber estándares curriculares si se logra sintetizar en habilidades cognitivas muy específicas todo el proceso de aprendizaje y todo esto determinará la facultad de medir y dar cuenta de la calidad.” (Coll:2011,106)

La centralidad que ha ido alcanzando la evaluación-medición en todos los aspectos del proceso educativo ha llevado a algunos investigadores a advertir sobre la aparición de un “Estado evaluador”. Al respecto Tatiana Coll explica que “al asumir la tesis de un Estado evaluador, se establece, en consecuencia, que, desplazando a la antigua planificación, la evaluación se ha convertido ahora en el instrumento de acción, organización e intervención que el Estado desarrolla en su visión estratégica de la educación, determinando sus nuevas orientaciones y funciones sociales.” (Coll,2005:53)

La evaluación-medición se convirtió en el centro de las prácticas escolares posibilitando que en la cotidianidad de las aulas los niños vayan aprehendiendo como valores fundamentales de la vida social la competencia y el individualismo que tienden a naturalizarse en la sociedad actual. La medición de los desempeños es en la actualidad no solamente es el eje rector de los contenidos de la educación básica, sino también el referente central para la clasificar y jerarquizar a estudiantes, profesores y escuelas.

La formación de “capital humano”, de los individuos “adaptables” que el mercado internacional de trabajo requiere, se ha impuesto como la función social que la educación debe cumplir no en las etapas “terminales” sino desde el nivel preescolar. El sistema educativo es ahora el primer peldaño de la selección y clasificación de esos individuos que más que sujetos de derecho son considerados exclusivamente como fuerza de trabajo que desde su niñez estarán predestinados a competir en el mercado laboral con una mayor o menor calificación según lo establezcan los organismos financieros internacionales.

Si en algún momento hubo consenso con relación a que la función social de la educación básica era la formación de ciudadanos, si en algún momento la educación primaria se consideró como un mínimo de justicia social para toda la población y la universalidad de ese nivel educativo fue concebida como la base para el desarrollo nacional, hoy esas ideas cuando más se han convertido en mera retórica sin contenido. En la actualidad la educación básica, reducida a la instrucción, a la adquisición de “competencias”, se ha constituido en un eslabón más de la exclusión social inherente al modelo neoliberal.

#### **4. Sobre la aplicación de las reformas en América Latina**

En una evidente pérdida de su soberanía,<sup>38</sup> la mayoría de los gobiernos latinoamericanos empezaron a aplicar las reformas educativas definidas por el Banco Mundial al iniciar la década de los años noventa. Es por ello que, sin olvidar las particularidades que su instrumentación ha conllevado en cada uno de nuestros países, es posible identificar políticas y objetivos coincidentes que han permitido a algunos investigadores proponer tipologías y realizar balances generales, considerando la región en su conjunto.

Martín Carnoy y Claudio de Moura (1997) investigadores de la Universidad de Stanford y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), respectivamente, consideran que con base en su objetivo principal es posible diferenciar tres grupos: a) “reformas impulsadas por el financiamiento”, destinadas principalmente a reducir los presupuestos del sector público de los gobiernos centrales; b) “reformas impulsadas por la competitividad”, orientadas a organizar el rendimiento educacional y las habilidades laborales en formas nuevas y más productivas (preparar un capital humano acorde con las necesidades de los mercados de trabajo a fin de que los países del América Latina y el Caribe puedan ser más

---

<sup>38</sup> Con relación a ello Raquel Sosa presenta una importante y documentada reflexión en el trabajo que con el título “Hacia la recuperación de la soberanía educativa en América latina: conciencia crítica y programa”, está próximo a publicarse.

competitivos en la economía mundial); y c) “reformas impulsadas por la equidad”, tendientes a modificar la función política de la educación en tanto fuente de movilidad y nivelación social.

En otra propuesta de tipología, Sergio Martinic (2001), investigador del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), plantea que es posible identificar en las reformas tres “generaciones”. La primera, caracterizada por el autor como “reformas hacia afuera” que fue puesta en marcha durante los años ochenta y los primeros años de la década siguiente, que incluye las reformas orientadas a la reducción del gasto público, la descentralización de los sistemas educativos y la ampliación de la cobertura (especialmente del nivel básico). Poco después, a lo largo de los años noventa, empezaron a introducirse reformas relacionadas con los modos de gestión y evaluación de los sistemas educativos, con los procesos pedagógicos y con los contenidos curriculares, son éstas las que el investigador considera de segunda generación destacando que, a diferencia de las primeras, tienen como centro la escuela y la calidad de los aprendizajes. Las reformas de la tercera generación, las más recientes, son también “reformas hacia adentro” en las que se hace énfasis en la efectividad de las escuelas con relación a todos los aspectos considerados en las reformas anteriores.

Por su parte Marcela Gajardo (1999), también investigadora del PREAL, en su “balance de una década”, identifica en la orientación de la política educacional de los años noventa cuatro ejes, entendidos como cuatro grandes áreas de reforma: a) gestión; b) equidad y calidad; c) perfeccionamiento docente; y d) financiamiento. Ejes a partir de los cuales se han especificado “estrategias, programas y proyectos de innovación y cambio”, que la autora resume en la siguiente tabla:

Cuadro 5

Ejes y Estrategias en las orientaciones de Política Educativa en los Noventa	
Ejes de Política	Estrategias / Programas
Gestión	Descentralización administrativa y pedagógica Fortalecimiento de las capacidades de gestión

	Autonomía escolar y participación local Mejoría de los sistemas de Información y Gestión Evaluación / Medición de Resultados / Rendición de cuentas Participación de los padres, gobiernos y comunidades locales
Equidad y Calidad	Focalización en escuelas más pobres de los niveles básicos Discriminación positiva hacia grupos vulnerables Reformas curriculares Provisión de textos y materiales de instrucción Extensión de jornada escolar/incremento de horas clase Programas de mejoramiento e innovación pedagógica Programas de Fortalecimiento Institucional
Perfeccionamiento Docente	Desarrollo profesional de los docentes Remuneración por desempeño Políticas de incentivos
Financiamiento	Subsidio a la demanda Financiamiento compartido Movilización de recursos del sector privado Redistribución/Impuestos x Educación Uso efectivo de recursos existentes (racionalización)

Fuente: Gajardo:1999,13 (cuadro No.2)

Los procesos de descentralización administrativa, punto de partida para la transformación de los sistemas públicos de educación, se realizaron a lo largo de la década de los años noventa en la mayoría de los países a partir de “acuerdos” con los distintos sectores involucrados y, en muchos casos, implicaron reformas legislativas de alcance nacional. Éstos se argumentaron con distintos énfasis en los países de la región, aunque en todos los casos se vincularon con la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa en la prestación del servicio y de una mejoría en la calidad de la educación.

Cuadro 6

Objetivos y Estrategias de Descentralización Administrativa	Énfasis por países
Mayor eficiencia administrativa	Todos los países
Redistribución de la responsabilidad financiera	Argentina, Chile, Colombia, México, Brasil, Nicaragua
Mayor democratización a través de la distribución del poder	Colombia, Nicaragua, Guatemala, El Salvador
Mayor control local a través de la desregulación	Brasil, Nicaragua
Subsidio a la demanda	Chile, Colombia
Mejoría de la calidad	Todos los países
Neutralización de centros de poder en competencia	México, Chile, Nicaragua

Fuente: Gajardo:1999,18 (cuadro 5)

Durante esos años se avanzó también en las reformas de los contenidos curriculares y en la introducción de programas focalizados orientados al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación primaria. Y, asociados con la mejoría tanto de la gestión como de la calidad de la educación, se hizo énfasis en la evaluación/medición, con lo que el uso de pruebas estandarizadas y el establecimiento de sistemas de medición de los resultados del aprendizaje se generalizaron en la región.

Cuadro 7

Sistemas nacionales de medición de la calidad de la educación	
País	Año de implantación
Chile, SIMCE	1988
Honduras, UMCE	1990
Colombia	1991
República Dominicana	1992
Argentina, SINEC	1993
Brasil, SAEB	1993
El Salvador	1993
México	1994
Costa Rica	1995
Venezuela	1995
Bolivia, SIMECAL	1996
Paraguay	1996
Uruguay	1996
Nicaragua, SINED	1998

Fuente: Gajardo:1999,27

Marcela Gajardo concluye que, pese a las limitaciones y deficiencias en la aplicación de las reformas, al terminar la década de los años noventa el escenario educativo en los países de la región, era “bastante más favorable que en décadas pasadas”:

... los países de América Latina y el Caribe se encuentran en un estado de desarrollo educativo distinto del que caracterizara al sector en los años ochenta. Una simple observación de tendencias permite señalar que la región se ha movido desde un paradigma tradicional, que favorecía la igualdad en el acceso, a uno que privilegia la igualdad en los resultados; la

descentralización y la competencia por recursos, con criterios de discriminación positiva y de acción proactiva del Estado a través de programas de mejoramiento de calidad y equidad; la introducción de nuevos instrumentos de información; la evaluación pública de programas e instituciones y la apertura de los establecimientos escolares a redes de apoyo externo. (Gajardo:1999,13)

Desde otra perspectiva, coincido con Alberto Martínez Boom (2004) en que las reformas de los sistemas educativos efectivamente se organizaron en torno a cuatro ejes, pero éstos deben ser entendidos como las grandes exigencias de los organismos internacionales a las que se busca dar respuesta.

En primer término está la descentralización administrativa y educativa que, bajo el argumento de una mayor eficacia y calidad en la prestación de los servicios, ha conllevado cambios en las reglamentaciones y en las estructuras legislativas a fin de “pasar de un sistema educativo creado desde el Estado –un sistema fuertemente unificado y centralizado bajo pautas homogéneas de funcionamiento en el ámbito de lo público-- a otro diversificado, segmentado y formalmente <<descentralizado>>, pero con nuevas formas de regulación y control por parte del Estado,” modificaciones que, al mismo tiempo, han propiciado un silencioso proceso de privatización. (Martínez:2004,315)

Cuadro 8  
Leyes asociadas a las reformas educativas

País	Leyes	Año de promulgación
Chile	Ley Orgánica de constitución de la Enseñanza. Ley 18.962	1990
Guatemala	Ley de Educación Nacional	1991
Paraguay	Ley de Educación	1992
Argentina	Ley Federal de Educación. Ley 24.195	1993
México	Ley General de Educación	1993
Bolivia	Ley de Reforma Educativa. Ley 1565	1994
Ecuador	Ley de Educción y Reglamento general	1994
Colombia	Ley General de Educación	1994
Panamá	Ley 34 Reforma de la Ley orgánica de Educación	1995
Brasil	Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LOB)	1996
El Salvador	Ley General de Educación. Decreto Legislativo No. 495	1996

Fuente: Martínez:2004,295

El segundo eje se relaciona con la “necesidad de articular calidad, competitividad y ciudadanía, lo que exige desarrollar en los individuos habilidades que los faculten para responder de manera efectiva a los códigos de la modernidad, con el imperativo de incrementar la productividad de las economías y la competitividad de las naciones” y, en función de lo cual se ha ido construyendo un discurso que permite “ajustar la educación a las demandas del mercado laboral más que al <<desarrollo económico general>>” (Martínez:2004, 312 y 325 )

Estrechamente vinculado con el anterior, el tercer eje de las reformas responde a la exigencia de evaluar los resultados como complemento indispensable para constatar el cumplimiento de los estándares de calidad.

Como mecanismos conexos al concepto de calidad surgen los de evaluación y control. Pero esto no es todo: la calidad reordena todo el proceso educativo y toda la práctica pedagógica; se convierte en una estrategia que controla todos los hilos y las fuerzas que se encuentran en juego, y se termina aceptando como un propósito incuestionable que sin calidad la competitividad se hace imposible dentro de una sociedad y una economía globalizadas. (Martínez:2004,331)

Y el cuarto eje corresponde a las transformaciones agrupadas en torno a la idea de la profesionalización docente, “cuyo propósito es estructurar la formación profesional bajo los parámetros de la acreditación y la certificación de los programas y de una revisión a fondo de los estatutos docentes.” (Martínez:2004,312)

En gran medida las políticas de descentralización, acento en la calidad, institucionalización de la evaluación y la acreditación y profesionalización docente, apuntan a establecer y definir las pautas mediante las cuales se cimienta el nuevo andamiaje estructural. Asistimos entonces a la gestación de una redefinición de la escuela, el maestro y el saber, sus prácticas y sus productos, en orden al desarrollo de una función completamente distinta de la que hasta hoy conocemos. (Martínez:2004,396)

Mucho y desde diversas perspectivas se ha escrito en torno a las reformas de los sistemas educativos en el nivel básico, valgan los planeamientos recogidos en párrafos anteriores para destacar la centralidad que en los argumentos y objetivos tienen las nociones de competitividad, eficiencia, calidad y equidad.

## **5. Competitividad, eficiencia, calidad, ¿equidad?**

Las nociones de eficiencia, competitividad y calidad que se utilizan reiteradamente para sustentar las reformas, forman parte del lenguaje empresarial retomado por el Banco Mundial para definir las prioridades y estrategias para la educación y son perfectamente compatibles con la centralidad del mercado y del individuo postuladas por el ideario neoliberal.

Pero la insistente presencia de la noción de equidad, que suele vincularse con la noción de justicia, con la idea de un mínimo de condiciones de igualdad y de integración social, podría llevar a confusión a menos que recordemos que el neoliberalismo considera como justa la asignación de bienes y servicios que hace el mercado y que, teóricamente, lo único que debe garantizarse es que de inicio todos los individuos tengan las mismas oportunidades para competir por una vida económica exitosa.

Ese es el papel que en el modelo neoliberal se ha asignado a la educación básica. Se trata de poner a “disposición de los individuos herramientas que les permitan mejorar sus posibilidades de ser empleados, es decir, darles los medios para hacer frente –individualmente- a los cambios de una economía mundial en constante transformación.” (Saint-Martin;2004,293)

Es en función de ello que se acepta el subsidio público al primer nivel de enseñanza, aunque, como señala Friedman, ello no implica que la prestación del servicio deba estar exclusivamente en manos del Estado. Es también por ello que se deja de lado la preocupación por la igualdad en el acceso y se enfatiza la igualdad en los resultados de aprendizaje.

La noción de equidad que se incorpora a las reformas educativas se concibe como el piso mínimo necesario para garantizar la existencia de una gran cantidad de mano de obra mínimamente calificada compitiendo en el mercado de trabajo y con la existencia de una gran variedad de escuelas, públicas y privadas, que respondan a la demanda de los “clientes” y que garanticen la libertad individual entendida como “libertad de elegir”.

De manera que la equidad que se invoca ocurre sobre la base de un proceso de vaciamiento de los derechos sociales<sup>39</sup>, a cambio de lo cual se ofrece una vaga idea de igualdad de oportunidades en un contexto de individualización y de ruptura de las identidades colectivas, dinamizado por el principio de la competitividad en el mercado, que conlleva la profundización y extensión de la exclusión social.

En ese sentido, en primer término, es necesario destacar las consecuencias que el incremento de la pobreza<sup>40</sup> y la desigualdad han tenido en la educación básica: la cobertura universal sigue siendo una asignatura pendiente y persisten enormes diferencias en la posibilidad de concluir la educación primaria asociadas a la distribución del ingreso, al lugar de residencia y a la pertenencia étnica.

Como se afirma en el recuento realizado por las Naciones Unidas sobre los avances alcanzados por los países latinoamericanos para cumplir los Objetivos del Milenio<sup>41</sup> fijados el año 2000: “las oportunidades de conclusión del nivel primario

---

<sup>39</sup> Es decir, al desconocimiento de que todos, con independencia de su situación de mercado, deberían tener derecho a acceder a los mismos servicios sociales y de que la ciudadanía se constituye con una serie de prácticas cuya fuente de legalidad y legitimidad reside precisamente en esos derechos, cuyo ejercicio influye necesariamente en la distribución de los recursos públicos. (Golbert;2002)

<sup>40</sup> El número de pobres se incrementó en América latina de manera alarmante durante las décadas de los años ochenta y noventa, y, pese a una relativa disminución en la primera década del nuevo siglo, 183 millones de personas vivían en condición de pobreza al finalizar el año 2009.

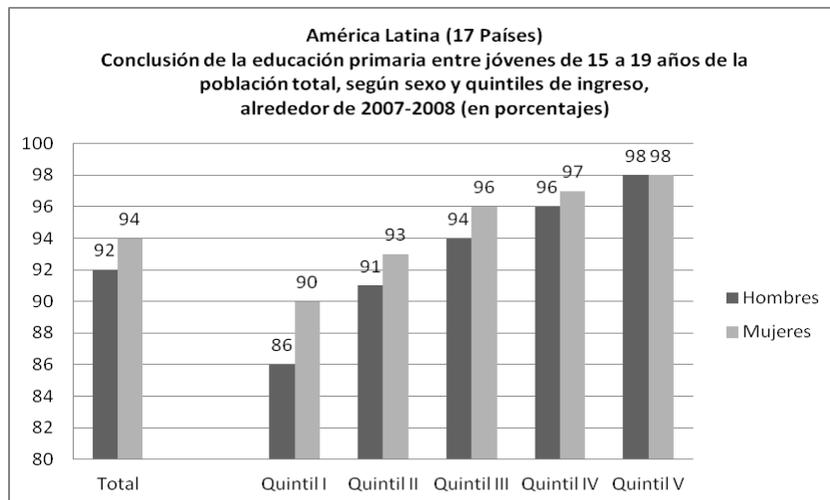
<sup>41</sup> Los 193 países miembros de las Naciones Unidas acordaron el año 2000 establecer ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, que deberían alcanzarse en todos ellos el año 2015. El Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal, tiene como meta: asegurar que en 2015, la infancia de cualquier parte, niños y niñas por igual, sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.

de los menores que residen en zonas rurales son muy inferiores a las de aquellos de zonas urbanas. [...] De hecho, en el conjunto de los países analizados, la tasa de no conclusión de la educación primaria en áreas rurales es, en promedio, tres veces más alta que en las zonas urbanas.” (Naciones Unidas:2005,100)

Asimismo, se señala, “las desigualdades ligadas a la pertenencia étnica de la población son también muy elevadas, aunque, de acuerdo con los datos analizados, son menores que las vinculadas al estrato socioeconómico y a la zona de residencia.” (Naciones Unidas:2005,100)

De acuerdo con la CEPAL (2010<sup>a</sup>) alrededor de 2007-2008 el 93% de los jóvenes de entre 15 y 19 años habían concluido la educación primaria. Sin embargo al agrupar a la población en quintiles de acuerdo a su ingreso, encontramos que en el quintil I (la población con menores ingresos) tan sólo el 88% de los jóvenes de ese rango de edad había concluido ese nivel educativo, mientras que en el quintil V el 98% había cursado la primaria completa.

Gráfica 4

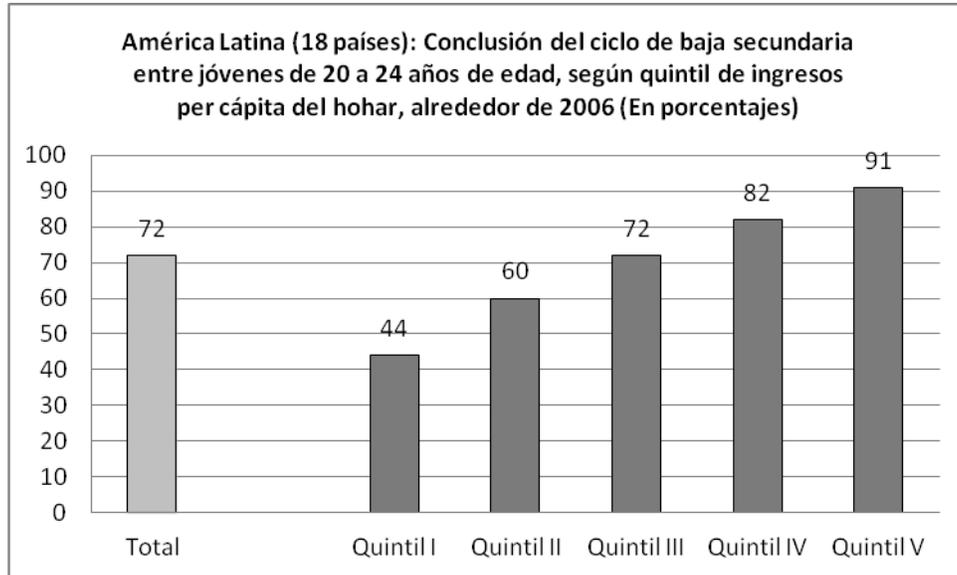


Fuente: CEPAL: 2010<sup>a</sup>, 26

Y la desigualdad en las posibilidades de acceso y conclusión de estudios se hace más evidente en el siguiente nivel, el primer ciclo de la educación secundaria, en el que la tasa neta de matrícula en América Latina y el Caribe alcanzó el 78% en 2007-2008. El porcentaje de jóvenes que había concluido ese

nivel educativo alrededor de 2006, era tan sólo el 44% en el quintil I, mientras que en el quintil V llegaba al 91%. (CEPAL:2010<sup>a</sup>)

Gráfica 5



Fuente: CEPAL:2010,226

Es por ello que después de 20 años de reformas educativas, la CEPAL se ha visto obligada a reconocer que en la situación actual de la educación “a la heterogeneidad entre países se suma una heterogeneidad cada vez más pronunciada dentro de los países, que produce diferencias entre zonas urbanas y rurales, estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, indígenas y no indígenas, entre otros factores de discriminación.” (CEPAL:2010<sup>a</sup>,25)

Pero las implicaciones de las reformas no se limitan a la persistencia y profundización de las diferencias en las posibilidades de acceso y conclusión de la educación básica, se trata de modificaciones que han conllevado, además, nuevos mecanismos de exclusión social.

Vía descentralización y focalización del gasto al interior de los sistemas educativos se profundiza la desigualdad entre regiones y municipios asociada a la distribución del presupuesto y a las posibilidades de aportación de los gobiernos locales y de las comunidades.

Con la apertura de los servicios educativos al mercado se promueve la diferenciación/jerarquización entre aquellos que pueden estudiar en escuelas privadas y los que asisten a escuelas públicas. La educación básica ya no es la misma para todos.

Pero, sobre todo, el acotamiento de la educación básica a la adquisición de determinadas competencias, preestablece una profunda diferenciación entre las élites que podrán acceder a la educación superior y la mayoría de la población que tendrá que enfrentarse a la discriminación del mercado laboral con un acotado nivel de entrenamiento; de tal suerte que "... la definición de las cuotas de participación que cada sector tendrá en la apropiación del conocimiento se convierte en un asunto central de la organización social..." (Martínez:2004,328)

Y, apuntando en esa misma dirección, el énfasis en los resultados del aprendizaje, la obsesión por la medición estandarizada y su uso para la asignación de recursos a las escuelas y para determinar las remuneraciones de los maestros, establecen distinciones, diferenciaciones y divisiones que califican y descalifican a los individuos para la acción y la participación.

Se trata de diferenciaciones, clasificaciones y jerarquías que se constituyen en mecanismos de exclusión social porque, como señala Thomas S. Popkewitz, "... las distinciones y categorías que subyacen a las prácticas educativas no son términos neutrales y descriptivos; la amalgama de acciones y de prácticas discursivas se interpreta como un tipo particular de conocimiento históricamente elaborado en el que se inscriben ciertas formas de actuar, sentir, hablar y ver el mundo." (Popkewitz:1994,104)



## Segunda Parte

# Las reconfiguración neoliberal de la educación básica en Chile y en México



## Capítulo IV

### **Chile: laboratorio de la educación neoliberal**

Chile fue el primer país del mundo en el que se puso en práctica el modelo neoliberal. Con asesoría directa de Milton Friedman y su equipo de economistas, la Junta Militar encabezada por Augusto Pinochet instrumentó reformas radicales en el sistema educativo siguiendo, casi al pie de la letra, las propuestas que la Sociedad de Mont Pèlerin había venido planteando desde los años sesenta.

El experimento realizado en Chile fue retomado y fundamentado por el Banco Mundial en la definición de las prioridades y estrategias para la educación de los países dependientes, constituyéndose en el principal referente para el diseño de la agenda puntual que siguieron los gobiernos de los países latinoamericanos para reformar sus sistemas educativos.

La violenta destrucción de la educación pública y el camino impuesto por la dictadura militar para reconfigurar el sistema educativo desde la perspectiva neoliberal, son los aspectos nodales que se abordan en este capítulo.

Con el objetivo de lograr una mejor comprensión del significado de esas transformaciones, en el primer apartado se hace un apretado recuento del proceso de construcción y desarrollo del sistema nacional de educación que se vio violentamente interrumpido con el golpe militar de septiembre de 1973. Recorrido que enfatiza los debates sobre el papel del Estado en la tarea educativa y la larga lucha del pueblo chileno por la democratización de la enseñanza que parecía haber triunfado con el gobierno de la Unidad Popular.

En el segundo apartado se describen los violentos mecanismos a través de los cuales la dictadura militar tomó el control de las escuelas, de los profesores y de los alumnos buscando destruir cualquier posibilidad de resistencia. Control militar y “depuración ideológica” sobre los cuales se establecieron los cimientos para la transformación educativa. La reconfiguración neoliberal de la educación,

determinada por Friedman y su equipo de asesores, fue anunciada puntualmente por el dictador Augusto Pinochet en la *Directiva Presidencial sobre Educación Nacional* de 1979 y elevada a rango constitucional en 1980.

Una vez impuesta la Constitución que con mínimas modificaciones sigue vigente hasta la actualidad, se inició el proceso de reingeniería del sistema educativo que se describe en el tercer apartado. La municipalización de las escuelas, que en primer término constituyó un mecanismo para consolidar el control militar a todo lo largo del país, fue el punto de partida para privatizar la gestión del sistema, liberalizar el mercado laboral de los maestros, generalizar el financiamiento basado en subvenciones por alumno y modificar los planes de estudio. Mecanismos a través de los cuales se enterró al Estado docente y se inició la creación del mercado educativo en el que reinan las desigualdades y la exclusión.

El cuarto apartado refiere la manera como, en tiempos de democracia, se ha dado continuidad y se ha profundizado el esquema impuesto en condiciones de dictadura. En ese proceso destaca la introducción del financiamiento compartido que completó la privatización de la educación básica y la generalización de la evaluación-medición que se ha convertido en el eje de las prácticas escolares.

## **1. La larga lucha por la democratización de la educación**

La historia del sistema educativo chileno tiene como impronta la persistente confrontación de posturas contrapuestas con relación a la función docente del Estado. La mayor o menor amplitud de la participación estatal en la tarea educativa, el espacio que debe otorgarse a la Iglesia y otras instancias privadas, los sectores sociales que debe privilegiar la educación pública, la educación como fundamento de la unidad nacional, como factor de desarrollo económico, como construcción de poder popular son temas/problemas de un largo debate que aún no ha concluido.

a) Los primeros debates sobre la función docente del Estado

Los fuertes enfrentamientos entre conservadores y liberales que caracterizó el inicio de la vida independiente de Chile, se expresó en el ámbito educativo en dos posturas claramente diferenciadas con relación a la función docente del Estado.

En ambas posturas es posible identificar el ideal ético y político de formación de ciudadanos asociado a la educación y la convicción de la necesaria participación del Estado. Para los liberales ésta debía tener una amplitud tal que no se confiaran las escuelas, concebidas como agencia educativa central, a otras instancias de la sociedad civil. Por el contrario para los conservadores la escolarización bajo la conducción estatal no tenía una importancia fundamental, la tarea de formación de ciudadanos podía ser realizada por “un amplio conjunto de instituciones privadas, bastante eficaces en la difusión de los valores, que, dentro de su esquema constituían los contenidos fundamentales. (Weinberg:1995,126)

Y, como en el resto de los países latinoamericanos, el trasfondo de las confrontaciones era la disputa con la iglesia por el control político e ideológico de la naciente República.

Tras el intenso periodo de inestabilidad política que siguió al primer gobierno independiente, el triunfo de las fuerzas encabezadas por Diego Portales que puso fin a la guerra civil de 1829-1830 signó la orientación de la política educativa durante los años de la llamada “República Conservadora”, cuyo programa pretendía restablecer a toda costa el orden y la autoridad. La Constitución de 1833 estableció que “la educación pública es una atención preferente del gobierno”, formulación que llevó a la necesidad de definir cuáles serían las prioridades del Estado en la tarea educativa, discusión en la que cobraron gran relevancia tanto las posturas defendidas por Andrés Bello y otros intelectuales ligados al proyecto conservador, como los planteamientos liberales de Domingo Faustino Sarmiento.

En términos generales es posible decir que para el ala conservadora,

vinculada a la oligarquía terrateniente, dicha tarea consistía fundamentalmente en la “formación de la élite, ya que solo la élite cumple con los requisitos de propiedad y capacidad política propias de la ciudadanía”. (Ruiz:2010,10) Por el contrario, para los liberales la educación en general y sobre todo la instrucción primaria, era el agente fundamental para la civilización de las naciones hispanoamericanas. A decir de Sarmiento: “... la sociedad en masa tiene interés vital en asegurarse de que todos los individuos que han de venir con el tiempo a formar la nación, hayan por la educación recibida en su infancia, preparádose suficientemente para desempeñar las funciones sociales a que serán llamados.” (Sarmiento:1849,14)

Pero resulta necesario matizar los alcances de esas posturas. Algunos conservadores, entre ellos Andrés Bello, no negaban la promoción de la educación de las clases populares porque “la República –y la República parece ahora inevitable en América– exige igualdad, y la igualdad, educación para todos, aunque, precisamente no todas las clases sociales deben tener la misma educación...” (Ruiz:2010,24) Asimismo en las posiciones liberales, incluso las más democráticas, la necesidad de que el gobierno afrontara prioritariamente la tarea de la educación primaria para toda la población, era vista más “desde la inminencia del progreso social y las urgencias del Estado, que desde el derecho del pueblo chileno a recibir los contenidos de la cultura que se organizaban como instrucción primaria.” (Puiggrós:2010,16)

En 1842 fueron fundadas tanto la Escuela Normal de Preceptores, cuya dirección se confió a Domingo Faustino Sarmiento, como la Universidad de Chile, con Andrés Bello como su primer Rector. En la Universidad se delegó la Superintendencia de Educación, órgano rector de todas actividades educativas en sus diversos niveles (una suerte de Ministerio de Educación) y la política educativa respondió a las posturas conservadoras menos extremas: se dio prioridad al financiamiento de la Universidad, a las llamadas “preparatorias” y a los liceos estatales y particulares, pero, al mismo tiempo, se inició, tímidamente, la

construcción de una red de escuelas primarias.<sup>42</sup>

Durante la segunda mitad del siglo XIX “las características que debe tener el aparato político como ente independiente de la iglesia”, siguió siendo el elemento central, la clave dominante desde el punto de vista ideológico, en torno al cual se desarrollaron los debates y las confrontaciones entre conservadores y liberales. (Sosa:1981,26)

Tras la guerra civil de 1859 que dio paso a la llamada “República Liberal” (1861 y 1891) las posturas que defendían la centralidad de la educación pública se vieron fortalecidas y, al mismo tiempo, permeadas por el pensamiento positivista radicalmente anticlerical que enarbolaba la ciencia como el único sistema capaz de cohesionar a la convulsionada sociedad chilena. Valentín Letelier, uno de los principales representantes de esa postura, enfatizaba que “...un Estado no puede ceder a ningún otro poder social la dirección superior de la enseñanza pública. Para el sociólogo y para el filósofo..., bajo el respecto moral, gobernar es educar, y todo buen sistema de política es un verdadero sistema de educación, así como todo sistema general de educación es un verdadero sistema político.” (Letelier:1895,123)

En 1860 se promulgó una ley que organizó la enseñanza primaria y normal. La *Ley de Instrucción Primaria* estableció la gratuidad de la enseñanza pública en ese nivel educativo y, al mismo tiempo, otorgó amplia autonomía a la enseñanza particular. En ese contexto fue que se inició la organización formal de la educación primaria que al finalizar el siglo cobijaba apenas al 15% de los niños que estaban en edad de cursar ese nivel educativo.

---

<sup>42</sup> “Nacido en una sociedad estratificada, el sistema educativo se construye segmentado, según criterios de clase. El canal dominante está formado por las llamadas “preparatorias”, o cursos primarios especiales para los grupos acomodados, los liceos estatales y particulares y la Universidad. El canal subalterno, por las escuelas primarias públicas y las escuelas profesionales de nivel medio: comerciales, técnicas, agrícolas, normales, etc. El primero estructurado para facilitar la reproducción de los grupos oligárquicos, es por ende selectivo pero sirve también para la cooptación de los grupos medios, dada la gratuidad de la enseñanza pública. El segundo canal es también selectivo, puesto que incorpora sólo a una porción minoritaria de la población popular, ya que una alta porción de los que logran ingresar a la escuela deserta rápidamente y sólo una minoría accede al nivel medio profesional...” (PIIE:1984,11)

El Estado fue asumiendo paulatinamente un papel protagónico en la conducción de la tarea educativa, “se convierte en Estado Docente pero no monopoliza la función educacional”. Al mismo tiempo que aporta los recursos para fundar y mantener establecimientos públicos de todos los niveles, garantiza la existencia de colegios y escuelas privadas, ligadas en su mayoría a la Iglesia católica, y favorece su expansión a través de subvenciones estatales. (PIIE:1984,11)

Como destaca Ignacio Sosa, en aquel periodo “... el Estado no ocupó su fuerza en liquidar a la iglesia docente que siguió manteniendo esta fuente de poder”; la creación de la Universidad Católica, en 1888 y la importancia que ha tenido a partir de entonces, “...indica claramente la fuerza de los conservadores para marginarse del control estatal.” (Sosa:1981,27)

#### b) Instrucción primaria obligatoria

El inicio del siglo XX estuvo signado en Chile por el surgimiento del movimiento obrero. Protestas, enfrentamientos y huelgas, las más de las veces violentamente reprimidos, tuvieron lugar insistentemente durante más de dos décadas. En ese contexto de agudización de las contradicciones generada por el agotamiento del modelo económico basado en la exportación del salitre, se abrió una nueva perspectiva en el debate político y en torno a la función docente del Estado: el horizonte de la nación y de la educación nacional.

De los planteamientos puestos sobre la mesa en aquellos años cabe mencionar, por un lado, las posturas de Francisco Antonio Encina, quizá el más radical defensor de la postura nacionalista conservadora, que proponía privilegiar la educación económica y, por otro, las de Darío Salas cuya preocupación central era el lento avance y la escasa cobertura de la educación primaria.

Darío Salas consideraba que la educación primaria para todo el pueblo era un mínimo de justicia social que era urgente alcanzar. En su libro *El Problema*

*Nacional. Bases para la reconstrucción de nuestro sistema escolar primario*, publicado en 1917, denunció la desigualdad social y educativa caracterizándolas como un crimen colectivo. “Pretendemos una democracia, señala el autor, sin embargo, <<dejamos que la desigualdad de cultura perpetúe las diferencias de clase, mantenga la condición de siervos o de parias a una fracción importante de la sociedad y la condene a no vivir si no es en sus aspectos defectuosos o groseros>>” (Oliva: 2008,208)

Durante más de veinte años se discutieron en el Senado iniciativas que buscaban la promulgación de una ley que instituyera la educación primaria obligatoria. Finalmente impulsada por los sectores radicales, alentados por las clases medias en ascenso y el empuje del movimiento obrero, fue aprobada la *Ley de Instrucción Primaria Obligatoria*, que a partir de agosto de 1920 aseguró 4 años de escolaridad para todos los niños y las niñas del país.

Darío Salas fue nombrado Director de Instrucción Primaria y, a partir de entonces, se avanzó consistentemente en la cobertura del primer nivel de escolarización, aunque su expansión no se debió exclusivamente al crecimiento del sistema público, sino también a que un mayor número de instancias privadas se interesaron entonces en proporcionar ese servicio. Y es que la Ley que instituyó la educación primaria obligatoria garantizaba también las subvenciones a las escuelas sostenidas por instituciones de beneficencia, sociedades de cualquier clase o particulares, siempre y cuando no cobraran colegiatura y cumplieran las disposiciones establecidas.

Con el incremento del número de escuelas creció también el número de profesores y en 1923 fue creado el primer gran sindicato del magisterio: la Asociación General de Profesores Primarios (AGP) que de inmediato impulsó una extensa campaña a favor de “la unificación del sistema educativo y su democratización autonómica, bajo la responsabilidad de los educadores y los padres; un clima escolar no autoritario, permisivo, abierto a la naturaleza y a la comunidad circundante; programas basados en los intereses del niño y en sus

necesidades funcionales y métodos activos y cooperativos de aprendizaje.” (PIIE:1984,15)

Desde su surgimiento las organizaciones magisteriales tuvieron un papel destacado en la lucha por la democratización de la educación, sin embargo sus propuestas no fueron recogidas en la Constitución promulgada en 1925 en la que se estipuló la separación de la Iglesia y el Estado. El nuevo texto constitucional únicamente ratificó que la educación era “una atención preferente del Estado” y sancionó la obligatoriedad de la educación primaria.

En el contexto de la inestabilidad política derivada de la renuncia del presidente Arturo Alessandri,<sup>43</sup> durante la corta administración de Figueroa Larraín (1925-1927) se intensificó la discusión en torno a la política educativa. Un grupo de profesores de enseñanza secundaria, normal y superior, entre ellos Darío Salas y Enrique Molina, promovieron “un proyecto de reforma moderada para centralizar la administración educacional en el ministerio del ramo, crear superestructuras de participación limitada y avanzar hacia una modernización pedagógica amplia en la enseñanza primaria.” Fue esa propuesta la que respaldó inicialmente el coronel Carlos Ibáñez durante los primeros meses de su gobierno dictatorial, dando paso a la creación del Ministerio de Educación en 1927. (PIIE:1984,16)

Pese al carácter autoritario del régimen, al finalizar su primer año de gobierno “Ibáñez se desembaraza de sus colaboradores moderados, llamando al excluido y perseguido gremio de los maestros primarios para ejecutar las reformas por las que venían clamando”, algunos miembros de la AGP fueron invitados a ocupar cargos superiores en el Servicio de Instrucción Pública y ese mismo año Ibáñez dictó el Decreto con Fuerza de Ley No. 7.500 en el que se estipuló que “la

---

<sup>43</sup> El presidente Arturo Alessandri Palma, quien asumiera la presidencia de la República en 1920 tuvo que abandonar el gobierno tres meses antes del término de su mandato y Emiliano Figueroa Larraín, quien fue electo para sucederlo en el cargo, renunció un año y medio después bajo las presiones del ejército encabezadas por el que fuera su ministro del interior, Coronel Carlos Ibáñez, que fue nombrado presidente de la República en mayo de 1927. Durante su dictadura el general Ibáñez, aunque mantuvo la vigencia formal del régimen constitucional, privilegió a las grandes empresas multinacionales, disolvió los partidos políticos y persiguió a las organizaciones sindicales.

enseñanza particular será considerada como actividad de cooperación al cumplimiento de la función educacional, que es de dirección y responsabilidad del Estado”, decreto que dio sustento a la reforma educativa de 1928. (PIIE:1984,16)

Durante los ocho primeros meses del año 1928, se conmueve hasta sus cimientos la práctica educativa. Además de las reformas de la estructura de gestión, se da libertad a los maestros de base para que estructuraran programas y métodos... Se crean las “comunidades educativas” de maestros, padres, vecinos y alumnos. En la enseñanza secundaria se intenta una especie de escuela comprensiva: los “liceos integrales” y “semi-integrales”. Incluso se trata de desprofesionalizar la Universidad, basándola en estudios de bachillerato y licenciaturas previos a la opción profesional y proyectando, por primera vez, altos estudios de posgrado. (PIIE:1984,16)

Aquella reforma educativa que, por primera vez, ponía en riesgo la educación privada subvencionada y propiciaba una reorganización del sistema educativo en la que los Consejos Provinciales y los profesores tendrían una participación central, rápidamente despertó una fuerte oposición de los grupos conservadores. Frente a ello Ibáñez no dudó en dar un golpe de timón imponiendo una violenta contrarreforma: derogó la Ley 7.500 y fortaleció la centralización de la gestión educativa en el Ministerio de Educación. “Los dirigentes de la AGP fueron despedidos y perseguidos. La organización administrativa democratizadora fue suprimida, las comunidades disueltas y restablecido con más vigor el autoritarismo funcionario y pedagógico.” (Reyes:2010,48)

Las medidas establecidas con la contrarreforma permanecieron durante los años restantes del gobierno de Ibáñez (1927-1931) y continuaron durante las siguientes administraciones, conllevando que el crecimiento del sistema público de educación primaria prácticamente se estancara. Pocos años después, con la intensificación del proceso de industrialización y las profundas transformaciones derivadas de la crisis mundial de 1929-33, la situación del país se modificó significativamente posibilitando el arribo al gobierno de representantes de las

clases medias agrupadas en el Partido Radical, con el apoyo de algunas organizaciones obreras y populares.

c) Educación primaria como mínimo de justicia social

Con el triunfo electoral del Frente Popular en 1938, con Pedro Aguirre Cerda a la cabeza, “se inicia el período de colaboración de las clases medias con el proletariado en un intento por lograr una sociedad más justa, democrática e industrializada. En otras palabras, una sociedad moderna” (Sosa:1981,142)

El Estado se asume como agente económico y, al mismo tiempo, se constituye en el ámbito principal de resolución de los conflictos de intereses entre los diferentes sectores y clases sociales, dando paso a la emergencia del llamado “Estado de Compromiso”.<sup>44</sup> (PIIE:1984)

Asociado al proceso de industrialización impulsado desde el Estado y de la construcción de un proyecto nacional que planeaba la inclusión de toda la población al desarrollo nacional, se incrementó la demanda de educación y la escolarización se vinculó fuertemente con la idea de justicia social.<sup>45</sup> “En primer lugar, se la exigía como un instrumento eficaz de movilidad social [...] En segundo

---

<sup>44</sup> El Estado de compromiso “se define, en síntesis, por la capacidad de suplir la ausencia de un bloque social que asuma, tras sus intereses, la conducción del proceso de desarrollo; por la conformación de un nivel de concordancia significativo entre las diferentes clases sociales en torno a: 1) los lineamientos básicos del modelo de desarrollo, y 2) un determinado sistema de normas que permitan resolver los conflictos entre dichas clases. La crisis económica previa había creado las bases desde las cuales se construye esta suerte de <<contrato social implícito>>”. (Núñez:1986,42)

<sup>45</sup> Pedro Aguirre Cerda incorporó en su discurso la idea de que “*Gobernar es Educar*” y en su programa de gobierno planteó para el ámbito educativo los siguientes puntos: ... i) Reforma educacional en armonía con los intereses de la sociedad, incluida la educación de adultos y las escuelas complementarias. ii) Continuidad de la educación hasta la Universidad. iii) Gratuidad de la enseñanza en todos sus grados. iv) La Educación primaria, Secundaria y Técnica debe ser función del estado o, al menos, controlada por él. v) Creación de Institutos y universidades de Trabajo. vi) Protección del Estado y de los municipios a los escolares indigentes; alimentación, vestuario, útiles y atención sanitaria. vii) El maestro no puede ser perseguido por sus ideas políticas. Lo que visualizaba a la educación como un ingrediente indispensable a la hora de plantear un modelo global de desarrollo. (Soto:2004,7)

lugar, la educación contribuía a la profundización del proceso democrático en cuanto ámbito en el cual se producían y transmitían interpretaciones sobre la realidad nacional y desde el cual se participaba en la elaboración de proyectos de reordenamiento y transformación del sistema social.” (PIIE:1984,43)

Durante aquellos años la expansión del sistema educativo ocupó un lugar central en los programas de gobierno. La matrícula de la educación primaria, que había descendido durante la década de los años treinta, prácticamente se duplicó. Asimismo, impulsada por el ascenso de las capas medias y populares y por la creciente urbanización, la educación secundaria vivió también una renovación humanística y un importante crecimiento de más de 158% en su matrícula. Se construyeron nuevas escuelas de todos los niveles educativos a lo largo del país y, para apoyar el proceso de industrialización, se fomentó en el nivel medio la educación técnico-profesional y se fundó la Universidad Técnica del Estado. (PIIE:1984)

En términos generales los gobiernos radicales se identificaron con la postura que defendía la educación pública laica, universal y gratuita, sin embargo la polarización y reacomodo de las fuerzas representadas por los distintos partidos políticos ante el fortalecimiento de la burguesía, llevó a que durante ese periodo prevaleciera lo que los investigadores del PIIE denominan “una fórmula conciliatoria” para la expansión y el funcionamiento del sistema educativo: a partir de la conducción centralizada del Estado, se favoreció la coexistencia de escuelas públicas, escuelas particulares subvencionadas y escuelas privadas pagadas, que en la práctica no favoreció la pretendida unidad nacional.

Expresión de ello fue la Ley No. 9.864 que en 1951 estableció un subsidio para las escuelas particulares según el promedio de asistencia que equivalía a la mitad del costo por estudiante en las instituciones estatales respectivas, propiciando la expansión de las escuelas primarias subvencionadas (muchas de ellas en manos de la Iglesia) con lo que en 1960 el número de niños inscritos en escuelas privadas alcanzó el 38% de la matrícula total de ese nivel educativo,

mientras que en 1940 ésta había representado el 20%

Cuadro 9

Educación primaria en Chile: matrícula según tipo de proveedor  
(1920-1960)

Año	Matrícula total	Matrícula pública	%	Matrícula privada	%
1920	401,262	346,386	86%	54,875	14%
1930	536,665	461,401	87%	71,264	13%
1940	524,125	486,969	80%	103,329	20%
1950	776,753	560,944	72%	215,809	28%
1960	1,162,788	720,929	62%	441,859	38%

Fuente: Brunner:2007

#### d) Educación para el desarrollo

Con el arribo de la Democracia Cristiana al gobierno en 1964, el proyecto de desarrollo nacional iniciado en los años cuarenta se vio profundamente influenciado por las concepciones de la CEPAL, mismas que no pueden disociarse de la política norteamericana para América Latina expresada en la Alianza para el Progreso.<sup>46</sup>

La fuerte influencia de la perspectiva economicista que vinculó la educación con el desarrollo económico en el proyecto cepalino, se reflejó claramente en los discursos pronunciados para poner en marcha la Reforma Educativa de 1965. En aquella ocasión el presidente Frei destacó que “cada minuto que se pierde en <la puesta en marcha de una política educacional que incorpore al mayor número posible de personas en edad de recibir educación y que al mismo tiempo prepare en todas las especialidades profesionales que la producción exige, constituye una

<sup>46</sup> El impacto de la revolución cubana en Chile, al igual que en el resto de la América Latina, produjo un efecto del cual nadie pudo abstraerse. La posibilidad de una revolución socialista, trajo nuevos ímpetus a la izquierda y nuevos temores a la derecha. La respuesta estadounidense a la revolución cubana fue hábilmente explotada por el Partido Demócrata Cristiano que tenía, desde antes, preparado el terreno para que la semilla de la Alianza para el Progreso germinara. (Sosa:1981,168)

pérdida irreparable. Es un capital humano, el más valioso que puede poseer una nación, el que se frustra>>”. Y su ministro de Educación, Juan Gómez Millas, señaló que la educación, “tradicionalmente considerada un lujo y una forma de consumo <<hoy es considerada consumo-inversión. Como inversión es la que tiene un más alto rendimiento económico y su acertada administración es decisiva para todos los aspectos fundamentales del desarrollo nacional>>.” (Ruiz:2010,91)

La reforma educativa se sustentó en el principio de la educación como una atención preferente del Estado establecido en la constitución de 1925 y en una serie de planteamientos relacionados con la educación integral del individuo, la igualdad de oportunidades en el acceso a los diferentes niveles educativos y los relacionados con la educación para la democracia. Conservó el principio de la Libertad de Enseñanza, refrendó la autonomía universitaria y dio continuidad a los sistemas de educación pública y privada subvencionada.

La educación primaria fue extendida a ocho años de duración y se dividió en dos ciclos. El primero de 4 años, a manera de tronco común funcional y el segundo, también de cuatro años, organizado en áreas con la finalidad de favorecer la orientación vocacional de los alumnos desde ese nivel educativo. Se modificaron los planes y programas de estudio introduciendo un enfoque centrado en las habilidades (en contraposición a la enseñanza con carácter enciclopédico), se elaboraron nuevos textos escolares y empezaron a introducirse nuevos métodos de evaluación del rendimiento, incluyendo una prueba nacional estandarizada al término del 8º año.

El gasto público en educación se incrementó de manera importante, pasando de 170.7 millones de dólares en 1961, a 282.6 millones en 1969. (Martínez:2004) Y la matrícula de la educación primaria pasó de 1,162,788 alumnos inscritos en 1960 a 2,039,185 en 1970, alcanzando en ese último año una cobertura del 95% de los niños en edad escolar. (Brunner:2007).

El gobierno de Frei no derogó las leyes relativas a las subvenciones, pero el porcentaje de alumnos que asistía a escuelas primarias públicas se elevó de

manera significativa a raíz de la reforma educativa, alcanzando el 77% de la matrícula de ese nivel en 1970.

Pese a todos los avances, al igual que ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos, la igualdad en el acceso a la educación básica proclamada por el desarrollismo educativo, estaba lejos de ser alcanzada en 1970.

Datos recogidos ese año indican que el número de escuelas en zonas rurales era sumamente inferior al de las zonas urbanas, que solamente un tercio de los alumnos que entraban en primaria completaban los ocho años del ciclo de educación básica y que entre los alumnos de octavo grado “los hijos de los gerentes, patronos, miembros de las profesiones liberales estaban netamente hiperrepresentados con relación a los hijos de trabajadores, campesinos, ganaderos, pescadores, cazadores, leñadores, etc.” (Castro:1977,83)

Y es que la reforma educativa de 1965 no respondió al proyecto de democratización de la enseñanza enarbolado por los docentes, los obreros y las organizaciones populares, constituyó más bien un reacomodo de la tarea educativa a la perspectiva de la burguesía, estrechamente asociada a la industrialización sustitutiva de importaciones.

Los maestros no vieron ninguna mejoría significativa en sus salarios ni en sus condiciones de trabajo, tampoco encontraron espacios que les permitieran participar en la toma de decisiones sobre la práctica educativa. De ahí que durante la administración de la Democracia Cristiana el magisterio protagonizara una serie de huelgas y movilizaciones, acciones que propiciaron su acercamiento a las organizaciones de los trabajadores de la industria que sostuvieron también luchas importantes durante esos años, y que derivó en la creación del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE), rama educativa de la Central Única de Trabajadores (CUT), en 1970.

No corresponde en este espacio intentar una explicación de la coyuntura que posibilitó el arribo de la Unidad Popular (UP) al gobierno, baste decir que en

ella, como resume Pedro Castro, fueron determinantes tanto los procesos que se habían desatado al interior de la burguesía, como el fortalecimiento de las organizaciones obreras y populares.

El desenlace del proceso electoral de 1970 y el conjunto de la etapa política abierta entonces se explican por una doble serie de factores: las contradicciones de la clase dominante, que habían provocado una escisión estratégica de la burguesía y particularmente de su representación político-electoral, en formación abierta; el crecimiento muy grande del movimiento popular y la formación de un frente político de hegemonía proletaria. Estas dos series de factores son inseparables. Encuadran el conjunto del proceso histórico y condicionan el tipo de orientaciones educativas que se produjeron en Chile en esa época. (Castro:1977,96)

e) El proyecto de la Unidad Popular

En el programa de la Unidad Popular (UP), aprobado en diciembre de 1961 por los partidos Comunista, Socialista, Radical y Social-demócrata, así como por el Movimiento de Acción Popular Unificado (MAPU) y la Acción Popular Independiente (API) se caracterizaba la situación del país en los siguientes términos:

Chile vive una crisis profunda que se manifiesta en el estancamiento económico y social, en la pobreza generalizada y en las postergaciones de todo orden que sufren los obreros, campesinos y demás capas explotadas, así como en las crecientes dificultades que enfrentan empleados, profesionales, empresarios pequeños y medianos y en las mínimas oportunidades de que disponen la mujer y la juventud. (Programa de la Unidad Popular)

La crisis, puntualiza el documento, es responsabilidad fundamentalmente de los sectores de la burguesía vinculados al capital extranjero y la solución para

salir de ella el gobierno popular,<sup>47</sup> cuya “función era terminar con los imperialistas, los monopolios y la oligarquía terrateniente. (Sosa:1981,229)

Al iniciar su administración Salvador Allende no tenía un proyecto específico para la educación, pero en su programa de gobierno se incluían objetivos amplios que la relacionaban con la idea de “preservar y hacer más reales los auténticos derechos democráticos y las conquistas de los trabajadores” y que se tradujeron en aquel momento en términos de “dar el máximo de apertura al sistema escolar en el mínimo de tiempo posible” a fin de “asegurar la educación para todos”. (Castro:1977,123)

De esa formulación general surgieron una serie de lineamientos, que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- la gratuidad, que no consiste únicamente en ir a la escuela sin pagar, sino, sobre todo, en el hecho de organizar una educación al máximo <<asistencial>> a fin que los hogares, sobre todo los populares, no tengan que hacer desembolsos;
- la planificación, no solamente del *currículum* escolar, sino sobre todo de las salidas profesionales y, pues, de la orientación escolar;
- la integración de la escuela en la comunidad, concibiéndose a ésta no simplemente en términos de asociaciones de padres de alumnos y de comités de vecinos, sino también como agrupaciones representativas de las actividades y de los problemas locales;
- el mejoramiento del estatuto del cuerpo docente en materia de salarios y también en términos de participación en la fijación de la política educacional. (Castro:1977,123)

Los profesores, muchos de los cuales habían sido partícipes de la

---

<sup>47</sup> “El crecimiento de las fuerzas trabajadoras en cuanto a su número, su organización, su lucha y la conciencia de su poder, refuerzan y propagan la voluntad de cambios profundos, la crítica del orden establecido y el choque con sus estructuras.[...] Estas fuerzas, junto a todo el pueblo, movilizando a todos aquellos que no están comprometidos con el poder de los intereses reaccionarios, nacionales y extranjeros, o sea, *mediante la acción unitaria y combativa de la inmensa mayoría de los chilenos, podrán romper las actuales estructuras y avanzar en la tarea de su liberación.*” (Programa de la Unidad Popular)

construcción del programa de la UP, rápidamente se constituyeron en el principal actor del programa educativo. Su trabajo dentro y fuera de las aulas se orientó, en primer término, a hacer comprender al conjunto de la población que se trataba de poner en marcha una serie de transformaciones en las que, por primera vez, la educación se vincularía a la vida y las necesidades de las comunidades.

Durante los dos primeros años de gobierno se impulsó un incremento rápido y sostenido de la escolarización, se realizaron esfuerzos por eliminar la deserción a través de distintos tipos de becas y apoyos, se introdujeron algunos cambios en los programas educativos, se promovió la producción y distribución de textos de estudio y materiales didácticos, se intensificó la construcción y equipamiento de escuelas y la creación de guarderías. Se incorporaron cerca de 300,000 niños más a la educación básica y se introdujo un programa de distribución de medio litro de leche por día y por alumno a todos los niños que cursaban ese nivel educativo, programa que, pese a todas las dificultades por las que atravesó el gobierno, se mantuvo hasta el día del golpe militar.

Pero los cambios más significativos no se dieron al interior del sistema educativo que en términos generales siguió funcionando como en el periodo anterior, sino con relación a lo que se consideró un “sistema paralelo”, conformado por un conjunto de actividades, realizada en buena medida por los propios maestros, que, de acuerdo con Pedro Castro, tenían las siguientes características:

- dirigidas a las <<bases>> (comunidades organizadas, población de los barrios, etc.), en vista de la toma de conciencia de los problemas nacionales (<<educación social>>);
- destinadas a la recuperación y a la reintegración de las masas de escolares que han abandonado prematuramente la escuela;
- dirigidas también a los sectores ni organizados ni escolarizados... para ayudar al mejoramiento de su nivel técnico profesional.  
(Castro:1997,133)

Con base en esa experiencia en 1972 se empezó a gestar lo que se

concibió como la profunda reforma de la educación que el país requería. Los objetivos de la Escuela Nacional Unificada apuntaban a una reestructuración del sistema escolar en su conjunto: del sistema de ingreso, de los programas, de las etapas educativas y de la retención escolar.

La forma organizativa propuesta eran los <<Complejos Educativos>>, conjunto de unidades escolares que actuaría en forma coordinada incluyendo en cada uno de ellos escuelas elementales, liceos (humanistas-científicos y técnicos-profesionales) e incluso las instituciones de educación extra-escolar situadas en un barrio o circunscripción territorial determinados.

Se trataba de <<contribuir a afirmar el sistema de vida naciente>> que quería introducir el gobierno popular, por medio de una <<formación armoniosa>> que uniese la teoría y la práctica, el estudio y el trabajo socialmente útil, que desarrollara aptitudes y conocimientos favorables al trabajo colectivo, a la solidaridad, y que contribuyese a la creación de una conciencia nacional libre y soberana. (Castro:1977,136)

El programa específico a seguir para la transformación del sistema de educación pública fue establecido por el Ministerio de Educación en las *Normas para la democratización de la educación chilena*, que fueron publicadas en marzo de 1973 pero el golpe militar impidió llevarlas a la práctica.

f) Acercamiento a un balance inicial

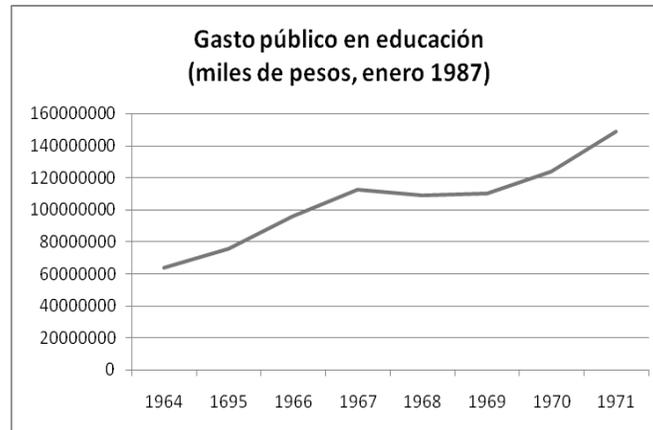
Intentando un apretado resumen podríamos decir que el desarrollo del sistema educativo chileno estuvo tensionado, desde su surgimiento, por la confrontación de dos posturas encontradas con relación al papel que debía jugar el Estado en la tarea educativa.

Durante el siglo XIX, en términos generales, privó una visión conservadora moderada a partir de la cual se construyó el subsistema de educación primaria, que tuvo una lenta expansión.

Al iniciar el siglo XX, asociada a la construcción de un proyecto nacional, fue adquiriendo fuerza la idea de la universalidad de la educación básica entendida como un mínimo de justicia social y como espacio para favorecer la movilidad social, ideales en torno a los cuales giró a partir de entonces la lucha del pueblo chileno por la democratización de la enseñanza.

La importancia otorgada al crecimiento del sistema, se reflejó en el constante incremento del gasto público destinado a la educación durante la década de los años sesenta y con el gobierno de la Unidad Popular.

Gráfica 6

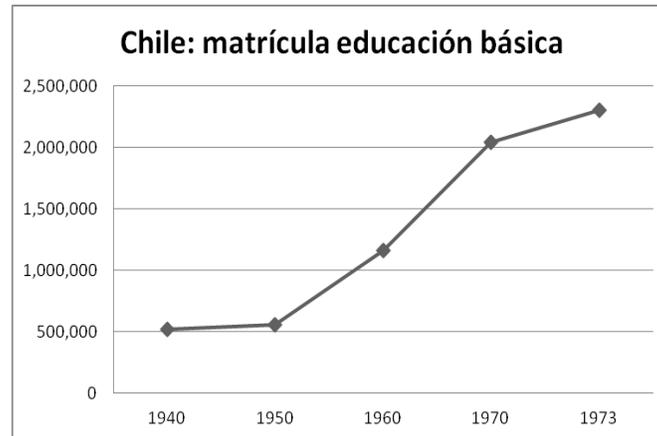


Fuente: Latorre y Núñez:1987,31

La incorporación masiva a la educación primaria iniciada durante el periodo del llamado Estado de Compromiso se incrementó vertiginosamente a partir de la década de los años cincuenta. El Estado se hizo cargo de la definición de la política educativa, centralizó el funcionamiento y la gestión del sistema en su conjunto, de los planes y programas de estudio obligatorios para todo el país y garantizó la gratuidad de la educación básica y media.

La educación se institucionalizó como un servicio público, contraparte de un derecho social e individual, que pretendía un carácter universal y el esfuerzo de expansión realizado permitió que en 1973 la tasa de escolaridad alcanzara más de un 95% en la educación básica.

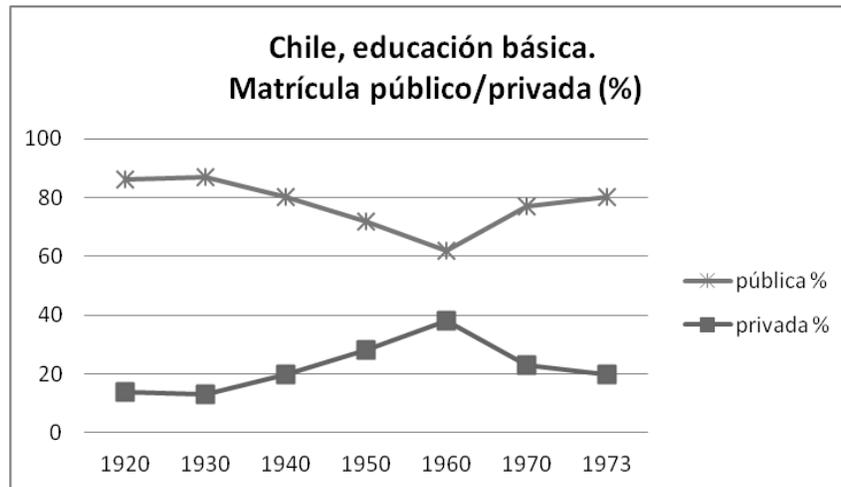
Gráfica 7



Fuente: Brunner:2007

Sin embargo insistente injerencia de las fuerzas conservadoras llevó a que el Estado no asumiera en su totalidad la prestación directa del servicio educativo, la existencia de escuelas particulares subvencionadas no fue derogada ni por el gobierno de la Democracia Cristiana, ni durante el corto gobierno de la Unidad Popular, pero es necesario señalar que su importancia había ido disminuyendo significativamente en esos periodos.

Gráfica 8



Fuente: Brunner:2007

Pese a los avances alcanzados al iniciar la década de los años setenta persistían importantes desigualdades que se manifestaban tanto en la imposibilidad de incluir en la educación básica a toda la población, quedando

excluidos los grupos más pobres que habitaban sobre todo las áreas rurales, como en las dificultades de amplios sectores para concluir el primer nivel educativo. Como señala José Joaquín Brunner (1981) en 1970 se observaba "... que un 18% de los alumnos, cuyos padres trabajan como obreros en la extracción de recursos básicos llegan hasta el 8º año, mientras que el 100% de los hijos de gerentes y directores llegan a ese nivel..."<sup>48</sup>

La larga lucha por la democratización de la enseñanza, protagonizada por las organizaciones magisteriales, el movimiento obrero y los sectores populares, alcanzó su mayor desarrollo con el gobierno de la Unidad Popular. El proyecto de la Escuela Nacional Unificada, que buscaba terminar con la exclusión en el nivel básico y con la función selectiva y divisoria de la educación media, "era una propuesta que estaba destinada a alterar profundamente el desarrollo histórico de la educación en Chile." (Brunner:1981)

Pero las posibilidades de que finalmente se cumplieran las aspiraciones de una educación popular y democrática fueron violentamente interrumpidas por el golpe militar de 1973 a partir del cual, a punta de bayonetas, se arrancaron los cimientos de la educación pública que tanto había costado al pueblo chileno construir.

## **2. Control militar y destrucción de la educación pública**

... Los generales estaban convencidos de que sólo podían retener el poder si lograban que los chilenos vivieran completamente aterrorizados, ... En los días que siguieron al golpe, unos trece mil quinientos civiles fueron arrestados, subidos a camiones y encarcelados... Miles acabaron en los dos principales estadios de fútbol de Santiago, el Estadio de Chile y el

---

<sup>48</sup> A partir de los años cincuenta tuvo lugar también una ampliación en las posibilidades de acceso a la educación media y universitaria que, pese a ello, al iniciar la década de los años setenta tan sólo habían alcanzado una cobertura del 42% y 16% respectivamente. La educación media y superior continuaron siendo un privilegio de las élites, sin embargo paulatinamente fueron teniendo acceso a ellas algunos sectores de las clases medias.

enorme Estadio Nacional. Dentro del Estadio Nacional, la muerte reemplazó al fútbol como espectáculo público. Los soldados paseaban entre las gradas al sol acompañados de colaboradores encapuchados que señalaban a los <<subversivos>> entre los detenidos; los seleccionados eran enviados a los vestuarios o a los palcos transformados en improvisadas cámaras de tortura. Cientos fueron ejecutados. Cuerpos sin vida empezaron a aparecer en las cunetas de las principales carreteras o flotando en mugrientos canales urbanos. [...] A pesar de que la batalla de Pinochet sólo tuvo un bando, sus efectos fueron tan reales como cualquier guerra civil o invasión extranjera: en total, más de 3,200 personas fueron ejecutadas o desaparecieron, al menos 80,000 fueron encarceladas y 200,000 huyeron del país por motivos políticos. (Klein:2007,111)

Para aquellos que no hemos vivido un golpe militar y una dictadura tan violenta como la chilena, es difícil comprender a cabalidad la magnitud del desastre, del dolor, del miedo, de la destrucción de la vida de un pueblo. Pero podemos imaginar a qué se refieren los investigadores del Programa Interdisciplinario de Investigaciones Educativas (PIIE)<sup>49</sup> cuando señalan:

... en los primeros cuatro o cinco años de este periodo no hubo condiciones que hicieran posible un análisis independiente sobre lo que ocurría en el sistema de educación. El control gubernamental sobre la comunidad de investigadores y la dispersión de gran parte de sus miembros dificultaban los enfoques críticos. El <<bajo perfil>> de las transformaciones educacionales en relación con el conjunto de mutaciones que se producían en la economía, la sociedad y el Estado, no alentaba tampoco esfuerzos mayores de investigación.” (PIIE:1984,5)

Pese a las difíciles condiciones en que se encontraban, alrededor de 1979 los investigadores del PIIE iniciaron los esfuerzos de análisis de las transformaciones que se habían venido produciendo en el ámbito educativo.

---

<sup>49</sup> Los investigadores del PIIE a que se hace referencia son Guillermo Briones, Eduardo Castro S. H., Adriana Delpiano, Rafael Echeverría, Verónica Edwards, Marcela Gajardo, Consuelo Guzmán, Luis Eduardo González, Ricardo Hevia, Carmen Luz Latorre, Gabriela López, Abraham Magendzo, Salomón Magendzo, Iván Prieto. Nuestro más profundo reconocimiento a todos ellos.

Muchos de los trabajos realizados en aquellos años permanecieron mecanografiados como documentos de trabajo internos, más tarde algunos de ellos fueron objeto de modestas ediciones independientes de muy bajo tiraje y difícil circulación. Finalmente un esfuerzo colectivo coordinado por Ramón Iván Núñez Prieto dio lugar al libro titulado *Las transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, publicado en 1984; en él se recogen los resultados de las investigaciones y las discusiones que pudieron realizarse en aquellos años. Son esos trabajos la fuente principal de los planteamientos y la información presentada en este apartado.

Los investigadores del PIIE identifican dos grandes fases o periodos en la intervención del gobierno dictatorial en el ámbito educativo: Durante la primera fase, que abarca de septiembre de 1973 a marzo de 1979 la política giró en torno a dos objetivos, el primero “<<heredado>> o tradicional, tiende a asegurar el funcionamiento normal de los servicios educativos”, y el otro “responde a la necesidad de control total de la sociedad y de aplastar al supuesto enemigo interno, asegurando que el sistema educativo deje de ser el foco de conflictos, para lo cual es indispensable depurarlo y ocuparlo militarmente.” La segunda fase, que se prolongó durante toda la década de los años ochenta, “atiende a la contribución del sistema educacional a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo capitalista, con un diferente ordenamiento económico que implica una distinta estructuración de las clases y sectores de clase y un nuevo modo de dominación política”. (PIIE:1984,58-59)

Es decir, las modificaciones impuestas en el ámbito educativo durante la dictadura formaron parte de un proyecto general que incluía una radical transformación del modelo de desarrollo y por ende la construcción del orden social deseable para el bloque en el poder. Para ello se requería, en primer término, “eliminar la política como método para regular los conflictos y distribuir recursos en la sociedad” y, posteriormente avanzar en la modificación de la orientación de la sociedad en su conjunto, transformando “los patrones culturales históricamente conformados.” (Brunner:1986,2)

Fue una empresa de gran envergadura para la cual el gobierno dictatorial se apoyó en “la ideología de la seguridad nacional, la ideología neoliberal del mercado e, inicialmente, la retórica y los valores del catolicismo tradicional” y en la cual jugó un papel central el control militar de todos los medios de transmisión culturales, el estrechamiento del campo de acción de los intelectuales no afines al régimen y la presencia casi absoluta de los *Chicago-boys* cuya influencia “se extendió a lo largo del aparato estatal y del gobierno”, en la empresa privada y en las instituciones educativas. (Brunner:1986,7 y 8)

a) Represión, control militar y “depuración ideológica”

De acuerdo con los investigadores del PIIIE durante el periodo que va de septiembre de 1973 a marzo de 1979, los militares buscaron dar continuidad al funcionamiento del sistema educativo sin introducir, al menos en el nivel básico, reformas radicales, pero poniéndolo bajo control directo de la Junta Militar e impulsando un violento proceso de “depuración ideológica.”

“Desde el momento mismo de su toma del poder, el gobierno militar toma posesión del conjunto del sistema educacional.” (PIIE:1984,49) Las universidades fueron intervenidas militarmente y como Rectores-delegados fueron nombrados oficiales de las Fuerzas Armadas. En los demás niveles educativos se estableció un sistema de control “directo y estricto sobre las acciones de profesores, alumnos y comunidad escolar, en general,” a través de una estructura que funcionaba de manera paralela a las autoridades del Ministerio de Educación. El Comando de Institutos Militares fue el encargado de la “vigilancia de los aspectos ideológicos, disciplinarios y de aquellos relativos a la denominada seguridad nacional.” (Gajardo:1982,4)

En función de ello se giraron una serie de circulares (alrededor de 400) que dan cuenta de las bases sobre las que se asentó lo que oficialmente se denominó la modernización educacional:

Tales circulares indican, textualmente, que correspondía al Comando de Institutos Militares el “controlar que las actividades educativas y anexas se efectúen en todos los niveles del sistema escolar tal como se indica aquí: Con una sujeción estricta a los postulados preconizados por la H. Junta de Gobierno; obedeciendo fielmente las directrices emanadas del Ministerio de Educación; observando la más estricta disciplina y justicia; entregándose exclusiva y totalmente a labores netamente profesionales con completa exclusión del proselitismo político de oscuras acciones de grupos ideológicos.” Y agregaba, respecto de los asuntos a ser sometidos a consideración militar que “las autoridades escolares deberían informar todo lo relativo a denuncias probadas respecto de profesores, auxiliares o personal administrativo bajo su dirección directa y culpables de haber realizado en sus cursos o actividades cometarios políticos, difusión de rumores mal intencionados sobre las actividades de gobierno (...) difusión de bromas o de historias raras relativas a la gestión de la Junta o de sus miembros; distorsión de los conceptos o de los valores patrióticos; distorsión de las ideas contenidas en los textos de estudio, dándoles interpretaciones parciales; no realización de horarios de clases o de los programas de las materias; propuesta o realización de reuniones en el recinto del establecimiento o fuera de él, sin la autorización correspondiente de la autoridad militar ...” (Gajardo:1982,4)

Así, bajo férreo control militar se inició un profundo proceso de “depuración ideológica” para “eliminar la orientación marxista que se había dado a una parte importante de la enseñanza”. Proceso que en un primer momento, además de la vigilancia, el control y las restricciones para el libre acceso a los establecimientos educativos, significó la expulsión de los docentes comprometidos con el gobierno de la Unidad Popular, la revisión de los programas de estudio y la eliminación de las bibliotecas de “los textos considerados ideológicamente peligrosos.”<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> “De hecho, el orden expresivo de la escuela fue considerado, desde el comienzo del periodo autoritario, como un vehículo eficaz para cambiar el clima moral de la enseñanza, contribuyendo a su enfriamiento, despolitización y a la instauración de los valores premiados por la ideología dominante. Desde este punto se intentó, antes que todo, cerrar la escuela a sus interacciones con el medio, restituyendo en cuanto fuera posible su carácter de institución total. Sus relaciones con la

(PIIE:1984)

Asimismo durante los últimos meses de 1973 y a lo largo del año 1974 se dictaron programas de estudio “transitorios” que “manteniendo en lo grueso la estructura y los contenidos curriculares vigentes, eliminaban aquellas materias que se estimaban conflictivas y, en cambio, ponían énfasis en otras que apuntaban a reforzar los valores nacionales...”, se buscaba con ello “crear un clima escolar de orden, jerarquización, patriotismo y exaltación de lo castrense...” (PIIE:1984,75), ya que, a decir de una circular del Ministerio de Educación emitida en 1973, “no basta el amor a la Patria, sino que es necesario exteriorizarlo, entre otras formas, con un alto respeto por las autoridades, las instituciones y los símbolos nacionales.” (Circular citada por Brunner:1986,13)

En marzo de 1974 fue emitida la *Declaración de Principios* de la Junta Militar en la que se cancela el pluralismo ideológico, se enarbola la “unidad nacional” y se especifican, entre otros señalamientos, algunos de los rasgos que asumiría la educación: se buscaría para la nuevas generaciones una educación nacionalista y despolitizada, “una educación que fomente una escala de valores morales y espirituales propios de nuestra tradición chilena y cristiana.” (PIIE:1984)

Casi de inmediato se tomaron medidas para instituir “legalmente” lo que se había impuesto con la fuerza de las armas. A través de una serie de decretos se suprimieron prácticamente todas las instancias de participación en el proceso educativo: se derogó el Decreto de Democratización de la Enseñanza (establecido en 1973 para dar paso a la Escuela Nacional Unificada); se disolvió el Consejo Nacional de Educación (Decreto Ley No. 403 de abril de 1974) y se trasladaron sus funciones y atribuciones a la Superintendencia de Educación Pública; se suprimieron los Consejos de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas; del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas y de la Junta Nacional de Jardines de Infantes; (PIIE:1984) y, también, por esa

---

comunidad, esto es, la permeabilidad de sus límites materiales y simbólicos hacia afuera, debían contraerse.” (Brunner:1986,12)

misma vía fueron desaparecidas las 17 Escuelas Normales (decreto No. 353,1974), en las que estudiaban 7,500 futuros maestros. (Rubilar,2003:359)

La Junta Militar priorizó las medidas orientadas a suprimir cualquier posible foco de resistencia entre los actores del proceso educativo. Se instauraron canales de comunicación verticalistas y rígidos al interior de las escuelas y en la vida extraescolar. Se prohibió la participación de los profesores y trabajadores dependientes del Ministerio de Educación en cualquier tipo de "...cursos, seminarios o similares, sobre materias que se vinculan directa o indirectamente con la realidad o quehacer nacional o con sus diversas facetas, sociales, económicas, filosóficas, etc., sin que cuente previamente con la autorización expresa del Ministerio del Interior" (Circular No. 6, en Magendzo y Gazmuri:1981,20)

Fueron disueltas y prohibidas las Federaciones de Estudiantes de enseñanza media y de las Universidades, con excepción de la de la Universidad Católica de Chile y, a través del Decreto ley No. 1.284, de diciembre de 1974, se suprimió la personería jurídica del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE) que en los últimos años había aglutinado a todos los sindicatos y asociaciones gremiales del magisterio y otros trabajadores de la educación. En sustitución del mismo fue creado el Colegio de Profesores, entidad profesional "impuesta por decreto gubernamental obligando a la afiliación para el ejercicio de la profesión y postulando entre sus objetivos... aquellos de la dignificación de la profesión docente, la regulación de su correcto ejercicio y la promoción del progreso, prestigio y prerrogativas del gremio del magisterio." (Gajardo:1982,10)

En pocas palabras se generalizó "...un clima organizacional de inestabilidad y una cultura subjetiva de miedo internalizado y desesperanza aprendida en la gente (especialmente en los sectores populares), la cual paulatinamente, se amplió a los gremios docentes y comunidades escolares." (Rubilar,2003:359)

En ese periodo se realizó también la primera reestructuración del Ministerio de Educación: se eliminaron las antiguas Direcciones Generales y se

establecieron tres organismos de dirección: “la subsecretaría, encargada de todos los niveles de la formación escolar, compartiendo con los representantes militares los poderes y responsabilidades por niveles y por zonas;” la Superintendencia, que tenía a su cargo la planificación y supervisión; y el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas que tenía a su cargo la producción de materiales de enseñanza y la capacitación del magisterio. (Gajardo:1982,6)

Paralelamente se produjo un creciente flujo de especialistas provenientes del sector financiero hacia las responsabilidades de dirección del Ministerio de Educación y se instaló un instrumento de evaluación del sistema educativo diseñado y administrado por expertos de la Universidad Católica de Chile. (Núñez: 1997)

Con relación al financiamiento se establecieron dos políticas generales: a) la reducción progresiva del gasto público y la del gasto en educación como porcentaje del gasto fiscal total; y b) la reorientación del gasto público disminuyendo los aportes a la educación superior y aumentando los montos destinados a la educación preescolar y básica. (PIIE:1984)

Y anticipando la descentralización del sistema educativo, concebida como una medida más de control militar sobre el magisterio y la población, se reactivaron las Coordinaciones Regionales creadas en 1971, y se dieron los primeros pasos para traspasar las escuelas técnico-profesionales al sector empresarial. (Núñez:1997)

#### b) Los cimientos de una política educativa neoliberal

Milton Friedman llegó a Chile en marzo de 1975, un año antes de recibir el Premio Nobel de Economía, para asesorar personalmente al gobierno militar, y no es casual que quien asegurara que la libertad económica sería la vía de acceso a la libertad política, aprovechara el sangriento golpe militar que puso fin a una de las

más significativas experiencias de transformación democrática en América Latina para iniciar el experimento neoliberal en nuestra región.

Su presencia y la del grupo de asesores de la Universidad de Chicago con los que llegó, se hizo sentir nítidamente en el ámbito educativo a partir de marzo de 1979, fecha en la que Pinochet dio a conocer la *Directiva Presidencial sobre Educación Nacional* y la carta al Ministro de Educación en las que, bajo la figura conceptual de la “modernización educativa”, se anunciaron los fundamentos a partir de los cuales se modificó radicalmente el sistema educativo.

Tras recordar que “todo el sistema educacional estará guiado por el humanismo cristiano, que se expresa en la *Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de Chile* y en los *Objetivos Nacionales*”, en la *Directiva* se anuncia, en primer término, el papel que de ahí en adelante jugaría el Estado con relación a la educación.

El gobierno, se expone en el documento, se encargará de garantizar el acceso a la enseñanza básica y de “asegurar, en el más breve plazo, que ningún chileno deje la escuela elemental sin disponer de las herramientas mínimas, en conocimientos y formación, para ser un buen trabajador, un buen ciudadano y un buen patriota...” Por el contrario, el acceso a la educación media y superior “constituirán una situación de excepción para la juventud y quienes disfruten de ella deberán ganarla con esfuerzo pagando o devolviendo a la comunidad su valor cuando ello esté a su alcance.” (*Directiva Presidencial*, citada por Gajardo:1982,13 y 14)

Fue en esos términos que se estableció, por primera vez en la región, lo que más tarde constituiría una de las directrices centrales de la política educativa neoliberal: limitar la responsabilidad estatal a la educación básica y abrir al mercado la educación superior. Evidentemente en condiciones de dictadura no fue necesario acudir al análisis de las tasas de retorno para justificar esa decisión como lo hizo el Banco Mundial pocos años después. En Chile las propuestas de Milton Friedman simplemente fueron impuestas bajo estricto control militar.

Al mismo tiempo que puntualizaba la responsabilidad estatal, en la *Carta al Ministro de Educación* Pinochet dio a conocer los dos mecanismos centrales para la reconfiguración del sistema educativo en los niveles básico y medio: la descentralización de las escuelas públicas y el apoyo irrestricto a la expansión de la educación privada.

Pinochet instruyó a su Ministro reactualizar el cumplimiento de la obligatoriedad legal de la educación básica "... aplicando las medidas de compulsión y sanción que la ley franquea..." y, al mismo tiempo, le ordenó retirar la participación del gobierno en la expansión de ese subsistema dejando las futuras posibilidades de ampliación de los servicios educativos al sector privado. (PIIE:1984)

Asimismo giró instrucciones precisas para proceder a una "rápida y efectiva descentralización, basada en los Servicios Provinciales de Educación Pública" manteniendo el gobierno, en todo momento, sus funciones normativas y fiscalizadoras, así como las decisiones con relación a los contenidos de la enseñanza. El Ministerio de educación "se encargaría también del control de los presupuestos operacionales según el número de alumnos atendidos por escuelas, así como la determinación anual de las construcciones escolares a realizarse con fondos del sector." (Gajardo:1982,13)

En la *Directiva* se especifica también la transferencia de la educación media técnico-profesional a las empresas a fin de "asegurar al mercado ocupacional, eficiencia en las respectivas especializaciones y modernización de los equipamientos", la creación de "Institutos Tecnológicos Privados" y otras opciones terminales de la enseñanza media científico-humanística para quienes no alcancen el nivel universitario con el fin de "ofrecer a los chilenos de cualquier edad múltiples oportunidades de formación humana a través de numerosos y variados sistemas de educación." (Gajardo:1982; PIIE:1984)

Romper el "monopolio estatal" vía descentralización, orientar el gasto público a la educación básica y establecer su financiamiento con base en la

demanda, sentar las bases para construir un mercado educativo... las propuestas de Milton Friedman fueron retomadas en su totalidad y las reformas anunciadas en la *Directiva Presidencial* adquirieron rango constitucional en la Carta Magna promulgada en agosto de 1980.

En el texto constitucional impuesto por la dictadura y que con mínimas modificaciones rige hasta la actualidad, la idea de la educación como función preferente del Estado simplemente desapareció.<sup>51</sup>

Retomando los planteamientos de los padres del neoliberalismo, se establece que “los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos” y el compromiso del Estado de financiar la educación básica y, sobre todo, de garantizar la libertad de enseñanza, entendida como el derecho del sector privado para abrir, organizar y mantener establecimientos educativos.

Concepción que se ratifica al incluir la libertad de enseñanza en el

---

<sup>51</sup> Capítulo III De los derechos y deberes constitucionales

Art. 19. La Constitución asegura a todas las personas:

10º.- El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos.

Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

11º.- La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel;

mecanismo de recurso de protección para algunos derechos y deberes establecido en la propia Constitución, dejando de lado el derecho a la educación.

### **3. La reingeniería neoliberal del sistema educativo**

Las medidas anunciadas en la *Directiva Presidencial sobre Educación Nacional* empezaron a instrumentarse una vez impuesta la nueva Constitución.

Las reformas se iniciaron en 1980 y 1981, su implementación se vio interrumpida entre 1983-1985 debido a la crisis económica que atravesó el país, pero se reanudaron intensivamente a partir de 1986 y continuaron hasta un día antes de que Pinochet entregara el gobierno en marzo de 1990, fecha en que se promulgó la *Ley Orgánica Constitucional de Educación* (LOCE) a través de la cual se garantizó la permanencia de las transformaciones realizadas.

La reingeniería del sistema educativo se sustentó, como había sido anunciado, en dos pilares: la institucionalización de una gestión descentralizada y la transformación radical del sistema de financiamiento.

Y los mecanismos utilizados para su instrumentación, complementarios entre sí y puestos en marcha simultáneamente, pueden puntualizarse de la siguiente manera: reducción del gasto público destinado a la educación, municipalización de las escuelas; liberalización del mercado laboral de los profesores; introducción de un esquema de financiamiento basado en subvenciones por alumno; modificación de los planes y programas de estudio; y establecimiento de un sistema nacional de evaluación.

#### *- Reducción del gasto público destinado a educación*

Tal como se estableció desde los primeros años de la dictadura los recursos fiscales destinados a la educación se redujeron 27% entre 1982 y 1990.

El gasto público educativo que representaba el 5.8% del Producto Nacional

Bruto en 1982, se contrajo rápidamente llegando a tan sólo el 2.7% en 1990.

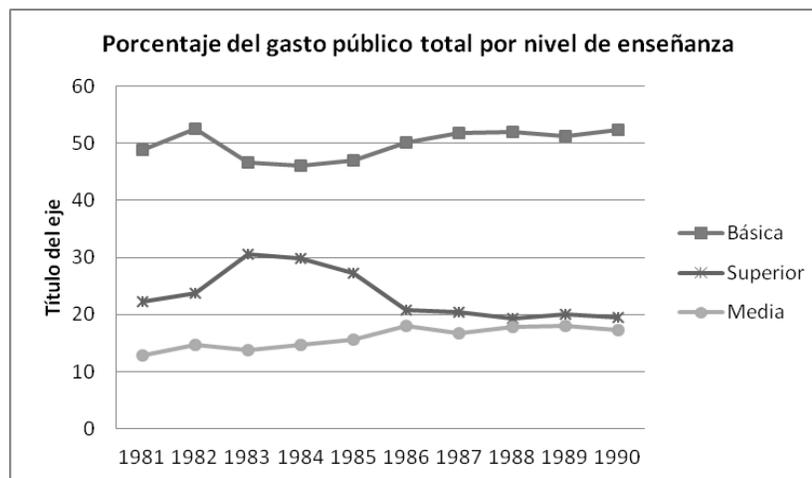
Gráfica 9



Fuente: CEPAL-CEPALSAT

Asimismo, la distribución del gasto se modificó acorde a las prioridades establecidas en la *Directiva Presidencial*. La educación básica, cuyo financiamiento se vio drásticamente reducido durante los años de la crisis, se vio favorecida con relación a los otros niveles a partir de 1986.

Gráfica 10



Fuente: Mineduc, Compendio de Información Estadística 1993

El gasto destinado a la educación media, liceos científico-humanísticos y técnico-profesionales también tuvo variaciones aunque menos significativas. Por el contrario el gasto público destinado a la educación superior se redujo

considerablemente desde 1982 pasando de representar el 23.7% del total del gasto destinado a educación ese año, a tan sólo el 17.3% en 1990.

- *Municipalización*

El gobierno militar ordenó la transferencia de los inmuebles, la administración y la gestión de todas las escuelas públicas de nivel básico y de los liceos (educación media superior) a las municipalidades. El Decreto con Fuerza de Ley 13063, de junio de 1980, estableció los mecanismos para realizar el traspaso, dio facultades a los municipios para administrar las escuelas y estableció que el Ministerio de Educación mantendría sus funciones con relación a la determinación del contenido del currículum y de los libros de texto, la supervisión técnica y la evaluación del sistema.

La razón fundamental que la dictadura esgrimió para la descentralización fue, tal como lo planteara Friedman, acercar la educación a las familias y al control local de tal forma que éstas respondieran a las necesidades de las comunidades y se favoreciera la participación de la ciudadanía. Argumento por demás ridículo ya que los alcaldes eran designados directamente por el Presidente de la República y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Augusto Pinochet.

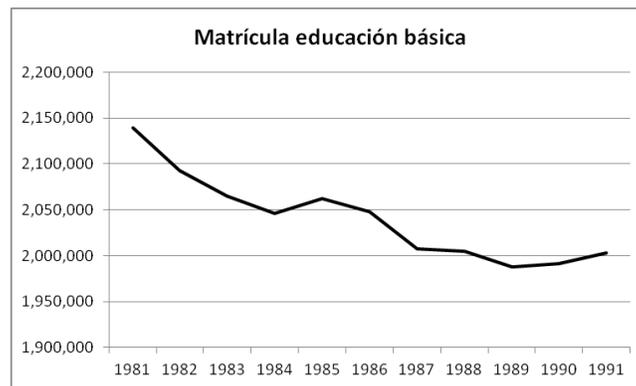
En realidad la municipalización fue, en primera instancia, un mecanismo para reforzar el control autoritario a lo largo del país, mismo que fue aprovechado para introducir un nuevo modelo de gestión estableciendo la figura de los *sostenedores* como estructura intermedia entre el Ministerio de Educación y los establecimientos educativos.

En ese esquema los *sostenedores*, asumen no sólo la responsabilidad de la gestión escolar sino también la propiedad de los establecimientos educativos. Los gobiernos municipales, en tanto sostenedores, pueden administrar las escuelas directamente, a través de órganos denominados Departamentos de Educación Municipal (DEM), o traspasar esa responsabilidad a Corporaciones Administrativas privadas sin fines de lucro.

El traspaso de las escuelas a los 345 municipios dio inicio en diciembre de 1980 y se realizó de manera masiva y rápida en todo el país, de tal suerte que en marzo de 1982, cuando éste fue interrumpido, el 82% de los centros educativos públicos estaban ya en manos de las municipalidades.<sup>52</sup> Y en el mismo periodo 70 liceos técnico-profesionales fueron transferidos del Ministerio de Educación a corporaciones educacionales de la industria, la agricultura, la minería y el comercio, establecidas especialmente para ello en respuesta a un requerimiento del gobierno. (Cox:2003)

El proceso de municipalización conllevó, en el caso de la educación básica, una reducción en la matrícula que cayó en un 7% entre 1980 y 1989, proceso relacionado tanto con factores socioeconómicos, como con los efectos que entre la población más pobre tuvieron las políticas represivas del régimen militar.

Gráfica 11



Fuente: Compendio de información Estadística 1993.

- *Liberalización del mercado laboral de los profesores*

Los investigadores del PIIE destacaron tempranamente que la descentralización constituyó también un instrumento de privatización del conflicto social: "... al segmentar la relación con el estado en múltiples y reducidos ámbitos comunales. Ahora, cada municipalidad representa una arena de negociación diferente, sin que

<sup>52</sup> Inicialmente la mayoría de los municipios crearon Departamentos para la administración de los centros educativos y sólo en raros casos éstos eran gestionados por corporaciones de carácter privado presididas por el alcalde. (Magendzo:1983)

los conflictos con los docentes arrastren al estado como un todo y puedan comprometer su estabilidad.” (PIIE:1984,53)

El feroz ataque del régimen militar contra el magisterio no se limitó a la desaparición del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación. Asociado al proceso de descentralización administrativa se introdujo un cambio sustancial en las condiciones que regulaban el trabajo docente. Los profesores que trabajaban en las escuelas dependientes del Ministerio de Educación, al ser éstas transferidas a los municipios, perdieron su condición de empleados públicos de manera que su contratación y el monto de los salarios quedó en manos de los sostenedores ya fueran estos un municipio o una escuela privada.

La liberalización del mercado de trabajo del magisterio “significó una verdadera privatización de la condición laboral del profesorado” (PIIE:1984,101) que repercutió dramáticamente tanto en la estabilidad en el empleo como en el monto de sus ingresos. Los salarios de los profesores cayeron violentamente durante los primeros años de la dictadura al ser asimilados los maestros a la escala única de remuneraciones, entre 1975 y 1981 se recuperaron, aunque en menor proporción que el resto de las remuneraciones, pero el peor deterioro del salario real del magisterio ocurrió entre 1981 y 1990, alcanzando su mínimo histórico de 1975. (CENDA:2002).

Gráfica 12



Fuente: CENDA:2002

Al mismo tiempo se produjo una fuerte diferenciación en los sueldos de los profesores, a fines de la década de los años ochenta éstos “fluctuaban entre 8 y 20 veces el valor de la subvención por alumno: los sueldos más altos en escuelas municipalizadas o particulares subvencionadas de Iglesia; los más bajos en escuelas privadas subvencionadas de reciente creación y no asociadas a iglesias u organizaciones sin fines de lucro.” Y se estima que un quinto de los profesores del país perdieron sus trabajos al menos una vez entre 1980 y 1989. (Cox:2003,28)

Otros aspectos importantes de las reformas realizadas en 1980-1981 que afectaron directamente al magisterio fueron la desaparición de los institutos profesionales que dependían del Estado, en los que se brindaba la formación docente, que pasaron a ser controlados por grupos empresariales de las diversas áreas de la producción, la entrega a instituciones privadas de las tareas de capacitación y perfeccionamiento docente y la pérdida del *status* universitario de la formación docente inicial, situación que se mantuvo hasta 1990.

Pero cabe destacar que pese a las difíciles condiciones en que la dictadura colocó a los docentes, a lo largo de la década de los años ochenta se mantuvo la resistencia magisterial. En contraposición al Colegio de Profesores que en aquel entonces avaló las reformas introducidas por la dictadura y aprovechando las modificaciones realizadas a la Ley de Colegios Profesionales que permitió la libertad de asociación y la creación de asociaciones gremiales, en 1981 se constituyó la Asociación Gremial de Profesores de Chile (AGECH) a la que se inscribieron voluntariamente un gran número de profesores de las organizaciones magisteriales de base de todo el país. “La AGECH se transformó en el canal de expresión y resistencia crítica a las políticas privatizadoras, y fue la impulsora del retorno a la democracia en el país.” (Colegio de Profesores:2005,293)

Más adelante, cuando se logró concretar al interior del Colegio de Profesores la elección de sus dirigentes, la AGECH se disolvió con la finalidad de fortalecer una sola organización del magisterio. “En el inicio de esta nueva etapa, el Colegio de Profesores asumió básicamente la línea de resistencia al modelo, la

lucha por la democracia y las reivindicaciones gremiales levantadas por la AGECH.” (Colegio de Profesores:2005,293)

- *Financiamiento público basado en subvenciones por alumno*

A través de los decretos de Ley 3476 y 3477 de septiembre de 1980, se modificó el sistema de financiamiento de las escuelas públicas generalizando el esquema de subvenciones que desde el siglo XIX se había establecido para algunas escuelas privadas.

A diferencia de la propuesta original de Friedman que consistía en entregar vales a las familias, en el experimento chileno se estableció que el subsidio estatal se entregaría a los sostenedores de las escuelas, pero el objetivo sería el mismo: establecer un financiamiento basado en la demanda y favorecer la competencia entre los establecimientos por captar alumnos/as para, por esa vía, favorecer la libertad de elegir de los padres de familia y mejorar la calidad de la educación

El monto del subsidio entregado a cada escuela se calcula desde entonces según la asistencia promedio de los alumnos inscritos, es decir, el Estado paga a los sostenedores una cantidad mensual por cada uno de los alumnos inscritos que hayan asistido a clases el mes anterior.

El Ministerio de Educación asumió desde entonces el control sobre la asistencia mensual de los alumnos a clases y sobre el monto de los subsidios que es igual para las escuelas públicas y para las privadas.

Los montos de la subvención individual, que inicialmente superaban en un 30% el gasto por alumno de 1980,<sup>53</sup> así como otros incentivos otorgados por el gobierno militar, propiciaron un rápido incremento del número de escuelas

---

<sup>53</sup> Inicialmente la subvención individual superaba en 30% el gasto por alumno de 1980 y el 60% de las subvenciones que con el régimen anterior se otorgaba a las escuelas privadas (Cox:2003), sin embargo a raíz de la crisis económica de 1982 y 1986, se redujo el gasto en los programas públicos, llevando a que el monto de las subvenciones por alumno se rezagara con respecto de la evolución del índice de precios, con lo que en términos reales cayó un 26%, entre 1981 y 1985 en la educación básica. (Larragaña:1995)

particulares subvencionadas cuyo número aumentó casi en 40% entre 1980 y 1990.

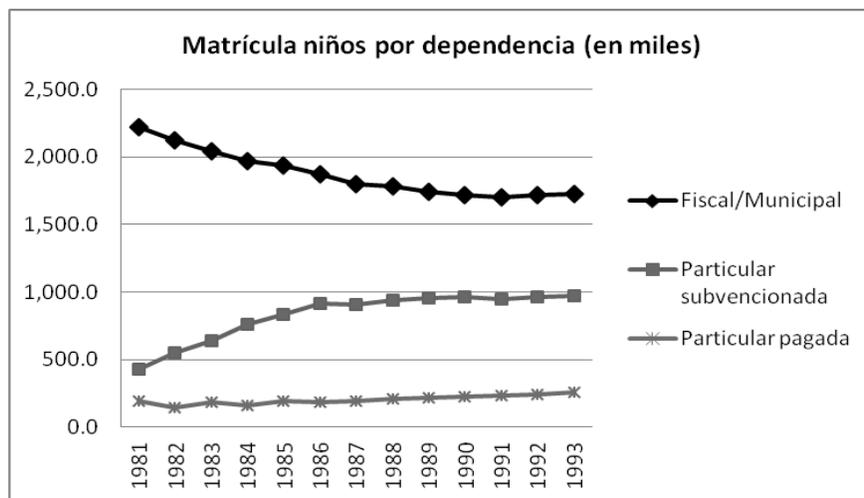
Cuadro 10

Establecimientos educativos según tipo de dependencia						
Año	Total	Fiscales	Municipales	Particular Subvencionado	Particular Pagado	Corporaciones
1980	8799	6370		1,627	802	
1985	9811	808	5,668	2,643	668	24
1988	9743		6.308	2,663	698	74
1990	9,814		6,288	2,694	759	73

Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de Información Estadística 1993

Al mismo tiempo el gobierno generalizó un discurso que sostenía la mayor calidad de la enseñanza privada lo que favoreció una importante transferencia de alumnos de las escuelas municipales a las privadas subvencionadas.

Gráfica 13



Fuente: Mineduc. 1995

Con ello, tal como se anunciara en la *Directiva Presidencial*, la expansión del sistema educativo rápidamente dejó de depender de la creación de nuevas escuelas públicas y, al mismo tiempo, se favoreció la transferencia de recursos públicos a los establecimientos particulares.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> De acuerdo Susana López Guerra y Marcelo Flores (2005) entre 1980 y 1990 se transfirieron 402.4 millones de dólares a los establecimientos educativos particulares, vía subvenciones por alumno.

La proliferación de escuelas particulares subvencionadas y el abierto apoyo que el régimen les otorgaba conllevó la profundización de diferenciaciones en el acceso a la educación básica asociadas a la ubicación geográfica y a la situación socioeconómica de las familias chilenas.

Las escuelas privadas subvencionadas se establecieron preferentemente en áreas urbanas, habitadas por población con ingresos medios y altos, asimismo establecieron mecanismos para seleccionar a sus estudiantes que se relacionaban directa e indirectamente con el nivel de ingresos de su familia. La población de las zonas rurales siguió asistiendo, en su mayoría a las escuelas públicas, ahora dependientes de las municipalidades, al igual que los niños de familias de bajos recursos en las ciudades.

En 1990 el 41.9% de la matrícula de las escuelas municipales de nivel básico correspondía a niños cuyas familias se ubicaban en el quintil I según el ingreso *per cápita*, mientras que únicamente el 4.9% de las familias del quintil V (el de mayores ingresos) asistían a ese tipo de escuelas.

Cuadro 11

Composición socioeconómica de la matrícula escolar (%)			
Quintil de ingreso familiar <i>per cápita</i>	Educación municipal	Educación privada subvencionada	Educación particular pagada
I	41.9	25.8	4.0
II	27.6	22.6	5.8
III	15.8	22.4	8.0
IV	9.8	17.9	15.2
V	4.9	11.3	6.7

Fuente: Larrañaga:1995, cuadro No. 7

- *Flexibilización curricular*

Entre finales de 1980 y 1983 fueron establecidos nuevos programas de estudio para todas las asignaturas tanto a nivel básico como secundario. La reforma mantuvo el nivel básico de ocho años de duración, diferenciado en dos ciclos, tal como se había establecido en 1965, así como la diferenciación entre los liceos técnico-profesionales (con salida terminal) y los que ofrecían formación científico-

humanística.

De acuerdo con los investigadores del PIIE en el caso de la educación básica el currículum reformado establecido por el Decreto 4002 (20 de mayo de 1980) presentaba dos rasgos fundamentales: su simplificación y su flexibilidad.

La simplificación se pone de manifiesto en que los nuevos programas se limitaron a establecer un enunciado de objetivos generales por asignatura y por curso y un listado de objetivos específicos (instrumentales y principalmente cognitivos) sin especificar contenidos ni metodología, pero a través de los cuales se introducían elementos ideológico-políticos afines a la perspectiva del régimen militar y una orientación general centrada en el individuo.

Por ejemplo en el programa de Formación de Hábitos y Actitud Social se especifica: “Comprensión y tolerancia. Se refiere a las personas y no a las doctrinas. Estas pueden ser verdaderas o falsas. Hay doctrinas que podemos tolerar y tratar con comprensión; hay otras que no es posible hacerlo.” (Citado en PIIE,1984,274) Y en el mismo programa se establecen como objetivos generales: “...los valores de la persona en cuanto tal, los valores de la persona en su relación con los demás y los valores de la persona en relación con la comunidad nacional, todos insertos en el concepto humanista cristiano que sustenta nuestra tradición nacional” (citado por PIIE;1984,100)

Asimismo destacan los objetivos que vinculan la educación básica con el mundo del trabajo, en el entendido de que una buena parte de los estudiantes, ya sea “por razones económicas o pedagógicas, no proseguirían estudios de nivel medio”. De ahí las sugerencias entregadas para desarrollar los programas de Orientación Vocacional en las que se señala: “Insistir desde la educación General Básica que sólo pueden ir a la Universidad los alumnos que se destaquen muy notoriamente. Aunque la mayor parte de los alumnos –según la escuela– podrán proseguir estudios de enseñanza media o deberán trabajar.” (PIIE;1984)

José Joaquín Brunner (1986) destaca que la formación colectiva de valores

tal como es concebida en el Decreto 4002 está “íntegramente impregnada por una visión que acelera los ritos de la jerarquía en la escuela.” Se establecen una serie de eslabones jerárquico-burocráticos de autoridad que proyectan “la misma visión que impera en el país, donde se supone que un hombre –la autoridad– determina la suerte de la nación y define su clima moral.” Y se espera que en la educación básica los niños eduquen “antes que todo su voluntad, bajo las indicaciones siguientes contenidas en los planes y programas de estudio para ese nivel: autoexigencia, voluntad dura, tenaz, perseverante, constante, esforzada, paciente. Aborrecer el capricho, Vencer el Capricho. Cumplir sus obligaciones escolares con ganas o sin ganas. Sentido del deber.” (Brunner:1986,14)

La flexibilización del currículo consistió en otorgar facultades a los directores de las escuelas municipales y privadas subvencionadas para decidir discrecionalmente sobre la extensión de la jornada escolar y sobre las asignaturas que deberían cursar los estudiantes. Se permitió a las escuelas que funcionaban en doble turno, en su mayoría administradas por los municipios, elegir entre una jornada semanal de 30 horas y una de veinticinco y, al mismo tiempo les otorgaron facultades para decidir cuántas horas dedicarían los alumnos al aprendizaje de ciertas asignaturas según las características de los grupos-curso (bajo rendimiento y/o disponibilidad de recursos humanos y medios materiales en el establecimiento), teniendo incluso la posibilidad de impartir exclusivamente las asignaturas establecidas como obligatorias. De manera que en el primer ciclo de la educación básica en las escuelas financiadas por el gobierno (municipales y particulares) el currículo podía reducirse a tan solo dos asignaturas: Castellano y Matemáticas, y en el segundo ciclo a esas misma asignaturas más Historia y Geografía, a diferencia de las diez asignaturas que eran obligatorias para las escuelas particulares no subvencionadas. (PIIE;1984, Gajardo:1982)

El Decreto 4.002 constituyó así la aceptación oficial de que hubiera jornadas de trabajo y planes de estudio diferenciados según la condición socioeconómica de las escuelas y los alumnos. Situación que, como advirtió en aquel momento Eduardo Castro conduciría “rápidamente a revivir la situación que

hace poco más de cien años se dio en la educación primaria: escuelas elementales con un plan de estudios reducido, educación terminal de “segunda clase” para alumnos de escasos recursos y escuelas superiores con un plan de estudios completo...” (Eduardo Castro, citado por Gajardo:1982,26)

- *Creación de un sistema nacional de evaluación*

En el diseño de Friedman la creación de un mercado en el ámbito educativo, en el que existieran una gran diversidad de escuelas compitiendo por los alumnos, requería que los padres de familia contaran con información confiable para elegir libremente a qué escuela llevar a sus hijos. Fue ese el argumento para establecer el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) que entre 1982 y 1984 evaluó los resultados de los alumnos de las escuelas básicas en Castellano y Matemáticas. Sin embargo los resultados de las evaluaciones nunca se hicieron públicos, evidentemente dar información a los padres o a la comunidad no era ni lejanamente un asunto que interesara al gobierno militar, de manera que este ingrediente del esquema de la educación neoliberal no tuvo mayor significación durante el periodo de la dictadura.

c) *Institucionalización de un sistema educativo estructuralmente excluyente*

En marzo de 1990 se promulgó la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) a través de la cual se ratificó la destrucción del viejo sistema educativo y se estableció jurídicamente la nueva configuración centrada en el predominio del individuo y del mercado, que había impuesto la dictadura militar a lo largo de los años ochenta.

En la LOCE se ratifica el tránsito de la educación pública concebida como un bien común, hacia su ubicación en la esfera de lo privado (la familia) reiterando la supremacía otorgada a la libertad de enseñanza entendida como la facultad de cualquier “persona natural o jurídica” de abrir, organizar y mantener

establecimientos educacionales.” (LOCE:1990, Art. 80)

La fractura de la educación como bien público se materializó, en primer término, en la nueva forma de gestión y administración del sistema educativo. La municipalización constituyó un proceso de distribución del poder concebido para facilitar las condiciones de existencia de un mercado educativo y constituyó un mecanismo central de la estrategia general de “debilitamiento del Estado”. Se estableció, en cambio, un esquema de gestión y administración externa al Estado articulada en torno a los sostenedores, en el que la competencia entre las escuelas se impone como mecanismo regulador.<sup>55</sup>

La educación dejó así de funcionar como un sistema público y se convirtió en una serie de “circuitos que se autorregulan de acuerdo al modelo de mercado.” (Brunner:1986,15) Esquema en el que los profesores, cuya profesionalidad había estado vinculada estrechamente al Estado Docente, se vieron reducidos a empleados de los establecimientos educativos a merced de los sostenedores; los estudiantes fueron convertidos en clientes-consumidores y las comunidades sólo son consideradas a través de figuras retóricas. De esa manera los actores del proceso educativo: estudiantes, profesores y comunidades fueron excluidos de toda posibilidad de participación en la toma de decisiones tanto con relación a las

---

<sup>55</sup> LOCE (1990) Artículo 23.- El Ministerio de Educación reconocerá oficialmente a los establecimientos educacionales que impartan enseñanza en los niveles básico y medio, cuando así lo soliciten y cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Tener un sostenedor, que podrá ser una persona natural o jurídica, que será responsable del funcionamiento del establecimiento educacional. Dicho sostenedor o representante legal, en su caso, deberá a lo menos, contar con licencia de educación media;
- b) Ceñirse a planes y programas de estudio, sean propios del establecimiento o los generales elaborados por el Ministerio de Educación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 18 de esta ley;
- c) Poseer el personal docente idóneo que sea necesario y el personal administrativo y auxiliar suficiente que les permita cumplir con las funciones que les correspondan, atendido el nivel y modalidad de la enseñanza que impartan y la cantidad de alumnos que atiendan. Se entenderá por docente idóneo al que cuente con el título de profesor del respectivo nivel y especialidad cuando corresponda, o esté habilitado para ejercer la función docente según las normas legales vigentes;
- d) Funcionar en un local que cumpla con las normas de general aplicación previamente establecidas, y
- e) Disponer de mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir, conforme a normas de general aplicación, establecidas por ley.

políticas educativas como en la práctica cotidiana de las escuelas.

La LOCE refrenda también la “flexibilidad curricular”, deposita en el Presidente de la República, a través del Ministerio de Educación, la responsabilidad de fijar los objetivos y contenidos mínimos de cada nivel educativo, y otorga facultades a los sostenedores de los establecimientos para formular sus planes y programas de estudios y para seleccionar a sus alumnos.<sup>56</sup>

Con relación a la enseñanza básica se establece que ésta procurará “fundamentalmente el desarrollo de la personalidad del alumno y su capacitación para su vinculación e integración activa a su medio social, a través del aprendizaje de los contenidos mínimos obligatorios...” (LOCE,1990, Art. 8) Contenidos que, una vez fijados por la ley, pueden ser “ajustados” por los sostenedores de acuerdo a las características de los alumnos y, en el caso de las escuelas con financiamiento público, éstos pueden reducirse a que los alumnos sepan leer y escribir, dominen las operaciones aritméticas básicas y desarrollen el sentido patrio conociendo la historia y geografía de Chile.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> LOCE (1990) Artículo 20.- Corresponderá al Presidente de la República, por decreto supremo, dictado a través del Ministerio de Educación, previo informe favorable del Consejo Superior de Educación a que se refiere el artículo 32, establecer los objetivos fundamentales para cada uno de los años de estudio de las enseñanzas básica y media, como asimismo de los contenidos mínimos obligatorios que facilitarán el logro de los objetivos formulados, los que deberán publicarse íntegramente en el Diario Oficial.

Los establecimientos educacionales tendrán libertad para fijar planes y programas de estudios que consideren adecuados para el cumplimiento de los referidos objetivos y contenidos mínimos obligatorios por año y los complementarios que cada uno de ellos fije. Los establecimientos educacionales harán entrega a la autoridad regional de educación correspondiente, de los planes y programas que libremente elaboren, debiendo dicha autoridad certificar la fecha de entrega.

Artículo 11°.- Los procesos de selección de alumnos deberán ser objetivos y transparentes, asegurando el respeto a la dignidad de los alumnos, alumnas y sus familias, de conformidad con las garantías establecidas en la Constitución y en los tratados suscritos y ratificados por Chile.

<sup>57</sup> LOCE (1990) Artículo 13.- Para lograr los objetivos generales señalados en el artículo anterior, los alumnos de la enseñanza básica deberán alcanzar los siguientes requisitos mínimos de egreso:

- Saber leer y escribir; expresarse correctamente en el idioma castellano en forma oral y escrita, y ser capaz de apreciar otros modos de comunicación;
- Dominar las operaciones aritméticas fundamentales y conocer los principios de las matemáticas básicas y sus nociones complementarias esenciales;
- Desarrollar su sentido patrio y conocer la historia y geografía de Chile con la profundidad que corresponde a este nivel;

Ya en la *Directiva Presidencial* y otros decretos Pinochet había advertido que el acceso a la educación superior constituiría “una situación de excepción” y que la mayor parte de los niños podrían alcanzar, cuando mucho, la educación media. Fue con esa convicción que se establecieron los contenidos mínimos para la educación básica y se estructuró el rígido sistema en el que el futuro de los diferentes estratos de la población se define casi de forma inamovible, desde su ingreso a la educación básica.

No existen criterios pedagógicos que permitan describir la configuración que asumió el sistema educativo con las reformas introducidas por el gobierno militar. Para regocijo de los defensores del neoliberalismo la competencia con criterios de mercado se impuso como el valor fundamental de las prácticas escolares y, a partir de entonces, el sistema educativo únicamente puede describirse con base en la forma diferenciada de administración y financiamiento que tienen sus escuelas y de la población que puede asistir a cada una de ellas:

Escuelas municipales que están bajo la responsabilidad de Departamentos de Administración de Educación Municipal o Corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, financiadas con recursos públicos vía subvención por alumno, que ofrecen el servicio de manera gratuita en el nivel básico. A estos establecimientos asisten preferentemente los niños/as de las familias con menores ingresos, se trata de escuelas que no están pensadas para impulsar a sus alumnos hacia los niveles superiores de enseñanza sino que “operan como escuelas terminales destinadas a preparar a aquella parte de la población que, por su origen, está posicionalmente destinada a ocupar los puestos menos calificados en la división social del trabajo.” (Brunner:1986,18)

Escuelas particulares subvencionadas que son propiedad y están

- 
- d) Conocer y practicar sus deberes y derechos respecto de la comunidad, en forma concreta y aplicada a la realidad que el educando y su familia viven;
  - e) Conocer las nociones elementales de las ciencias naturales y sociales: comprender y valorar la importancia del medio ambiente, y
  - f) Tomar conciencia de la importancia de participar activamente en expresiones de la cultura relacionadas con el arte, la ciencia y la tecnología, y de obtener un desarrollo físico armónico.

administradas por sostenedores privados, pero que reciben una subvención de recursos públicos calculada de la misma forma que para los establecimientos municipales y operan como un servicio más de los prestados por el mercado, controlando “la movilidad de sus alumnos mediante procesos del tipo selección de personal.” A ellas asisten principalmente los hijos de las familias de clase media. (Brunner:1986,19)

Escuelas particulares pagadas que se sostienen completamente por el cobro que hacen a los estudiantes y que no reciben subsidio estatal. Se trata de las escuelas concebidas para formar, desde su niñez, a las élites políticas, empresariales y académicas garantizando el acceso de sus alumnos a la educación media y superior. Ofrecen, además del currículum obligatorio una serie de actividades extracurriculares y se diferencian unas de otros por su orientación filosófica y/o religiosa.

Escuelas dependientes de Corporaciones empresariales que operan con un mecanismo de financiamiento público basado en un cálculo de los gastos operativos anuales, independientemente de la cantidad o de la asistencia de alumnos a clase, y que tienen bajo su responsabilidad preferentemente la educación media técnico-profesional con salida terminal, para garantizar a las empresas los cuadros medios que requieren.

En ningún otro país de América Latina la reingeniería del sistema educativo ha tenido los alcances que tuvo la reforma radical impuesta en Chile durante la dictadura. El experimento chileno iniciado en aquellos años ha sido el referente fundamental de las reformas que, como Pinochet, el Banco Mundial ha establecido para los países latinoamericanos bajo el eufemismo de la modernización educativa: reorientación del gasto público hacia la educación básica, privatización de la educación superior, descentralización de la gestión, financiamiento con base en la demanda, flexibilidad curricular...

#### **4. Privatización, selección y jerarquización en tiempos de democracia**

La derrota de Augusto Pinochet en el plebiscito de 1988 fue el inicio de un complicado periodo de negociaciones que desembocó en las elecciones de 1989. La transición a la democracia en Chile fue producto de un difícil acuerdo negociado que incluyó, entre otros, el compromiso de no cambiar de raíz la Constitución que el régimen militar impuso en 1980. “Es por todos conocido que el régimen militar <<pudo irse>> sólo después de haber logrado articular un complejo entramado entre las políticas diseñadas y la Constitución de 1980, y que en conjunto garantizaban la consolidación del modelo.” (Tetelboin:1995,75)

No es posible, sin embargo, dejar de mencionar la importancia que para el pueblo chileno tuvo el retorno a la democracia, el significado de poner término al control militar que había ocupado todos los espacios de la vida pública y privada, y la posibilidad de recuperar los espacios de participación y de lucha.

El triunfo electoral del demócrata cristiano Patricio Aylwin dio inicio a un periodo de administraciones encabezadas por la Concertación de Partidos por la Democracia.<sup>58</sup> Entre los *Principios Orientadores del Programa Educacional del Gobierno del Presidente Aylwin* (1990-1994), destaca la afirmación de que “La educación debe ser asumida como un derecho y no como un privilegio,”<sup>59</sup> la consideración de que se trata de una “tarea de carácter prioritario para la democracia” y el compromiso del Estado “de asegurar el derecho a la educación, explicitar sus fines y objetivos y crear las condiciones para una creciente igualdad de oportunidades.” (Ministerio de Educación de Chile:1993a,13)

---

<sup>58</sup> La Concertación es la coalición de centroizquierda que gobernó Chile desde 1990 hasta 2010, integrada por los partidos: Demócrata Cristiano, Por la Democracia, Socialista y Radical/Social Demócrata, periodo que incluye las administraciones de Patricio Aylwin (1990-1994) Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010).

<sup>59</sup>“La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales y capacitar a todo para participar efectivamente del desarrollo económico, político y cultural en una sociedad libre y solidaria, así como favorecer la tolerancia y la comprensión entre las personas, los grupos sociales, étnicos y religiosos, y, entre las naciones, dando especial énfasis a la solidaridad latinoamericana. La educación debe ser asumida como un derecho y no como un privilegio.” (Ministerio de Educación de Chile:1993a,13)

Con ese énfasis discursivo el primer gobierno de la Concertación introdujo una serie de medidas entre las que destacan el incremento del gasto público destinado a la educación, la puesta en marcha del Programa de las 900 Escuelas,<sup>60</sup> el aumento del salario de los profesores y la modificación de su régimen laboral<sup>61</sup> “traspasándolos desde el Código del Trabajo que rige las actividades privadas, a un Estatuto Docente, que establece una regulación nacional de sus condiciones de empleo.” (Cox:2003,52)

El Estatuto Docente estableció la Renta Básica Mínima Nacional, es decir, el piso mínimo de sueldo para todo el magisterio, así como otras asignaciones salariales vinculadas con los años de servicio, el perfeccionamiento docente, y el trabajo en condiciones difíciles para los profesores (escuelas aisladas, rurales o de alta vulnerabilidad social). Con ello los ingresos de los maestros de las escuelas municipales y particulares subvencionadas dejaron de depender de la voluntad de los sostenedores. El Colegio de Profesores, que tuvo una participación importante en el establecimiento del nuevo estatuto docente se vio fortalecido a partir de entonces. Estatutariamente no es una asociación gremial, pero desde el inicio de la nueva etapa “en la práctica actúa como un sindicato que negocia de hecho con el gobierno condiciones de trabajo y de remuneraciones para el conjunto de los docentes del país que trabajan en el sector municipal y particular subvencionado.” (Scherping y otros: 2002,294)

Durante las administraciones de la Concertación los docentes lograron algunos avances tanto en su condición laboral básica como en sus

---

<sup>60</sup> El Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de Sectores Pobres - Programa de las 900 Escuelas- nace en 1990 con el propósito de apoyar el trabajo de docentes y directivos en el 10% de las escuelas de mayor vulnerabilidad educativa y socioeconómica del país. Su objetivo específico era elevar el rendimiento en las áreas de lectura, escritura y matemáticas en esas escuelas, a través de talleres con los profesores, talleres de aprendizaje, apoyo a docentes directivos y apoyo con materiales educativos.

<sup>61</sup> En 1990, buscando resarcir los daños causados al profesorado durante la dictadura, se incluyó a los profesores de educación básica y media en la lista de profesiones de nivel universitario que podían recibir el grado de licenciatura. Asimismo, en 1991 se decretó el Estatuto Docente que estableció una Renta Básica Mínima Nacional que reguló el piso mínimo de sueldo de todo el magisterio en el ámbito nacional, aunque éste no se aplica a los maestros que desempeñan su labor en el sector particular, quienes continuaron rigiéndose por el Código de Trabajo.

remuneraciones, sin embargo, al interior del Colegio existe un profundo descontento con el modelo educativo establecido durante la dictadura y, sobre todo, en la forma en que se le ha dado continuidad en tiempos de democracia. Y es que, ni durante la gestión de Patricio Aylwin ni durante las siguientes administraciones de la Concertación se hicieron modificaciones a la estructura del sistema educativo construido por el régimen militar. Se mantiene, hasta la actualidad, la misma forma de organización (descentralización), de gestión (sostenedores), de financiamiento (subvenciones por alumno) y de diseño curricular (contenidos mínimos).

Los gobiernos de la Concertación asumieron abiertamente que “la responsabilidad del Estado no implica necesariamente la provisión directa de [los] servicios y que ésta puede ejercerse mediante la regulación adecuada de los agentes productivos de manera tal que se garantice un resultado con cobertura universal...” (Tokman;2006,164) De manera que a partir de 1990 las distintas administraciones se dieron a la tarea de construir y consolidar lo que se ha llamado el “sistema educacional mixto” y a introducir una nueva serie de reformas que, desde la acción pública, han posibilitado la continuidad y el perfeccionamiento del modelo educativo neoliberal.

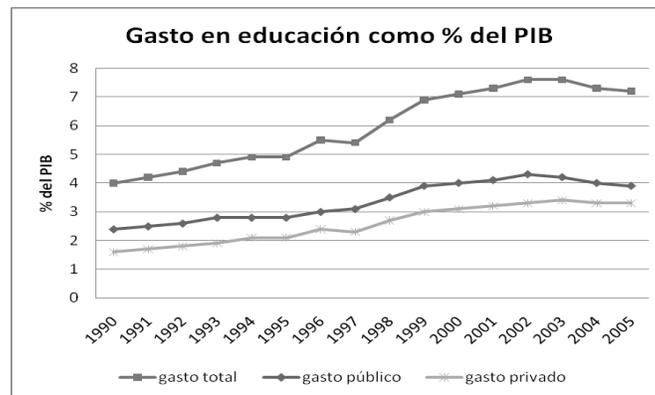
a) Privatización: financiamiento compartido

Un claro reflejo de la prioridad que ha tenido en la política educativa de los gobiernos de la concertación la consolidación del sistema la consolidación del sistema mixto de educación (público/privado), es la evolución que ha tenido el gasto en educación durante los últimos veinte años.

De acuerdo con un estudio realizado por Marco Kremerman (2007) el gasto total en educación se incrementó de manera sostenida a partir de 1990. Como porcentaje del PIB éste pasó de representar el 4.0% en ese año, al 7.6% en 2005. Pero ese incremento respondió tanto al crecimiento del gasto público como al del

gasto privado.<sup>62</sup> De acuerdo con el investigador si se considera el gasto educativo en millones de pesos del 2006, se observa que el gasto total aumentó 4.3 veces entre 1990 y 2005, periodo en el que el gasto privado se incrementó 5 veces, mientras el gasto público creció tan sólo 3.8 veces. (Kremerman:2007)

Gráfica 14



Fuente: Kremerman2007,99 IV.23

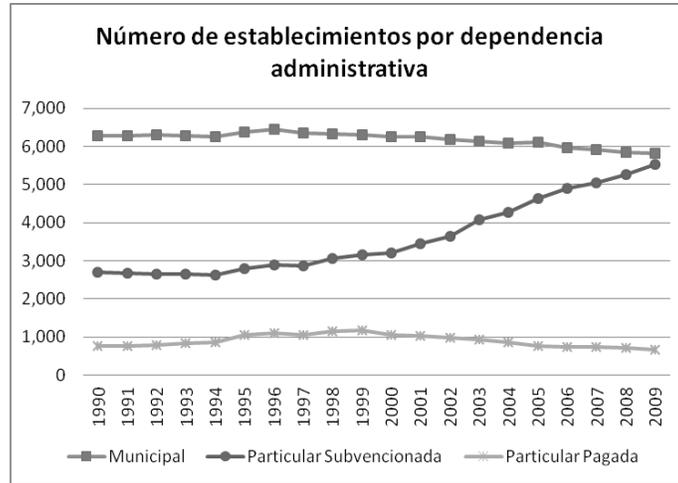
Pero lo más significativo con relación al financiamiento es la introducción del llamado financiamiento compartido (Ley 19.247) que a partir de 1993 permite a las escuelas particulares subvencionadas del nivel básico y a los liceos tanto municipales como particulares subvencionados, cobrar una mensualidad a los padres, que se agrega a la subvención por alumno que reciben del Estado. Medida que, de acuerdo con algunos investigadores constituye la principal medida privatizadora de los gobiernos de la Concertación.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> “El gasto privado... se refiere principalmente al gasto que realizan las familias chilenas por concepto de pago mensual de colegiatura y cuotas para el Centro de Padres y Apoderados en establecimiento particulares pagados, particulares subvencionados y algunos colegios municipales (financiamiento compartido), aranceles y matrículas en las instituciones que componen el sistema de Educación Superior y el gasto que los alumnos incurren en transporte, alimentación, necesidades de materiales, útiles y otros.” (Kremerman:2007,97)

<sup>63</sup> El financiamiento compartido se justificó con el argumento de que la aportación de las familias permitiría al Estado ahorrar una parte de los recursos destinados a las subvenciones y orientarlo hacia los sectores con mayores necesidades, ya que, de acuerdo con la Ley pasado cierto límite en el cobro a la familia, disminuye la subvención estatal. Sin embargo, en la práctica, el monto destinado a las subvenciones no disminuyó y no hubo tal ahorro. Desde 1990 en adelante las subvenciones a los establecimientos han representado entre el 55% y el 65% del gasto público destinado a educación y éste se ha distribuido prácticamente en partes iguales entre las escuelas

Este nuevo esquema produjo, de nueva cuenta, un importante incremento del número de escuelas particulares subvencionadas.

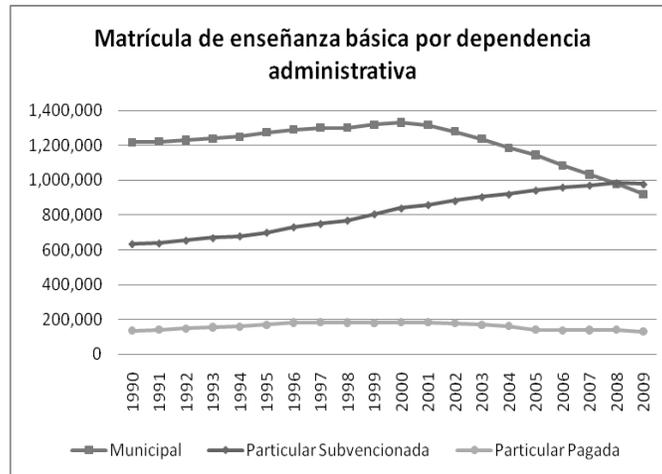
Gráfica 15



Fuente: Ministerio de Educación. 2009

De acuerdo con datos del Ministerio de Educación el número de escuelas municipales del nivel básico disminuyó 7.2% al pasar de 6,286 en 1990 a 5,829 en 2009; por el contrario número de establecimiento particulares subvencionados creció 105.4% pasando de pasando de 2,694 a 5,536 escuelas en el mismo periodo. (Estadísticas Educativas 2009)

Gráfica 16

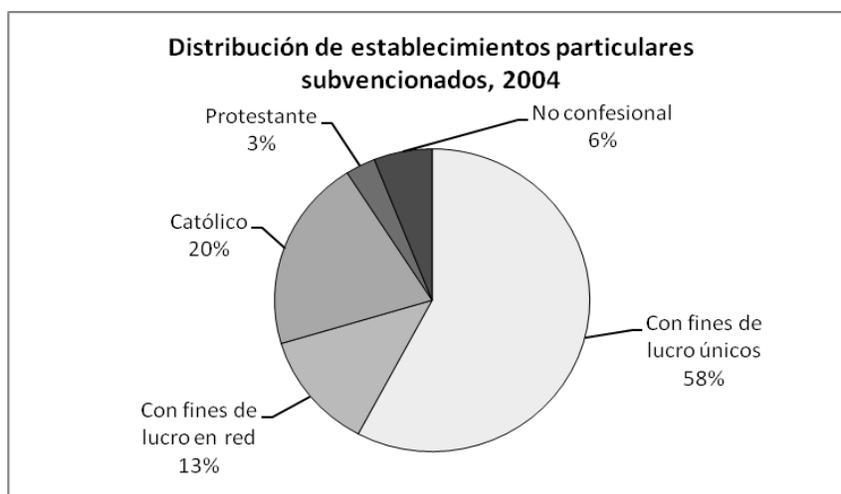


Fuente: Ministerio de Educación. 2009

En congruencia con ello se modificó también la distribución de la matrícula de la enseñanza básica. La de las escuelas municipales descendió 24.47% entre 1990 y 2009, mientras que la de las escuelas particulares subvencionadas se incrementó 57.23%.

Es importante señalar que existen tres categorías de establecimientos particulares subvencionados: religioso, social y privado. De acuerdo con Marco Kremerman (2007) para el año 2004, el 70.4% de los establecimientos particulares subvencionados tenía fines de lucro y el 23% de la educación básica subvencionada se encontraba en manos de las diferentes iglesias.

Gráfica 17



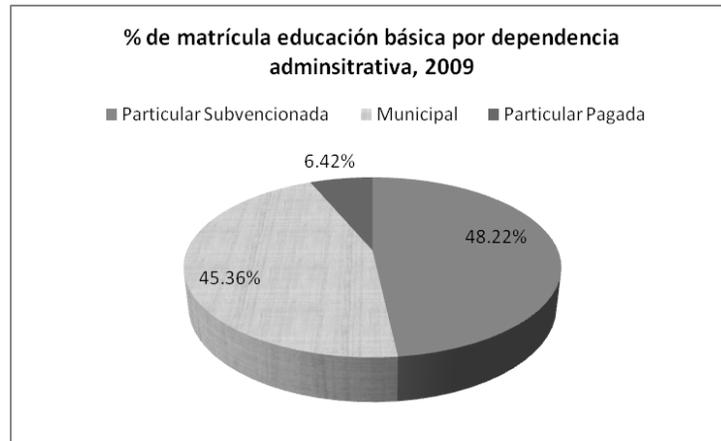
Fuente: Kremerman:2007, cuadro III.26, pág. 57

Paradójicamente los gobiernos de la Concertación no sólo mantuvieron la privatización de la gestión del sistema educativo y la transferencia de recursos públicos a particulares, sino que además, con el financiamiento compartido favorecieron la privatización del financiamiento de la educación básica, haciendo recaer en las familias buena parte del costo de los servicios.

En el año 2009 la matrícula total de la educación básica estaba distribuida de la siguiente manera: 45.36% escuelas municipales, 48.21% escuelas

particulares subvencionadas y 6.42% escuelas particulares pagadas. Es decir, el 54.63% de los niños inscritos en el nivel básico asistía a escuelas en las que sus padres debían pagar colegiaturas.

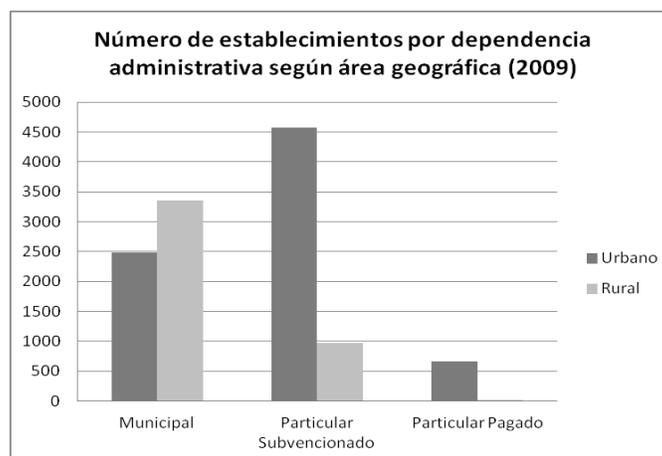
Gráfica 18



Fuente: Ministerio de Educación. 2009

Ese proceso de privatización en el nivel básico ha conllevado dinámicas de segmentación y jerarquización que profundizan la diferenciación en las posibilidades de acceso a la educación básica que siguen directamente relacionadas tanto con el lugar de residencia de las familias como con los ingresos que perciben.

Gráfica 19

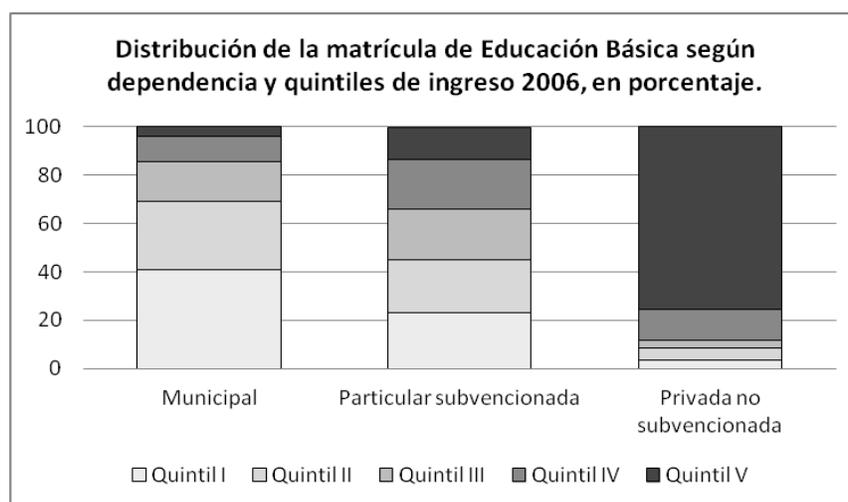


Fuente: Ministerio de Educación. 2009

El 60% de los niños atendidos por las escuelas municipales pertenecen a

familias cuyos ingresos corresponden a los dos quintiles, 40% de la población, con menores ingresos. El nivel socioeconómico de los niños que asisten a las escuelas particulares subvencionadas, está en relación directa con los montos diferenciados de las cuotas que el financiamiento compartido ha permitido. Así, a este tipo de escuelas asiste población de prácticamente todos los quintiles de ingreso. Por el contrario, la educación de las escuelas privadas pagadas está destinada casi en su totalidad (80% de su matrícula) al 20% de la población con mayores ingresos.

Gráfica 20



Fuente: "Umbrales sociales para Chile, con base en datos de Casen 2006"

Con la finalidad de paliar la profunda desigualdad en las posibilidades de acceso a los diferentes tipos de escuelas, situación que claramente atentaba contra el criterio de equidad enarbolado discursivamente por los gobiernos de la Concertación, a partir de 1996 se empezaron a establecer algunas medidas compensatorias relacionadas directamente con las subvenciones.

Las escuelas gratuitas pueden ver incrementada su subvención por concepto de ruralidad y por zona; las escuelas particulares que funcionan bajo el régimen de financiamiento compartido deben ofrecer becas a los alumnos que no puedan pagar la cuota mensual, cuyo número mínimo por escuela aumenta en correspondencia con el cobro que hace el establecimiento; y todas las escuelas pueden aumentar el monto por subvenciones estatales si imparten cursos de

reforzamiento, acogen a alumnos pertenecientes al programa *Chile Solidario*, o si ofrecen internado o educación especial para adultos. (Kremmerman:2007)

b) Programas compensatorios

Desde el inicio de la década de los años noventa se introdujeron programas asociados a objetivos de equidad y calidad, algunos de ellos de carácter general y otros focalizados, dirigidos tanto a las escuelas municipales como a las particulares subvencionadas.

Atendiendo a las consideraciones del Banco Mundial se consideró que los programas de “discriminación positiva” eran la mejor manera de resolver los problemas relacionados con la desigualdad social, de ahí que la mayoría de los programas introducidos por el primer gobierno de la Concertación han continuado hasta la actualidad y paulatinamente han ido ampliando su cobertura con apoyo financiero del Banco Mundial.

Cuadro 1

Programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica

Programa	Cobertura	Componentes y/o estrategia
Mece Básica (1992-1997)	Universal: todas las escuelas de nivel básico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura;</li> <li>- Proyectos de Mejoramiento Educativo asignados por concurso competitivo anual;</li> <li>- Textos, Biblioteca de Aula, Material didáctico</li> <li>- Salud Escolar</li> </ul>
P-900 (1990- )	Focalizado: Escuelas con bajos resultados de aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres de aprendizaje y monitores comunidad;</li> <li>- Materiales y asistencia técnica con foco en lenguaje y matemáticas;</li> <li>- Talleres de Profesores</li> <li>- Apoyos gestión escolar</li> </ul>
Educación Rural (1992- )	Focalizado: escuelas rurales pequeñas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a docentes escuelas rurales uni, bi o tri docentes, en espacio de capacitación local:</li> <li>- Material curricular y didáctico ad-hoc para medio rural</li> </ul>
Enlaces (1992- )	Universal (100% liceos, 85% escuelas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Laboratorio de computación por establecimiento;</li> <li>- Capacitación a equipo docente;</li> <li>- Red universal de asistencia técnica.</li> </ul>

Fuente: Cox:2003, cuadro9 (pág.59)

Se trata, sin embargo, de programas que no modifican el carácter segmentado y excluyente del sistema educativo en el que cada familia accede a distintos tipos de escuelas de acuerdo a su capacidad de pago y que, en la práctica, han beneficiado tanto a las escuelas públicas (municipales) como a los sostenedores privados quienes, además del subsidio estatal y del cobro a las familias, han contado a través de ellos con recursos para mejorar la infraestructura de sus escuelas.

c) Nuevos mecanismos de exclusión: contenidos mínimos, selección, medición y clasificación

Siguiendo los objetivos de simplificación y flexibilidad introducidos en los años de dictadura, el currículo fue reestructurado de nueva cuenta en tiempos de democracia. De acuerdo con el Informe de la OCDE “la reforma curricular realizó cambios en la orientación y contenido al interior de las materias, de acuerdo a tres criterios: i) cambio de un énfasis en contenidos a un énfasis en habilidades o competencias; ii) actualización y enriquecimiento de las materias, o exigencia de estándares de logro más altos en ellas; y iii) asegurar la significación o relevancia del currículum en conexión con la vida de los estudiantes.” (OCDE:2004,31)

Con la reforma se establecieron Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios. Los primeros tienen relación con las competencias que los alumnos deben desarrollar para alcanzar los objetivos en los distintos niveles de educación. Los segundos hacen referencia a los conocimientos específicos que las escuelas deben enseñar para cumplir los Objetivos Fundamentales y, además de ellos, se introdujeron por primera vez en la enseñanza básica lo que se denomina Objetivos Fundamentales Transversales, a través de los cuales se busca aportar al desarrollo personal, ético y social de los alumnos. A partir de esos objetivos y contenidos cada escuela puede crear sus propios programas de estudio, o implementar aquellos desarrollados por el Ministerio de Educación.

Las competencias y habilidades que se enfatizan en el nuevo currículum, tal como se señala en las *Prioridades y Estrategias* del Banco Mundial, se relacionan fundamentalmente con la comunicación y el trabajo colaborativo, la resolución de problemas, el manejo de la incertidumbre y la adaptación al cambio. “Se trata, en definitiva, de una propuesta curricular ligada a aquellos aprendizajes que permiten al sujeto insertarse en el mercado laboral, olvidándose de aquellos otros relacionados con la formación social más amplia” (ORIE:2003,34)

Asimismo, asociada a la idea de la calidad educativa, en 1997 se estableció la jornada escolar completa (Ley 19.532) que extendió el número de horas que los niños y jóvenes deben permanecer en las escuelas.

Paralelamente a las reformas curriculares fue cobrando fuerza la aplicación de pruebas estandarizadas para medir los resultados del aprendizaje. En 1998 el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), dio paso al Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) que rápidamente se constituyó, en la práctica, en el eje articulador de las políticas educativas. Retomando la idea sostenida por Friedman de que el mecanismo de competencia entre escuelas es la mejor vía para mejorar la calidad de la educación, los gobiernos de la Concertación generalizaron la lógica de estándares internacionales y mediciones de los resultados del aprendizaje.

Además de la aplicación de una serie de pruebas internacionales,<sup>64</sup> establecieron la aplicación de la prueba SIMCE que evalúa el desempeño en Lenguaje, Matemática y Ciencia (Naturales y Sociales) de alumnos y alumnas de 4º básico, 8º básico y 2º medio de todo el país. Se trata de una prueba estandarizada, censal, que en la actualidad además de medir el aprendizaje de los estudiantes recoge, a través de cuestionarios, información sobre docentes,

---

<sup>64</sup> En los últimos veinte años el sistema de evaluación fue introduciendo cada vez más pruebas estandarizadas y se fue diversificando el uso de sus resultados. Para el período 1990-2010 se habían aplicado periódicamente diez pruebas estandarizadas diferentes (tres nacionales y siete internacionales), siendo las pruebas SIMCE las que mayor relevancia han tenido. La compulsión por la cuantificación ha llegado al extremo de que en la actualidad “en la educación chilena, lo que no se evalúa estandarizadamente tiende a no existir.” (Revista Docencia:2009,6)

estudiantes, padres y apoderados.

De acuerdo con la investigadora Jenny Assaél (2009) sucesiva y complementariamente los puntajes de la prueba SIMCE se ha utilizado con diversos objetivos: 1) entregar información para orientar la demanda y presionar la oferta; 2) asignar recursos; 3) evaluar y clasificar a las escuelas y liceos; 4) determinar los niveles de autonomía de los establecimientos escolares.

Los resultados de la prueba SIMCE se difunden con el objetivo de proporcionar información a los padres de familia para elegir la mejor escuela para sus hijos y, al mismo tiempo, presionar la competencia entre las escuelas favoreciendo en una mejor calidad del servicio educativo en su conjunto. Pero la supuesta eficacia de la medición para favorecer la libertad de elegir de los padres, “se convierte en una falacia porque tal libertad no existe, ya que los sectores más pobres ven cerradas la posibilidad de efectiva y libre elección, porque en realidad son las escuelas las que seleccionan, a través de dos vías: el pago por financiamiento compartido y la exigencia de un determinado nivel de rendimiento, ya que el establecimiento privilegia, sobre todo, mantener el nivel alcanzado dentro del ranking general.” (Assaél:2009,6)

Los resultados de las pruebas estandarizadas son el principal instrumento para asignar recursos focalizados a las escuelas y buena parte de los incentivos a los docentes son entregados también con relación a los resultados y superación que los estudiantes tengan en el SIMCE.<sup>65</sup>

Desde esa lógica de medición-clasificación y con el objetivo de perfeccionar los mecanismos de competencia como estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación, entre los años 2000 y 2007 se estableció una política de rendición de cuentas, control de gestión y fijación de estándares, no sólo con

---

<sup>65</sup> Por ejemplo, en 1991 se establecieron los Premios Nacionales de Excelencia Docente para los profesores sobresalientes a escala nacional, y el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), que establece aumentos salariales especiales para los equipos docentes que trabajan en las escuelas que estén dentro del 25% de mejor desempeño en cada región, para lo que se consideran diversos factores contextuales y especialmente la medición realizada por el SIMCE, que es asignado cada dos años. (Colegio de Profesores:2005)

relación a los resultados de aprendizaje de los alumnos sino también del trabajo y gestión de los distintos actores escolares.

Inicialmente se pusieron en marcha programas a los que voluntariamente podían suscribirse los sostenedores como “el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar; procesos de acreditación de instituciones escolares realizadas por entidades privadas; y elaboración de estándares para el desempeño de los distintos actores del sistema escolar...” (Assaél:2009,9)

Más adelante, en el año 2003, se empezó a implementar el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño, previo trabajo de un equipo en el que participó el Colegio de Profesores y cuyo documento final fue aprobado por el 70% de los maestros. A través de ese sistema los profesores son evaluados cada cuatro años y clasificados en cuatro niveles: insatisfactorio, básico, competente y destacado. El profesor que resulte insatisfactorio, contará con un plan de apoyo y será evaluado al año siguiente, por el contrario los profesores competentes y destacados podrán optar por una prueba de conocimientos que, de ser aprobada exitosamente, implicará una asignación salarial por cuatro años. (Colegio de profesores, 2005)

Y, avanzando en esa misma dirección, el año 2006 se aprobó la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) que dispone la entrega de un monto de recursos por escuela, adicionales a la subvención normal, según número y nivel de concentración de *alumnos prioritarios* (aquellos que obtienen los más bajos puntajes en la prueba SIMCE debido a su situación económica), en los cursos de nivel de transición y de educación básica.

A diferencia de la subvención normal, la subvención preferencial está sujeta a una suscripción voluntaria de los sostenedores que se concretiza con la firma del llamado Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, que incluye los siguientes mecanismos: a) participación de las escuelas en un sistema de clasificación, incentivos y sanciones ligados a los resultados de las pruebas

SIMCE;<sup>66</sup> b) Formulación de planes de mejoramiento locales, de cuatro años, orientados al incremento del desempeño académico de los alumnos; c) Rendición de cuentas del sostenedor respecto de procesos, gastos y resultados de cada escuela, ante el Ministerio de Educación y la comunidad escolar; d) Apoyo pedagógico y administrativo por parte de Asistencia Técnica Educativa, función que puede ser asumida por organismos privados de asesoría. (Contreras y Corbalán:2010)

Diversos investigadores destacan que la Subvención Escolar Preferencial “en los hechos, profundiza la segmentación, al estigmatizar aún más las escuelas a partir de su clasificación” y, al mismo tiempo, “avanza la privatización del sistema, al dejar a las escuelas sujetas a la supervisión de entidades privadas, donde priman, muchas veces, sus propios intereses empresariales y/o ideológicos por sobre las reales necesidades de los establecimientos.”(Assaél:2009,8)

“El imperativo económico de homogeneización de procesos y resultados medidos a través de indicadores cuantitativos... se ha ido progresivamente apropiando de los calendarios anuales de nuestras escuelas”, sostiene el Colegio de Profesores. Lo que se tiende a enseñar es lo que se evalúa y el currículum termina reduciéndose a los aspectos específicos considerados en las pruebas estandarizadas. “Los docentes reconocen... una importante dedicación horaria al entrenamiento, cuestión que ellos mismos consideran distinta de aquello que requieren sus alumnos”. (Revista Docencia:2009,10 y 12).

En 2009 fue aprobada una nueva Ley General de Educación (LGE) que sustituyó a la LOCE impuesta por la dictadura militar en 1990. Pero, contrario a las

---

<sup>66</sup> Con base principalmente en los puntajes de las pruebas estandarizadas del SIMCE todas las escuelas de nivel básico se clasifican en las siguientes tres categorías: 1) Autónomas: escuelas que han demostrado consistentemente buenos resultados de aprendizaje de sus alumnos; 2) Emergentes: escuelas que sin tener resultados aceptables, tienen las capacidades institucionales y pedagógicas que les permiten comprometerse a lograr resultados en un mediano plazo; 3) En recuperación: escuelas cuyo rendimiento y falta de capacidades mínimas hacen necesaria una adecuación profunda. El convenio que firman los sostenedores los compromete a elevar los puntajes de sus estudiantes en un plazo de cuatro años, y las sanciones por incumplimiento de las metas suscritas van desde multas hasta el cierre de los establecimientos.

expectativas de estudiantes, profesores e investigadores, la nueva no introdujo modificaciones en la estructura del sistema educativo.

Por el contrario, “esta ley sigue supeditando el derecho a la educación al derecho de la libertad de enseñanza y de empresa, manteniendo un sistema educativo que privilegia a los administradores privados por sobre lo público” y “consagra definitivamente, la exigencia de cumplimiento de estándares y la categorización de escuelas, consolidando todas las políticas que habían empezado a cursar con carácter voluntario, para convertirlas, ahora, en exigencias obligatorias para todo el sistema.” (Assaél:2009,9)

## **5. Los alcances del experimento chileno**

No cabe duda de lo complacidos que se sentirían Friedrich A. von Hayek y Milton Friedman con los alcances de la reconfiguración de la educación básica en Chile: la gestión del sistema en su conjunto se rige por una lógica empresarial, individual y privada; se creó un mercado educativo que rápidamente está arrinconando a la educación pública y se estableció la competencia como valor fundamental de las prácticas educativas.

En Chile, en la actualidad, más de la mitad del subsistema de educación básica ha dejado de ser público, y aunque en su mayor parte sigue siendo financiado por el Estado no es más un espacio al que todos puedan tener acceso indiferenciadamente porque se encuentra profundamente segmentado y diferenciado.

En la actualidad el sistema educativo chileno, como la misma OCDE (2004) reconoce, parece estar conscientemente estructurado por clases. Los niños y jóvenes acceden a distintos tipos de escuelas y de educación, según la “justa” distribución que el mercado hace de la riqueza. El llamado “sistema de educación mixto” tiende a una progresiva exclusión institucionalizada, porque “en definitiva cada uno asistirá al establecimiento que su dinero pueda pagar: ni un peso más

abajo ni un peso más arriba. Y en el fondo, desde luego, se creará un subsistema de estudiantes socioeconómicamente deprivados y socialmente marginados.” (Atria:2010,37)

Pero las jerarquías y diferenciaciones no se limitan a las posibilidades que tengan las familias para pagar o no determinada colegiatura, los establecimientos particulares subvencionados “no están en principio abiertos para todos, sino sólo a quienes tienen formas de vida o concepciones de la educación o del mundo..., que de acuerdo a la decisión unilateral del sostenedor son compatibles con su proyecto educativo.” (Atria:2010,32)

Resulta altamente ilustrativo que los evaluadores de la OCDE (2004) destaquen en las conclusiones de su *Informe*, que la diferenciación relacionada con los recursos financieros y materiales que reciben las escuelas municipales y las particulares subvencionadas “no es la mayor fuente de inequidad del sistema de educación financiado con recursos públicos.” El problema central radica en el hecho de que “las escuelas privadas que reciben subvención estatal no están obligadas a educar a cualquier niño cuyos padres solicitan matrícula, muy por el contrario, la mayoría de estas escuelas realizan procesos de selección de los niños basados en el diagnóstico de sus capacidades y conocimientos y expulsan a los alumnos que presentan más bajo rendimiento o problemas de conducta.” (OCDE;2004,76)

En cambio, señalan, “las escuelas municipales... en tanto garantes del derecho a la educación de todos los niños, se ven obligadas no sólo a matricular y mantener a todos sus estudiantes, sino adicionalmente, a acoger a los alumnos que el sistema privado expulsa. La aplicación sistemática de esta lógica por más de dos décadas ha redundado en un “descreme” del sector municipal por parte del sistema privado que se ha provisto así de los mejores estudiantes, y de la generación de un número importante de escuelas en las cuales se concentran los problemas de aprendizaje, conductuales y sociales.” (OCDE;2004,76)

El régimen de competencia avalado y regulado con criterios cuantitativos

estandarizados con base en los cuales se clasifica y jerarquiza a estudiantes, profesores y escuelas, ha propiciado que la utópica libertad de elegir reiterada por Friedman, otorgue todas las facultades a los sostenedores privados para excluir a los niños de sus escuelas.

Y son finalmente esos mismos indicadores los que definen la mayor o menor amplitud de los contenidos del currículum y la orientación que se imprime a la enseñanza en los distintos establecimientos, logrando de esa manera que, como sentenció el Banco Mundial, la educación responda, en primer término, a los requerimientos del mercado de trabajo globalizado.

Podríamos decir que en Chile se ha construido el prototipo neoliberal de los sistemas educativos. Conocer esa dolorosa experiencia es fundamental para comprender las transformaciones realizadas en otros países de la región y, al mismo tiempo, una advertencia de la dimensión y las formas que la desigualdad y la exclusión pueden alcanzar en el ámbito educativo si permitimos que se siga avanzando por ese camino.

Pero Chile es también, en otro sentido, un ejemplo a seguir. La larga lucha por la democratización de la enseñanza que había sido interrumpida a punta de bayonetas en septiembre de 1973, estalló de nueva cuenta con la revolución de los Pingüinos en el 2006 y resurgió con mayor fuerza cuatro años después.

Desde marzo de 2010 valientemente estudiantes, profesores y trabajadores se levantaron de nueva cuenta exigiendo un cambio estructural en la educación: des-municipalización y educación gratuita e igualitaria para todos. Por encima de la represión gubernamental, en toda América Latina se escucha nuevamente el grito del pueblo chileno: “va a caer, va a caer, la educación de Pinochet”.

## Capítulo V

### **México: de la educación como justicia social a la educación para el mercado**

Las reformas educativas puestas en marcha en México a partir de la década de los años noventa implican una profunda ruptura con las concepciones que dieron sustento a la educación pública laica, gratuita y obligatoria en nuestro país.

La lucha entre conservadores y liberales con relación a la titularidad del Estado en materia educativa y los enfrentamientos que permitieron la laicidad de la enseñanza, la impronta revolucionaria que estableció la educación como un derecho social, la experiencia de la educación socialista, la centralidad del Estado educador y la expansión del sistema educativo con el proyecto de la unidad nacional, todo ello se ha visto cuestionado con las reformas educativas de corte neoliberal.

A riesgo de que resulte un tanto largo y pretencioso, el primer apartado de este capítulo busca destacar aquellos principios y luchas que signaron la construcción y desarrollo del sistema de educación pública que hoy se ven profundamente amenazados.

En los siguientes tres apartados se presenta un recuento de las modificaciones realizadas en el subsistema de educación básica a partir de la década de los años noventa. Proceso en el que es posible diferenciar dos periodos. El primero corresponde a las reformas introducidas durante los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo a través de las cuales, bajo el eufemismo de la modernización educativa, se acotaron las responsabilidades del Estado y se abrió el espacio educativo a la participación de instancias privadas, se descentralizó el subsistema de educación básica, se realizaron las primeras modificaciones en los currículos y se estableció la llamada carrera magisterial.

El segundo periodo, iniciado con el nuevo siglo, incluye las reformas realizadas en torno al discurso de la calidad por los gobiernos panistas encabezados por Vicente Fox y Felipe Calderón. Reformas tendientes a imponer la evaluación-medición como pilar del funcionamiento del sistema y de las prácticas educativas.

Las reformas de la educación básica en México han seguido, en términos generales, la agenda establecida por el Banco Mundial a partir de la experiencia chilena, sin embargo su aplicación ha asumido características peculiares derivadas de la profundidad y arraigo que la educación pública había alcanzado en nuestro país y del hecho de que los gobiernos en turno han buscado privilegiar la mediación corporativa por encima de la imposición autoritaria. De ahí la serie de “pactos” y “acuerdos” entre el gobierno federal y la dirigencia del Sindicato de Trabajadores de la Educación que se ha constituido en un actor central de la reconfiguración neoliberal del espacio de la educación básica en nuestro país.

### **1. Educación pública: laica, gratuita y obligatoria para toda la población**

En octubre de 1814, en plena lucha por la independencia, el Congreso instalado en Chilpancingo bajo la protección de Morelos emitió el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, cuyo artículo 39 establece: “La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.”

Como señala Raúl Bolaños “Es admirable que esos hombres, perseguidos por las fuerzas realistas, se hayan preocupado por considerar la educación, a la que llamaban instrucción, un servicio necesario para todos los ciudadanos, no solamente para aquellos miembros de la sociedad que, como se acostumbraba hasta entonces, tenían las posibilidades económicas y sociales para adquirirla.” (Bolaños,1981:17)

Se trataba, en efecto, de una idea revolucionaria y tuvieron que transcurrir

muchos años para que bajo el impulso de un nuevo levantamiento popular el mandato de los insurgentes se concretara en la construcción de un sistema nacional de educación gratuita, laica y obligatoria para toda la población.

a) Los orígenes de la educación pública: enseñanza laica

Una vez consumada la Independencia, el texto constitucional de 1824 estableció la facultad del Congreso General de “Promover la ilustración [...] erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lengua, sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.” Formulación que, a decir de Edmundo O’Gorman, “... equivalía a todo un reproche a la educación impartida en la Colonia y era al mismo tiempo la promesa en cifra de una era nueva, ilustrada y próspera.” (O’Gorman 2009,4)

Pero el camino no fue fácil. Durante las siguientes cinco décadas el país vivió la invasión norteamericana y la pérdida de la mitad del territorio nacional; la Revolución de Ayutla; la Guerra de Reforma; la intervención francesa y la guerra contra Maximiliano de Habsburgo. Confrontaciones que en el ámbito educativo se expresaron en una permanente tensión entre la convicción de los liberales de que la construcción de la República requería arrebatar a la Iglesia católica el monopolio de la enseñanza y los reiterados esfuerzos conservadores por impedirlo.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> De acuerdo con Fernando Solana “la educación pública mexicana nace con el liberalismo. Las leyes del 21 y 23 de octubre de 1833, expedidas por Gómez Farías, marcarán su inicio.” Los decretos y disposiciones que conocemos con el nombre de Reforma Liberal de 1833 crearon la Dirección General de Instrucción pública para el Distrito y los Territorios Federales, declararon libre la enseñanza y secularizaron un conjunto de instituciones para dedicarlas al servicio educativo. Con ello se definió “por vez primera, en el México recientemente independizado, la competencia del Estado respecto a la educación.” Y aunque aquella reforma fue rápidamente suprimida por los sectores conservadores encabezados por Santa Anna, “el desarrollo de las corrientes liberales las llevaría más adelante a su plena madurez en la Constitución de 1857, en las Leyes de Reforma y particularmente en la Ley Lerdo de diciembre de 1874, que establece el laicismo en la educación primaria.” (Solana,1981:1-2)

El triunfo liberal en la Revolución de Ayutla y más adelante las Leyes de Reforma que establecieron la separación de las funciones de la Iglesia y el Estado, abrieron el camino para resquebrajar el poder de la Iglesia. En 1867, tras su victoria definitiva, “el gobierno de Juárez se propuso convertir la educación en una función pública” (Bolaños,1981:31), tarea que fue encomendada a Gabino Barreda quien de inmediato creó una comisión para reglamentar el artículo 3º de la Constitución de 1857 que a partir del enunciado general: “la enseñanza es libre”, dejaba las facultades en materia educativa a los gobiernos estatales.

En diciembre de 1867 fue expedida la Ley Orgánica de Instrucción Pública para el Distrito Federal y territorios que estableció la educación primaria “gratuita para los pobres y obligatoria”. Para la educación secundaria se presentó un plan de estudios que apoyaba la enseñanza científica y, bajo ese mismo principio, se ordenó la creación de la Escuela Nacional Preparatoria. Dos años más tarde, en 1869, el gobierno de Juárez expidió otra Ley en la que se mantuvieron los ordenamientos anteriores y se suprimió expresamente la enseñanza de la religión en las escuelas públicas. De esa manera la educación primaria adquirió las características de obligatoria, gratuita y laica, y aunque esa Ley sólo regía al D.F. y territorios federales ejerció gran influencia sobre las leyes estatales.

Algunos años después Sebastián Lerdo de Tejada estableció expresamente la enseñanza laica en las escuelas públicas de todo el territorio nacional. El artículo 4º del decreto expedido el 10 de diciembre de 1874 ordenó: “la instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto quedan prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los Estados y de los Municipios.”

A partir de la restauración de la República el número de escuelas sostenidas por el Estado se multiplicó rápidamente, De acuerdo con José Díaz Covarrubias, secretario de Justicia e Instrucción Pública durante el gobierno de Lerdo de Tejada, en 1875 existían más de 8,000 escuelas en el territorio nacional

en las que se atendía a 349,000 niños.<sup>68</sup>

Durante el Porfiriato (1876-1911) la educación primaria no fue una prioridad y se avanzó muy poco en la cobertura de ese nivel educativo, pese a ello se fortaleció la idea de la educación tutelada por el Estado, se avanzó la discusión y difusión de las teorías pedagógicas y fue cobrando fuerza la idea de construir un sistema nacional de educación pública.

En ese sentido, del largo periodo que Baranda ocupó el cargo de Secretario de Justicia e Instrucción Pública (1882-1901) destaca la integración de un incipiente sistema de instrucción oficial en el Distrito y territorios federales que atendió principalmente a los habitantes de los centros urbanos, y la creación de cuatro escuelas normales, entre ellas la Escuela Normal de México que desde su fundación en febrero de 1887, adquirió la facultad exclusiva de expedir títulos para los maestros de primaria.

A iniciativa de Baranda y con importante participación de Justo Sierra, se elaboró una nueva Ley de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales, promulgada en mayo de 1888, y se expidieron varios decretos y reglamentaciones que facultaron expresamente al Estado para intervenir en la educación, estableciendo los deberes de éste con relación a la enseñanza obligatoria y gratuita. Asimismo, con el objetivo de que los ordenamientos de aquellas leyes fueran aplicándose en todo el país, se realizaron dos Congresos de Instrucción Pública en los que participaron pedagogos, maestros, intelectuales y autoridades de diversos estados.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> “Covarrubias señalaba dos hechos que evidenciaban el progreso alcanzado hasta ese momento: uno era el incremento indudable de los planteles de instrucción elemental, pues en 1843, de acuerdo con el informe de Manuel Baranda, existían 1310 escuelas y en 1870 había 4500 planteles de este tipo, en tanto que tan sólo cinco años después el número de escuelas primarias se había, de hecho, duplicado. El otro consistía en que de esas 8 000 escuelas, solamente 2 000 eran particulares y el resto eran planteles oficiales. Insistía Díaz Covarrubias en que únicamente quedaban en el país 117 escuelas atendidas por el clero.” (Bolaños,1981:38)

<sup>69</sup> Entre los acuerdos alcanzados en el primer Congreso, realizado en 1889-1890, al que Baranda llamó “Congreso Constituyente de la Enseñanza”, destaca el que con relación a la enseñanza

Justo Sierra fue nombrado subsecretario de Instrucción Pública en 1901 y de inmediato se dio a la tarea de impulsar la creación de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes, proyecto que se concretó en 1905. Durante su gestión al frente de la nueva Secretaría se dejó de hablar de instrucción y ese término, generalizado hasta entonces, se sustituyó por el de educación. Así quedó consignado en la Ley de Educación Primaria para el Distrito Federal y los territorios, promulgada en 1908 en la que se introdujo la noción de educación integral, es decir, de una educación que busca favorecer el desarrollo armónico del ser humano en lo físico, lo intelectual y lo moral.

Organizar la educación nacional, asegurar la tutela del Estado en la enseñanza, expandir la educación primaria a todos los sectores sociales y elevar los niveles de escolaridad de la población, fueron preocupaciones de Justo Sierra.<sup>70</sup> Sin embargo la prioridad durante aquel periodo no fue la educación primaria y lo más significativo de su labor fue la propagación de las escuelas preparatorias a todo el país y su incansable lucha a favor de la fundación de la Universidad Nacional, objetivo que alcanzó en septiembre de 1910.

Durante el largo periodo en el que país estuvo gobernado por Porfirio Díaz se impulsó el diseño de la educación liberal: laica, obligatoria y gratuita, y se buscó impulsar una educación integral (física, intelectual, moral y estética) considerada un pilar fundamental del progreso de la nación. Pero el gobierno dio prioridad a las preparatorias, las normales y las escuelas de artes y oficios, por encima de la enseñanza primaria que apenas alcanzó a algunos sectores de las clases medias

---

elemental obligatoria enunciaba: "Es posible y conveniente un sistema nacional de educación popular, teniendo por principio la uniformidad de la instrucción primaria obligatoria, gratuita y laica." (citado por Moreno:1981:63) El segundo Congreso tuvo lugar un año después y centró sus trabajos en torno a los programas de estudio, las características que debían tener los libros de texto y los materiales didácticos, así como en la metodología que debía seguirse en la enseñanza primaria.

<sup>70</sup> En el marco de los festejos por el centenario de la independencia, se realizó el Primer Congreso Nacional de Educación Primaria, en cuya inauguración Justo Sierra se dirigió a los maestros destacando la importancia de su labor y llamándolos a cumplir con ella: "el que llega a penetrarse de que la escuela es un venero de amor, de amor a la patria, a la familia, al mexicano, al hombre, ése crea valores, ése aumenta el valor moral de un pueblo, ése acrecienta la patria, la sube a la cima más alta; ..." (Consejo Nacional de Fomento Educativo:1982:86)

urbanas y semiurbanas de la capital de la República, las capitales de los estados y algunas ciudades y villas importantes.<sup>71</sup>

El de Porfirio Díaz fue un régimen profundamente elitista en el que la gran mayoría de la población quedó excluida de los beneficios alcanzados; tanto los hacendados como la naciente burguesía hicieron caer todo el peso del progreso económico y político sobre las espaldas del campesinado, de los peones acasillados y de la naciente clase obrera. “Latifundio y servidumbre, progreso y miseria, hambre y despilfarro se habían anudado en intrincada maraña...” (Álvarez,1981:86)

b) Educación popular, educación como justicia social

El 1º de julio de 1906 salió a luz pública el *Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación* en el que los revolucionarios encabezados por los hermanos Flores Magón declaran “solemnemente ante el pueblo mexicano cuáles son, concretamente, los anhelos que se propone realizar....” Los puntos presentados, se afirma en el documento, “son la condensación de las principales aspiraciones del pueblo y responden a las más graves y urgentes necesidades de la Patria,” entre ellas se encontraba la educación. Educación para la libertad, para el engrandecimiento de la Patria, educación primaria para el pueblo: laica, gratuita y obligatoria, eran esas las demandas del Partido Liberal.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> “De 1878 a 1890, se registró una tasa de crecimiento anual de la escolaridad por cada 1,000 habitantes de 3.2%. En una segunda fase, de 1900 a 1907, el ritmo disminuyó para situarse en una tasa de 2.7%. Según datos aproximados, la tasa de escolaridad efectiva (relación entre la matrícula y la población de 5 a 15 años) era de 23%. Entre 1878 y 1907 sólo surgieron alrededor de 162 escuelas, un crecimiento de 2% en 30 años.” (OEI/SEP,1994 :5)

<sup>72</sup> “La instrucción de la niñez debe reclamar muy especialmente los cuidados de un Gobierno que verdaderamente anhele el engrandecimiento de la Patria. En la escuela primaria está la profunda base de la grandeza de los pueblos, y puede decirse que las mejores instituciones poco valen y están en peligro de perderse, si al lado de ellas no existen múltiples y bien atendidas escuelas en que se formen los ciudadanos que en lo futuro deben velar por las instituciones. Si queremos que nuestros hijos guarden incólumes las conquistas que hoy para ellos hagamos, procuraremos ilustrados y educados en el civismo y el amor a todas las libertades.” (Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación, 1906)

El movimiento revolucionario de 1910-1917 transformó la correlación de fuerzas en la sociedad mexicana y aunque “el predominio del grupo carrancista llevó al poder a los representantes de los estratégicos sectores medios que habían permanecido marginados durante el Porfiriato”, la participación del pueblo, de los campesinos, de los indígenas, de los obreros, había desbrozado el camino hacia la educación popular, a la educación concebida como elemento constitutivo de la justicia social. (Meyer,1996:1185)

Después de arduas discusiones y en contra de la voluntad de Carranza, el mandato de las fuerzas revolucionarias de hacer cumplir la enseñanza laica en todas las escuelas del país, asegurar las facultades del Estado para la conducción y vigilancia de la educación y garantizar la gratuidad de la enseñanza, fue establecido en la Constitución promulgada en febrero de 1917.<sup>73</sup>

En ese mismo texto se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes considerada innecesaria por los constituyentes que, buscando fortalecer los ayuntamientos en toda la República, les otorgaron a éstos, entre otras atribuciones, la de controlar y organizar la enseñanza primaria y los jardines de niños. Rápidamente se hicieron patentes las limitaciones económicas y técnicas que tenían los municipios para afrontar la tarea educativa establecida en la Constitución. Pero el problema no se limitaba a ello, “de hecho, para dar auténtica coherencia al postulado constitucional hacía falta una acción coordinada del estado, de alcance federal, es decir que abarcara a la totalidad la República. Sólo así se podrían consolidar los principios revolucionarios en materia educativa.” (Matute,1984:172)

Finalmente en septiembre de 1921, siendo Álvaro Obregón presidente de la República, se promulgó el decreto de creación de la Secretaría de Educación

---

<sup>73</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Art. 3o.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

Pública (SEP) que de acuerdo con José Vasconcelos, tendría la tarea de “salvar a los niños, educar a los jóvenes, redimir a los indios, ilustrar a todos y difundir una cultura generosa y enaltecedora ya no de una casta, sino de todos los hombres.” (citado por Mejía,1981:198)

Vasconcelos protestó como titular de la nueva dependencia y de inmediato puso en marcha una gran campaña contra el analfabetismo a partir de la cual inició la creación de una extensa red de escuelas rurales en todo el territorio nacional. “La educación concebida como actividad evangelizadora que se efectúa a través de las misiones rurales que *predican* literalmente el alfabeto y despiertan una efectiva, así sea mínima conciencia cultural.” (Monsiváis,1996:1418)

Las escuelas rurales, construidas pensando en las necesidades y aspiraciones de cada una de las comunidades, y las misiones culturales, “que capacitan maestros sin más preparación que su buena voluntad, su celo de misioneros y su calidad de líderes sociales”, fueron el eje del naciente sistema educativo nacional. (Mejía,1981:208)

“Un grito nacional: *Tierra y Escuelas*. Cuando Vasconcelos deja la Secretaría en 1924, hay más de 100 *misioneros* y unas mil escuelas rurales federales”, se había logrado enseñar a leer y escribir a alrededor de cien mil adultos y se encontraban funcionando numerosas escuelas primarias y técnicas en todas las ciudades de la República. (Monsiváis,1996:1418)

En el contexto de centralización del poder en la figura de Calles<sup>74</sup> resurgieron los problemas con la iglesia dando lugar a la Guerra Cristera (1926-1929) que dejó una profunda huella en la sociedad mexicana, cuyo “trauma sólo podría ser curado al eliminar la influencia de la Iglesia en esferas cruciales de

---

<sup>74</sup> Álvaro Obregón entregó el poder a Plutarco Elías Calles quien fungió como presidente de la República durante el periodo 1925-1928. Su gobierno “marcó el arranque de un nuevo tipo de Estado activo, promotor e intervencionista.” En aquellos años se construyó un sistema nacional de carreteras y se impulsó la agricultura de irrigación, “se firmó el primer contrato colectivo de la historia del país y se multiplicó el auge de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), modelo primero del sindicalismo conciliados de las clases que administraría el pacto del gobierno con los trabajadores organizados.” También se dio inicio a la educación secundaria y “la búsqueda de la mexicanidad quedó sellada en el corazón de la escuela rural callista.” (Aguilar,1989:93)

la vida social.” Durante el Maximato<sup>75</sup> continuaron las confrontaciones alcanzando niveles dramáticos con la decisión de Calles de implantar la llamada educación socialista, proyecto que se vinculaba precisamente con la determinación de poner fin a la influencia que el clero seguía teniendo a través de la educación y que “había sido uno de los pilares de reproducción de actitudes subversivas asociadas al poder del clero, pero [que] podría convertirse en base del poder estatal.” (Sosa,1996:30)

La reforma al artículo 3º de la Constitución, redactada por el entonces Secretario de Educación, Narciso Bassols, y aprobada en octubre de 1934, estableció: “La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.” Ratificó la educación pública obligatoria y gratuita, y puntualizó la obligación de las escuelas privadas de seguir los programas oficiales de educación.

Pero es necesario destacar lo señalado al respecto por el propio Bassols: “la verdad es, y no debemos olvidarlo un solo instante, que el problema político real no radica en el término *socialista*, ni en la fórmula del concepto *racional y exacto*. Está en la prohibición de la iglesia católica de intervenir en la escuela primaria para convertirla en instrumento de propaganda confesional y anticientífica. Lo demás son pretextos.” (citado por Sotelo,1981:262)

Llevar a la práctica la transformación educativa, así como otra serie de programas establecidos en el primer Plan Sexenal, recayó en el general Lázaro Cárdenas del Río, quien asumió la presidencia de la República en diciembre de 1934.

Cárdenas decidió llevar las acciones de su gobierno mucho más allá de lo

---

<sup>75</sup> Periodo que va de 1928 a 1934 durante el cual Plutarco Elías Calles, *Jefe Máximo de la Revolución* ejerció de hecho el gobierno de la República, durante las administraciones de Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)

originalmente pensado por Calles y agregó a la reforma educativa un contenido profundamente social: “la educación sería el medio para liberar de la opresión económica y social al pueblo, clave para la reconstrucción y avance nacional, cumplimiento de una demanda revolucionaria plasmada en la Constitución de 1917.” (Sosa,1996:30)

El reparto de tierras y la educación para el pueblo eran dos de las asignaturas pendientes más importantes de la Revolución a las que Cárdenas se propuso hacer frente. La consolidación del poder del Estado, condición primordial para impulsar las profundas transformaciones que ello requería, especialmente el reparto agrario, se logró mediante la organización y el control político de los distintos segmentos y grupos sociales, subordinando sus intereses particulares al proyecto de desarrollo nacional y estableciendo una responsabilidad compartida entre los sectores populares organizados y la marcha del Estado.<sup>76</sup>

“Los maestros pronto se convirtieron en agentes del gobierno y comenzaron a influir en sus localidades por una definición política de apoyo a la nueva administración”, a través de ellos el gobierno pudo “detectar zonas de conflicto social y determinar las orientaciones para resolver la transición”; pero su participación no se limitó a ello, “su labor sería romper los viejos esquemas educativos, pero también las formas tradicionales de organización política, los cacicazgos, la inercia burocrática...” (Sosa,1996:3 y 33)

La administración cardenista hizo énfasis en la educación para los hijos de los trabajadores urbanos y rurales, la creación de internados, comedores y becas; la promoción de escuelas regionales campesinas para formar maestros rurales y

---

<sup>76</sup> "La política de masas del Cardenismo implicó una estrategia económica muy importante: la reformulación de las relaciones de producción como base del despegue económico que Cárdenas procuró encauzar en el marco de una sociedad igualitaria; la división entre clases e intereses sociales planteaba -y así lo entendió- la necesidad de conciliar intereses incorporando ambas fuerzas, el capital y el trabajo, a un proyecto de desarrollo nacional bajo el control, dirección y protección del Estado. ... En el entramado de las relaciones de clases, el Cardenismo buscó reivindicar derechos tanto de trabajadores como de patrones y, mediante una especie de alianza entre ambos, dinamizar las fuerzas productivas y favorecer la acumulación de capital..." (Granados;1988, 25).

cuadros para la agricultura; así como la creación de centros educativos indígenas. La educación primaria se dividió en primaria rural (cuatro años) y urbana (seis años). “La rural trataba de apoyar la vida económica y social; mejorar las técnicas agrícolas; organizar los sistemas de producción colectiva; fortalecer la campaña contra el alcoholismo; y promover el respeto hacia la mujer. En cambio, las escuelas urbanas se proponían lograr de sus alumnos: adquirir una sólida moral socialista, así como formar un verdadero carácter y alcanzar los ideales que les permitieran actuar como factores dinámicos de la integración gradual de un nuevo orden.” (Meneses:1998,25-26)

En todo ello se hizo sentir la participación de los maestros que en muchos casos, “se convirtieron, sobre todo en las comunidades rurales, en líderes locales que encabezaban el descontento de grupos campesinos, causando el enojo y la persecución de los gobernadores que atendían más a los intereses creados que a los ideales de la educación y el cambio.” (Medina,1978,346)

En ese camino muchos maestros radicalizaron sus posiciones y se acercaron a las ideas y organizaciones comunistas y, pese a su identificación con el gobierno de Cárdenas, protagonizaron una serie de huelgas exigiendo el pago de salarios atrasados y protestando contra las arbitrariedades de los gobiernos estatales. En 1935 los maestros que participaban en las misiones culturales y en las escuelas regionales campesinas decidieron “la formación de un organismo unitario, cuyo producto sería el Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza”, instancia que, “si no resolvió los problemas planteados por el movimiento... cuando menos lo dotó de un instrumento que sería referencia obligada para dirimirlos.” (Sosa,1996:258 y 261)

Como parte de la política de masas del régimen y apoyándose en la reforma agraria se organizó al sector campesino bajo la rectoría del Estado con la formación, en 1935, de la Confederación Nacional Campesina (CNC), que agrupó a ejidatarios, peones acasillados, aparceros, pequeños agricultores y en general a todos los trabajadores organizados del campo. La alianza de los obreros con el

nuevo régimen corrió básicamente a cuenta de los trabajadores de las grandes empresas industriales: minería, petróleo, tranvías, parte de la red ferroviaria y del sistema telefónico, las empresas eléctricas, etc. y se consolidó con la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) a principios de 1936 y con la expropiación de los ferrocarriles y el petróleo. Con apoyo de esas organizaciones desapareció el PNR y ocupó su lugar el Partido Revolucionario Mexicano (PRM), con una base semicorporativa formada por los cuatro sectores en que oficialmente apoyaban la política presidencial: obrero, campesino, popular y militar.

Sin embargo la organización magisterial no fue parte de ese proceso. El Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza, se integró poco después de su creación a la Confederación Nacional de Trabajadores de la Enseñanza, surgida en 1936 de un primer intento de unificar a las diversas organizaciones magisteriales existentes en el país, pero las profundas divisiones ideológicas al interior de magisterio y el poco interés del gobierno en la creación de una organización magisterial nacional, llevaron a que ésta no se conformara en aquel periodo.

Entre 1935 y 1940 la cobertura de la educación primaria se incrementó alrededor del 30%, el número de escuelas creció 20.7% y el número de maestros 29%. De manera que al finalizar la administración cardenista, México tenía 1,960,755 alumnos cursando la educación primaria y 21,847 escuelas en las que trabajaban cerca de 40,000 maestros. (OEI/SEP:1994,6)

Cuadro 13  
Matrícula y escuelas de educación primaria

<b>año</b>	<b>matrícula</b>	<b>escuelas</b>
<b>1921</b>	868,040	11,041
<b>1925</b>	1,090,616	13,187
<b>1930</b>	1,299,899	11,379
<b>1935</b>	1,509,386	18,118
<b>1940</b>	1,960,755	21,847

Fuente: OEI/SEP:1994 cuadros 2.1 y 2.2

Pero los alcances que la lucha por la educación laica, gratuita y obligatoria para toda la población alcanzó bajo el impulso de la revolución rebasan por mucho lo que las cifras pueden reflejar. En México prácticamente toda la cobertura de la educación básica correspondía a las escuelas oficiales, el Estado centralizó el sistema educativo tanto con relación a su gestión como al financiamiento. El número de escuelas privadas fue poco significativo a partir de entonces, éstas tuvieron que sujetarse a los planes y programas de estudio establecidos por la SEP, nunca se hicieron transferencias de recursos públicos a las escuelas particulares y la iglesia perdió casi por completo su influencia en la educación.

El proyecto de la educación socialista tuvo sus límites en el propio sistema político surgido de la revolución y al acercarse el término de la administración de Lázaro Cárdenas las contradicciones sobre ella se agudizaron, especialmente con relación a la iniciativa de ley reglamentaria del artículo 3º en la que el presidente proponía establecer “como finalidades de la educación socialista permitir al educando apreciar los fenómenos naturales y sociales, y preparar a las nuevas generaciones para el advenimiento de un régimen en el que los medios de producción pertenecieran a la sociedad.” (Medina,1978:347)

A ello se opusieron diversas fuerzas, tanto las más conservadoras como aquellas que defendían los intereses de la burguesía, de tal suerte que la educación socialista fue eliminada primero en la Ley orgánica aprobada a fines de 1939 y después de la Constitución.

c) El proyecto de la unidad nacional

La reforma al artículo 3º constitucional de 1946, además de eliminar el término socialista, incorporó “los principios de una educación humanista, integral, laica, nacionalista y democrática, que debía coadyuvar a suprimir las discriminaciones y privilegios, favorecer la integración de la familia, la independencia política y la

solidaridad internacional.”<sup>77</sup> (Latapí:1998,29)

El proyecto educativo que de acuerdo con varios investigadores puede ser llamado “la escuela de unidad nacional”, se inició durante la administración de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y tuvo continuidad hasta alrededor de 1970, en el contexto de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones y de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la conducción de la vida del país.

“La transición a la escuela de la unidad nacional se inició con la designación [a la SEP] de Octavio Véjar Vázquez, quien sin miramiento ni tacto político arremetió contra la educación socialista y las escuelas rurales”, presentando la llamada “pedagogía del amor” como propuesta para acentuar la armonía social y acabar con la lucha de clases. Numerosos maestros, aún dispersos en diferentes grupos sindicales, se resistieron a aplicar esa orientación que se imponía de manera autoritaria desde la SEP. Y fue entonces cuando el gobierno impulsó la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que en 1944 fue reconocido por el gobierno como el único organismo representativo de todo el magisterio nacional, en concordancia con la política corporativista que signó las relaciones laborales en el país durante más de setenta años. (Ornelas:2009,115 y 116)

En diciembre de ese mismo año asumió la dirección de la SEP Jaime Torres Bodet impulsando un nuevo enfoque en la política educativa con el propósito de “... unir en solo espíritu a todos los mexicanos para formar una nación fuerte; crear una actitud de solidaridad y responsabilidad colectiva, encaminada a lograr la unidad nacional y la superación del pueblo.”

---

<sup>77</sup> El texto del Artículo 3º de la Constitución fue modificado sustancialmente en 1946, quedando en su primera parte de la siguiente manera: Art. 3º.- La educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación, se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: ...

(Meneses:1998,28)

A decir de Carlos Ornelas, Torres Bodet “deseaba imprimir un aliento civilizador a la educación”, hizo a un lado la pedagogía del amor y enfatizó la educación técnica, pero sobre todo buscó orientar la enseñanza hacia la unidad nacional en torno al gobierno para “luchar contra el fascismo y el nazismo y, en el trayecto, afianzar el presidencialismo.” Bajo su dirección, desde la SEP se ratificó la idea del progreso por medio de la educación, el propósito de formar “ciudadanos responsables, amantes de la democracia y que tuvieran valores morales y estéticos,” la persecución de la justicia social a través de “la mejor educación posible para todos” y el fortalecimiento del Estado educador. (Ornelas:2009,116-119)

Durante las administraciones de Miguel Alemán (1946-1952) y Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se impulsó decididamente el proceso de industrialización aprovechando la escasez de productos manufacturados extranjeros provocada por la Segunda Guerra Mundial y se empezó a hacer énfasis en la educación para el trabajo con el objetivo de apoyar el desarrollo industrial. Sin embargo, el ideal de la unidad nacional y de la homogeneización cultural de la población prevaleció en la orientación de la política educativa, especialmente con relación a la educación primaria.<sup>78</sup>

A lo largo de la década de los años cincuenta se avanzó en la reducción del analfabetismo entre la población adulta y la cobertura educativa continuó creciendo, especialmente la enseñanza primaria que tuvo una rápida expansión. Sin embargo en 1958 uno de cada dos mexicanos no sabía leer, el número de

---

<sup>78</sup> A decir de Federico Lazarín: “Para la década de 1950 el ideal de formar hombres moralmente buenos se impuso sobre las ideas de la utilidad económica de la educación, que fueron relegadas a un segundo término, ello se puede apreciar en las distintas memorias de la SEP y en los informes presidenciales que se elaboraron y publicaron a lo largo de esos diez años; en primer lugar, se educaba en la democracia y después se ofrecía capacitar al “pueblo para la conquista de su bienestar económico y social”, puesto que era precepto constitucional “la orientación nacional y democrática de la escuela mexicana propugnando por un sistema de vida de constante mejoramiento, en lo moral, en lo cultural y en lo económico, con afirmación de nuestras tradiciones y conceptos sobre la libertad y respeto a la dignidad humanas.” (Lazarín:1996,170)

escuelas era insuficiente y la inequitativa distribución de la oferta educativa en el país hacía que el nivel básico todavía fuera poco accesible para amplios sectores de la población.

Con la siguiente administración, la de Adolfo López Mateos (1959-1964), regresó Torres Bodet a la dirección de la SEP. Insistió en la importancia de consolidar y avanzar la expansión del sistema educativo público para satisfacer la elevada demanda que se incrementaba rápidamente en las ciudades, impulsada por los procesos de industrialización y urbanización.<sup>79</sup> En función de ello se diseñó el Plan para el Mejoramiento y la Expansión de la Educación Primaria, más conocido como el Plan de Once Años por el lapso en que se pretendía satisfacer la demanda de ese nivel educativo educación a nivel nacional (1959-1970).

Este plan enriqueció la formación de los maestros, ya que fortaleció al Instituto Federal de Capacitación del Magisterio creado en 1944, instituyó los libros de texto gratuitos, se expandió la educación normal, se construyeron miles de escuelas nuevas, se echó mano de aulas prefabricadas para atender la demanda, especialmente la de las grandes ciudades y, con el propósito de expandir más la oferta, se acabó con la escuela de jornada completa. Con el argumento de que era importante satisfacer la demanda, se abrió el turno vespertino para hacer un uso más eficiente de los edificios escolares, lo que acarreó la disminución de las horas de clase, no sólo en las grandes ciudades, sino en todo el sistema educativo nacional por presiones del sindicato. (Ornelas:1998,122)

La institución de libros de texto gratuitos en todas las escuelas, inclusive las primarias privadas, benefició “a miles de estudiantes de bajos recursos y a los que su ubicación geográfica dificultaba el acceso a materiales educativos. La propuesta fue ofrecer a los alumnos un mínimo de conocimientos y destrezas sin

---

<sup>79</sup> “El rezago en la satisfacción de la demanda era muy elevado, había largas filas de padres de familia buscando inscribir a sus hijos en las escuelas y no había cupo. Al parecer, la imagen de que por medio de la educación se puede avanzar socialmente había atravesado la conciencia de la población, al menos la de las ciudades. Ahora el Estado tenía que satisfacer, insistía Torres Bodet, lo que ya era una demanda popular irresistible...” (Ornelas:2009,121)

distinción de condiciones sociales.”<sup>80</sup> (OEI/SEP:1994,14)

El gobierno duplicó en términos reales los recursos federales destinados a la educación, se reformaron los planes de estudio de las escuelas normales de preescolar y primaria, se fortaleció el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y se crearon dos Centros Normales Regionales y las Normales de Capacitación para el Trabajo industrial y Agrícola. (OEI/SEP:1994)

Pese a los avances logrados el Plan de Once Años fue abandonado por la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) durante la cual no se asignaron suficientes recursos a la educación ni se tuvo la voluntad política para continuar por el mismo camino. El ritmo de crecimiento del sistema de educación primaria disminuyó en aquel periodo de tal suerte que en 1970 aún quedaban fuera de la escuela primaria alrededor de 2 millones de niños y persistían “las fuertes diferencias entre el medio rural y urbano que sólo atendieron al 83% y al 62% de los niños en edad escolar respectivamente.” (OEI/SEP:1994,14)

El descontento de la población frente al abandono del campo, la incapacidad del modelo de desarrollo de incorporar al trabajo formal a numerosos grupos de población que migraban cada año a las ciudades y el autoritarismo del régimen se había hecho sentir ya con el importante movimiento magisterial que tuvo lugar en 1958 y con el movimiento médico de 1964.

Durante la administración de Díaz Ordaz las contradicciones se agudizaron dando lugar al surgimiento de diversas organizaciones populares que protagonizaron movimientos de diversa índole, la mayoría de ellos reprimidos por el gobierno. Sin duda el movimiento más importante de aquellos años fue el encabezado por los estudiantes sacudiendo a la ciudad de México en 1968, al que el ejército puso fin violentamente con la matanza del 2 de octubre en Tlatelolco.

---

<sup>80</sup> Para editar los libros se creó la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG) y su redacción corrió a cargo “de maestros de competencia reconocida”. La primera edición alcanzó un tiraje de 15 millones y medio de ejemplares, y entre 1960 y 1964 se editaron más de 107 millones de libros y cuadernos de trabajo (OEI/SEP:1994,14)

Para hacer frente a la agudización de la luchas de clases, la administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) intentó resanar las heridas causadas por la violenta represión de la administración anterior, de la cual él mismo había sido Secretario de Gobernación.

La exigencia popular de acceso a la educación se había hecho sentir fuertemente en los últimos años de gobierno de Díaz Ordaz y en la campaña de Echeverría como candidato del PRI a la presidencia de la República "... la "petición" más frecuente fue la de mayor escolaridad, unas veces en forma respetuosa, otras a gritos o con pancartas alusivas. En pueblos y rancherías donde lo había escuela le solicitaban una primaria; en donde ésta ya existía, le pedían una secundaria; en los barrios de las ciudades le exigían preparatorias, y los segmentos urbanos, más educación superior. Era una demanda política." (Ornelas:1998,125)

#### d) El proyecto de desarrollo educativo

De acuerdo con Pablo Latapí con la administración de Echeverría, siendo Secretario de Educación Víctor Bravo Ahuja, se inició "el proyecto modernizador", llamado por otros autores de "desarrollo educativo", que en lo fundamental continuó durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982).

En ese periodo "a la educación se le asignaron dos grandes objetivos sociales: transformar la economía y la organización social mediante la modernización de las mentalidades e instaurar un orden social más justo, procurando una distribución más equitativa de las oportunidades". (Latapí,1998:33)

Aunado al fuerte incremento del gasto público, el gobierno de Echeverría intentó actualizar el sustento ideológico del régimen de la Revolución, reconoció las inequidades y deformaciones acumuladas, e intentó, desde arriba, una nueva legitimidad, un nuevo consenso que revitalizara las instituciones y el discurso de la

Revolución Mexicana.<sup>81</sup> Como parte de la llamada "apertura democrática", se llevó a cabo una reforma política que pretendió abrir un mayor margen de participación a los partidos de oposición, se instrumentó una política relativamente favorable en mejoras salariales y prestaciones para los trabajadores, se otorgaron aumentos salariales de emergencia, se establecieron en las empresas paraestatales contratos colectivos favorables a los trabajadores y los salarios mínimos en términos reales alcanzaron su máximo histórico en 1976. Como parte de ese programa se realizó también una reforma educativa tendiente a fortalecer la cobertura y la calidad de la educación en los distintos niveles.

El gobierno de Echeverría propició una considerable expansión y diversificación de los servicios públicos de educación, impulsó la reforma a los planes y programas de estudio de primaria y secundaria, la edición de nuevos libros texto gratuito y promulgó nuevas leyes en materia educativa y de patrimonio cultural.

La reforma de los planes y programas de estudio realizada introdujo la perspectiva del constructivismo pedagógico y se "ajustó a cinco criterios: el carácter permanente de la educación a lo largo de la vida; el desarrollo de la actitud científica; la conciencia histórica; la relatividad de todo conocimiento como condición para adaptarse al cambio y preparación para una convivencia tolerante; y el énfasis en el aprendizaje activo..."<sup>82</sup> (Latapí:1998,33)

El nivel preescolar creció a lo largo del sexenio incorporando a más de 200

---

<sup>81</sup> Fue el sexenio de las autocríticas, el discurso populista, la estimulación de la inconformidad y la crítica a las oligarquías que se habían fortalecido durante el pacto del desarrollo estabilizador. Su política económica, a la que denominó de "desarrollo compartido", se fijó teóricamente como objetivos centrales el aumento sustancial del empleo, el mejoramiento de la distribución del ingreso y, en consecuencia, de la calidad de vida de los sectores populares; el fortalecimiento de la independencia económica mediante la reducción del desequilibrio del comercio exterior y un mejor aprovechamiento de los recursos materiales disponibles.

<sup>82</sup> Los nuevos programas y libros de texto de primaria agruparon las asignaturas de geografía, civismo e historia en el área de ciencias sociales, en el área de ciencias naturales se incluyeron temas de educación sexual, se introdujeron la gramática estructural y un nuevo enfoque en la enseñanza de la matemática. Asimismo se incrementó en casi dos millones el tiraje de los libros de texto.

mil nuevos niños a ese nivel educativo y la matrícula de primaria, pese a que no pudo alcanzar el ritmo de crecimiento de los sexenios anteriores, se incrementó también de manera importante. La educación normal se expandió y en 1975 se abrió el programa de actualización y mejoramiento del magisterio para ofrecer el nivel de licenciatura en educación a través de cursos abiertos y talleres de verano. (OEI/SEP:1994,15 y 16)

El gasto público en educación tuvo un incremento significativo durante el sexenio de Echeverría. De representar el 1.9% del PIB en 1970, alcanzó el 3.4% en 1976. (Coplamar:1999, cuadro 3.24) Y entre las reformas legislativas realizadas destaca la Ley Federal de Educación de 1973 en la que se estableció que “la educación es un servicio de carácter público que ejerce el Estado y la iniciativa privada bajo las condiciones que éste señale”; reiteró la gratuidad de la educación impartida por el Estado y “el derecho que todos los habitantes del país tienen de recibir educación con las mismas oportunidades; estableció las modalidades escolar y extraescolar y nuevos procedimientos de revalidación y equivalencia de estudios; y aseguró el principio de libertad educativa”<sup>83</sup> (OEI/SEP;1994,15)

La siguiente administración, encabezada por José López Portillo (1976-1982) buscó dar continuidad al proyecto de Echeverría en el contexto de agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva. Hizo énfasis en la educación preescolar y puso en marcha el Programa de Educación para Todos cuyo objetivo era cubrir la totalidad de la demanda de educación primaria en todo el país.<sup>84</sup> Asimismo, con el propósito de atender a la población adulta analfabeta

---

<sup>83</sup> “Para dar curso a la intensa actividad y a la expansión acelerada del sistema, la Secretaría de Educación Pública modificó su estructura orgánica y creó la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa. La SEP inició la desconcentración técnico-administrativa con la creación de 39 unidades y subunidades de servicios descentralizados en las ciudades más importantes de las nueve regiones en las que fue dividido el país. Al mismo tiempo, la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa impulsó medidas técnico administrativas para mejorar el control escolar, generar estadísticas confiables, asignar maestros de primaria y elaborar los programas y el presupuesto educativos. Asimismo se implantó un nuevo reglamento de escalafón de los trabajadores de la SEP y se emitieron varios acuerdos para regular la titulación y regularización de maestros.” (OEI/SEP;1994,15)

<sup>84</sup> ... el reto fue atender a la población marginada de la escuela, cerca de 1.8 millones de niños en

(calculada en 6 millones de personas en 1978) y a los 13 millones que no habían concluido la educación primaria, se puso en marcha el Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados y se creó el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA). Asimismo, en ese sexenio fue fundada la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y se introdujo un programa tendiente a elevar la calidad de la educación normal que incluyó la conformación del Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal.

Pese al discurso populista y a las medidas tendientes a aminorar los efectos de la inflación sobre el nivel de vida de los trabajadores, a lo largo de la década de los años setenta hubo un importante resurgimiento del movimiento obrero, la llamada Insurgencia Obrera, término usado por los trabajadores disidentes para designar tanto a los movimientos pro independencia sindical al interior de las organizaciones corporativizadas, como a las luchas libradas por la creación de nuevos sindicatos. La insurgencia obrera fue configurándose conforme el efecto inflacionario se dejó sentir en la contracción de los salarios reales y porque, en medio de la crisis, los tradicionales controles del gobierno sobre las estructuras sindicales no pudieron ejercerse cabalmente en todas las zonas del proletariado industrial. "Con la inflación, pareció que se perdía el equilibrio de ese control sindical al tambalearse lo que hasta entonces era su principal base material de sustentación: la garantía de salarios y trabajos estables y la red de prestaciones compensatorias." (Aguilar y Meyer;1997,245)

Los maestros también hicieron sentir su voz y, en diciembre de 1979 tuvo lugar el "Primer Foro de Trabajadores de la Educación y organizaciones democráticas del SNTE" en el que se puso de manifiesto la inconformidad

---

1977-78. El programa logró aumentar la matrícula en 3.2 millones de alumnos, un crecimiento de 26.6% en 1982 en relación con 1976; completar 16 mil escuelas incompletas; ofrecer primaria en 25,400 localidades que no contaban con el servicio; elevar la eficiencia terminal de 46 a 53% y atender a casi 200 mil niños mediante cursos comunitarios, un crecimiento de 166% con respecto a 1976. [...] No obstante, debe mencionarse que el abandono escolar continuó siendo elevado, que los desequilibrios regionales persistieron y que muchos niños permanecieron al margen de la escuela por motivos socioeconómicos. (OEI/SEP;1994,17)

generalizada con el “carácter autoritario con el cual la cúpula del Sindicato manejaba los asuntos de los agremiados.”

Se plantearon diversas situaciones y se llegaron a diferentes acuerdos, pero el más importante fue sin duda, el planteamiento de integrar la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, la cual desde su origen se fijó como tarea principal luchar por la democratización del SNTE, no su destrucción, sino la recuperación de su contenido revolucionario, en beneficio de los Trabajadores, la Educación y el País.

A partir de ese momento, la CNTE se convirtió en el referente democrático más importante en la lucha nacional por la defensa de nuestros derechos legítimos; razón por la cual la infausta “vanguardia revolucionaria” de Carlos Jongitud Barrios, arremetió en contra de nuestro movimiento... (Santiago:2009)

d) Alcances y limitaciones de la expansión del sistema educativo

A partir de la década de los años cincuenta el sistema de educación pública se expandió rápidamente dando lugar a un vertiginoso incremento de la matrícula en todos los niveles educativos.

Cuadro 14

México: matrícula del sistema educativo nacional  
(por nivel educativo, inicio de cursos)

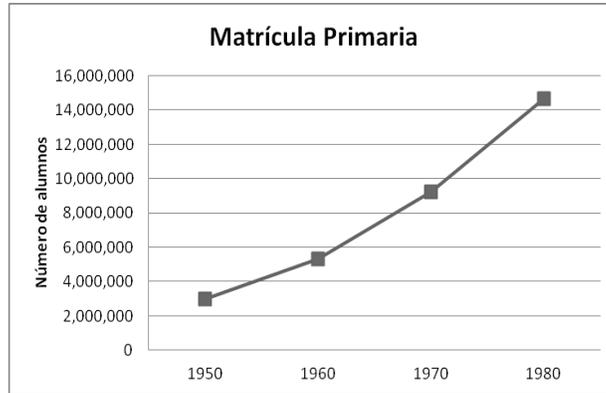
Nivel	1950	1960	1970	1980
Preescolar	115,378	230,164	422,682	1,071,619
Primaria	2,997,054	5,342,092	9,248,290	14,666,257
Secundaria	69,547	234,980	1,219,792	3,033,856
Bachillerato	37,329	106,311	308,073	1,057,744
Licenciatura	29,892	58,042	255,886	811,281

Fuente: Ornelas:2009,cuadro VI.1

En el caso de la educación primaria el crecimiento relativo más importante se dio en las décadas de los años cincuenta y sesenta (78% y 71%

respectivamente) y el crecimiento absoluto más alto fue en la década de los años setenta, cuando se incorporaron más de 5,500 niños a las escuelas.

Gráfica 21



Fuente: Ornelas:2009,cuadro VI.1

Silvia Schmelkes, destaca que de los proyectos educativos que se pusieron en marcha a lo largo del siglo XX, “desde la unidad con soberanía e independencia de Vasconcelos, pasando por la educación socialista y el proyecto de unidad de Torres Bodet, hasta llegar al proyecto “modernizador” ahora conocido como desarrollo educativo”, quedan algunas certezas: “la importancia de la educación básica universal –necesaria prioridad- que no se pone en duda,” la certeza de que ésta “debe estar en manos del Estado” junto con lo cual “se acepta ampliamente que la educación básica debe ser gratuita” y se reconoce como “acierto el laicismo en la educación impartida por el Estado.” (Schmelkes, Silvia:1988,177)

Por su parte, María de Ibarrola considera que entre 1950-1980 es posible identificar dos proyectos socioeducativos de clase: el del estado y el de la burguesía empresarial, cuyas coincidencias y contradicciones explican la rápida expansión de la escolarización y las características que ésta asumió. Para el Estado la escolaridad estuvo relacionada con la redistribución de las posiciones sociales a partir de la Revolución y con la capacidad para el trabajo que requería el desarrollo nacional, concebido en los términos de la teoría del desarrollo. En congruencia con ello el esfuerzo por proporcionar educación primaria a toda la

población se convirtió en uno de los mecanismos de consolidación de su hegemonía. Para la burguesía empresarial la escolaridad tenía la función de legitimar las posiciones sociales desiguales de la estructura social del país, así como la preparación de recursos humanos de diversa calidad. Ambos proyectos llegan a coincidir en aspectos fundamentales, en tanto coinciden en lo esencial en el modelo económico asumido y el correspondiente proyecto de sociedad, “y penetran a la sociedad en su conjunto en forma de sentido común.” (De Ibarrola:1985,118)

La coincidencia ideológica que logran los dos proyectos socio-educativos y la aceptación que alcanzan en el resto de la sociedad se centra en una misma función atribuida a la escolaridad desde tres perspectivas diferentes: a) Redistribución social, según el proyecto del estado; b) selección social legítima, según el proyecto de la burguesía empresarial; c) movilidad social, según el grado de aceptación que tienen estos proyectos entre los distintos sectores de la población. (De Ibarrola:1985,121)

Sin embargo, destaca la investigadora, a lo largo del periodo se generaron importantes contradicciones tanto al interior de los sistemas educativos, como entre la escolaridad y otras dimensiones sociales. Entre ellas pueden mencionarse la contradicción entre la expansión de oportunidades escolares y la formación de recursos humanos de alta calidad y jerárquicamente diferenciados; entre la expansión educativa y las posibilidades estructurales de movilidad social que ofrecía el modelo de desarrollo; y entre el notable crecimiento de oportunidades educativas a todos los niveles y la creciente selectividad del propio sistema educativo que descarta, a través de diversos mecanismos, a los sectores populares, lo cual fue especialmente evidente a partir del nivel medio de enseñanza.

En el espacio de la educación básica esas contradicciones se manifestaron especialmente con relación a la prioridad que se dio a la escolarización en las zonas urbanas industriales, lo cual se tradujo en profundas diferencias entre los estados y al interior de cada uno de ellos entre las pequeñas comunidades de las

zonas rurales e indígenas, las poblaciones de tamaño medio y las grandes ciudades. Al respecto en un estudio realizado por COPALMAR al iniciar la década de los años ochenta se destaca que:

Al lado de la primaria regular de tipo completo, existen escuelas rurales incompletas, y unitarias, cursos comunitarios, albergues escolares y aulas rurales móviles. Para los años de que se dispone información (1970-1978), más de 1.5 millones de alumnos, que representaban cerca del 13.5% de la matrícula, eran atendidos en esos servicios, lo cual implica que estos niños y jóvenes difícilmente terminarán su educación primaria, ya que viven en regiones aisladas del país y la mayoría de esos servicios son incompletos. (COPALMAR;1982,17)

Otros autores, como Carlos Ornelas, hacen énfasis en la baja eficiencia terminal de la educación primaria, cuyo promedio nacional para 1981 era de tan sólo el 49.7% y de las fuertes disparidades de ésta en las diferentes entidades federativas, que van, para ese mismo año, del 24.7% en Chiapas, al 69.3% en el Distrito Federal. Y, destaca, para ese mismo año la tasa de deserción en la educación primaria a nivel nacional fue de 7.2% y la de reprobación de 11.1%, aspectos también preocupantes en la enseñanza secundaria que presentó tasas de 10.5% y 29.5% respectivamente, ese mismo año. (Ornelas;1998)

Eran muchas las asignaturas pendientes para alcanzar el ideal de la educación gratuita, laica y obligatoria para toda la población, de una educación asumida como elemento constitutivo de la justicia social y como eje del desarrollo nacional. Al iniciar la década de los años ochenta no cabía duda de que era necesario realizar reformas en el sistema de educación pública que había alcanzado grandes dimensiones en el marco de profundas contradicciones.

Las modificaciones se introdujeron, pero no para avanzar en la dirección señalada por el movimiento revolucionario del diecisiete sino en una dirección diametralmente opuesta, las reformas iniciadas en México en los años noventa respondieron al proyecto neoliberal cuya puesta en marcha había iniciado en Chile

en tiempos de dictadura y para ese entonces avanzaba ya por toda América Latina como “los gigantes que llevan siete leguas en las botas.”

## 2. La década perdida, antesala de las reformas

Tras la llamada “crisis de la deuda” se pusieron en marcha las medidas del llamado ajuste estructural establecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) tuvieron lugar las más drásticas reducciones de la inversión y el gasto público, el retiro de los subsidios a productos y alimentos básicos (pan, tortilla, leche, productos agrícolas) y se inició el proceso de privatización de las empresas paraestatales, registrándose altos índices de desempleo, una abrupta caída del salario real y un marcado proceso de concentración del ingreso.

Gráfica 22



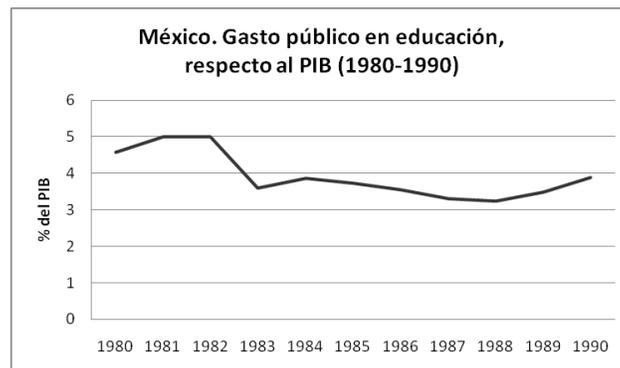
Fuente: Elaboración propia con datos de Boltvinik;1995,29 Cuadro 3 y Anuarios Estadísticos del INEGI 1993 y 1999.

Asimismo, la crisis de 1982 abrió un proceso de recomposición de los grupos económicos que implicaron una ruptura con el llamado sector empresarial nacional que hasta entonces había sido beneficiado por la política económica centrada en el mercado interno. Eran apenas los primeros pasos para transitar hacia el esquema neoliberal imponiendo los ya tradicionales mecanismos generadores de exclusión social que ese modelo conlleva y que se han mantenido a lo largo de todos estos años.

La nueva orientación de la política económica y social implicaba modificar también las formas de articulación y de mediación con las que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ejerció el poder durante cerca de 60 años. Hasta 1982 el régimen respaldó su permanencia apoyándose en un proceso económico que mediante el empleo formal incluía a amplios sectores de la población a los beneficios del crecimiento económico; las privatizaciones, el incremento del desempleo y la caída del salario real fueron las primeras manifestaciones de la ruptura del pacto social sustentado en el trípode gobierno-sindicatos-empresa que a través de mecanismos autoritarios y corporativos había sido el principal sustento del régimen desde la década de los años cuarenta.

Los primeros pasos para imponer el modelo neoliberal rápidamente se hicieron sentir en el ámbito educativo. El gasto público destinado a la educación, que como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) había alcanzado el 5% en 1981, se redujo a tan sólo el 3.59% en 1983 y se mantuvo alrededor de ese 3% durante la llamada década perdida, en la que prácticamente no hubo crecimiento de la economía.

Gráfica 23



Fuente: Vázquez:1997,932 (cuadro 2)

Asimismo el gobierno empezó a promover lo que más tarde constituiría uno de los principales mecanismos para instrumentar las reformas del sistema educativo: la descentralización del subsistema de educación básica y normal.

En diciembre de 1982, casi inmediatamente después de asumir la

presidencia, Miguel de la Madrid anunció la decisión de transferir a los gobiernos locales los servicios de educación básica y normal. En el *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988* se destaca que “la Revolución Educativa se propone descentralizar y desconcentrar la educación, la investigación y la cultura de tal manera que éstas se beneficien de la capacidad de atención de las autoridades estatales y municipales, e incluso de la propia comunidad.” (Poder Ejecutivo Federal, 1984:39).

En función de ello la SEP inició algunas acciones tendientes a preparar la transferencia de la gestión del sistema educativo a los estados: se reorganizaron las delegaciones generales cambiando su denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, se creó la Coordinación General para la Descentralización Educativa y se establecieron lineamientos generales para el proceso.

Sin embargo la descentralización no pudo concretarse durante aquel sexenio. De acuerdo con Aurora Loyo la construcción del nuevo diseño político requerido por la estrategia neoliberal, en el que se hacía necesario acotar los márgenes de acción de los sindicatos, aún de los tradicionalmente corporativizados, no avanzó tan rápido como el gobierno hubiera querido. Miguel de la Madrid tuvo que enfrentar una serie de movimientos magisteriales regionales, originados principalmente por el deterioro de los salarios de los maestros derivados de la contracción del gasto público<sup>85</sup> y por el descontento que la falta de democracia al interior del SNTE había generado desde años atrás.

Las movilizaciones del magisterio disidente agrupado en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) demandaban incremento salarial y la desaparición del grupo “Vanguardia Revolucionaria”, operador del líder Carlos Jongitud Barrios que se había mantenido fiel a los mandatos del Partido

---

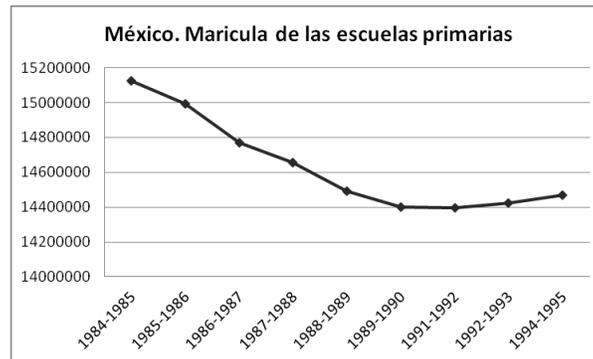
<sup>85</sup> “Según datos elaborados por Margarita Noriega, los ingresos mensuales de los maestros de preescolar y primaria en pesos constantes de 1980, disminuyeron de 5,800 en 1982 a 1,900 en 1988.” (Loyo:1999,31)

Revolucionario Institucional (PRI) durante diecisiete años, “se vieron favorecidos, además, por las condiciones de inestabilidad que generaron las medidas descentralizadoras de la SEP y por un clima político de mayor tolerancia, característico en momentos de liberalización.” (Loyo,1999:31)

La agenda económica sistematizada en el llamado “Consenso de Washington”, adoptada fielmente por el gobierno de De la Madrid que produjo un vertiginoso proceso de incremento y profundización de la pobreza en el país<sup>86</sup> tuvo efectos negativos en la educación ya que, además de la contracción del gasto público, la reducción de los presupuestos familiares determinó “que muchos niños en edad escolar no fueran a la escuela, tuvieran bajos rendimientos o desertaran de las aulas.” (Loyo,1999:31)

De acuerdo con los datos presentados en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, la matrícula de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) disminuyó en más de medio millón de niños en tan solo cinco años, proceso que tuvo especial impacto en las escuelas primarias.

Gráfica 24



Fuente: Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000

Pese a las carencias económicas, la respuesta de la población ante los sismos de 1985 fue el inicio del fortalecimiento de la organización ciudadana, que supo actuar de manera solidaria y valiente frente a un gobierno que paralizado por

<sup>86</sup> De acuerdo con la CEPAL el porcentaje de personas en situación de pobreza en México pasó de 36.5% en 1981 a 47.7 en 1989 y alcanzó el 52.9% en 1996.

el desastre dejó a la deriva a la población. Tres años más tarde se registró la primera coyuntura del quiebre político que las medidas adoptadas precipitaron. En las elecciones presidenciales de 1988 la ciudadanía se volcó a las urnas para votar a favor del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas quien se enfrentaba al candidato oficial Carlos Salinas de Gortari, uno de los principales ideólogos y promotores del proyecto neoliberal en México.

Es de dominio público que la “caída del sistema” de conteo de votos fue sólo el preámbulo para concretar un burdo fraude electoral que llevó a la presidencia a Carlos Salinas de Gortari. Sin embargo, el alcance del movimiento ciudadano que impulsó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, en el que los maestros disidentes, agrupados en la CNTE tuvieron un papel destacado, pusieron en primer término de la agenda política de la administración de Salinas la necesidad de establecer nuevas formas de control y corporativismo que permitieran simultáneamente legitimar al gobierno y desarticular el movimiento social.

### **3. La “modernización” neoliberal de la educación básica**

En el marco de lo que el propio Salinas de Gortari llamó “liberalismo social”<sup>87</sup>, en 1989 se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que se constituyó durante todo el sexenio el eje de la política social y principal instrumento para modificar la relación Estado-sociedad introduciendo como eje de las acciones la noción de corresponsabilidad.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> “La experiencia en la lucha popular, en el servicio público y en el PRI me convencieron de que la acción del Estado resultaba eficaz cuando se respetaba y se promovía en las comunidades la organización popular independiente y la movilización basada en la corresponsabilidad. Era el único camino para fortalecer la soberanía y la democracia, hacer más eficiente la economía y promover equidad y justicia. Las otras opciones –el populismo y el neoliberalismo– en realidad generaban dependencia del exterior y fortalecía a jefes y caciques...” (Salinas de Gortari,2000:321)

<sup>88</sup> El Pronasol fue el primer paso para modificar la relación entre el Estado y la sociedad ubicando como interlocutores principales a grupos de personas en situación de pobreza seleccionados discrecionalmente por el gobierno, con el objetivo de realizar en sus comunidades obras de infraestructura básica. El gobierno organizó los llamados Comités de Solidaridad que bajo la idea

Al mismo tiempo la presidencia tomó drásticas medidas para retomar el control de los dos mayores sindicatos del país: el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Y es que en los distritos electorales habitados por trabajadores petroleros Cuauhtémoc Cárdenas había obtenido votaciones copiosas y Javier Hernández Galicia, *La Quina*, dirigente del sindicato petrolero y artífice del control gubernamental sobre ese importante sector de trabajadores durante varias décadas, se había manifestado contra la privatización de la industria petrolera. La captura y encarcelamiento del poderoso líder sindical, dejó en claro que no habría marcha atrás en la recomposición de la relación entre el gobierno y sindicatos que la estrategia neoliberal requería.

Un mes después de la aprehensión de *La Quina* tuvo lugar el XV Congreso del SNTE en el que su dirigencia ratificó las líneas de acción que habían llevado a los enfrentamientos del sindicato con la SEP durante el sexenio anterior lo que implicaba “una alianza implícita con grupos tradicionales del PRI, y una resistencia, velada o abierta según las circunstancias, hacia el proyecto modernizador.” (Loyo,1999:35) Tras una serie de acciones veladas, la presión ejercida por el presidente Salinas derivó en la renuncia de Carlos Jongitud como “líder moral” del sindicato magisterial y el arribo de Elba Esther Gordillo a la secretaria general. El cambio en la dirigencia sindical debilitó al grupo Vanguardia Revolucionaria y propició un reacomodo de fuerzas al interior del sindicato allanando el camino para avanzar en la aplicación de las reformas modernizadoras.<sup>89</sup>

---

de “corresponsabilidad” se encargaron de coordinar a la población seleccionada para brindar aportaciones ya fuera en tiempo de trabajo, dinero o especie a las obras realizadas. Empezó así a modificarse en la población la noción de Estado como Estado benefactor para convertirse en Estado “socio” del desarrollo con lo que las comunidades seleccionadas eran incluidas no para ejercer sus derechos sino para proporcionar mano de obra gratuita. En la práctica el gasto destinado al Pronasol no se ejerció de acuerdo con la geografía de la pobreza, sino con la electoral y fue fundamental para reconstruir la legitimidad -simbólica del sistema político en el imaginario social, a través de un esquema clientelar donde el protagonista central era el presidente de la República.

<sup>89</sup> Una excelente reconstrucción y análisis de lo acontecido en ese periodo es presentado por Aurora Loyo en el capítulo “Las ironías de la modernización: el caso del SNTE”, incluido en el libro

En México, al igual que en Chile, la transformación neoliberal de la educación básica se inició bajo el eufemismo de la “modernización educativa”, pero a diferencia de lo ocurrido en aquel país durante la dictadura, su instrumentación, aunque violenta en sí misma, se hizo cuidando la formalidad democrática y la incorporación de planteamientos y acciones que permitieran cierto margen de legitimidad y estabilidad social. De ahí la insistencia discursiva en la “participación” de la ciudadanía y en la “corresponsabilidad” entre Estado y sociedad para dar un nuevo rumbo a la educación; y de ahí también que se buscara “consensar” y formalizar las reformas a través de “acuerdos” con los distintos actores sociales, especialmente con el poderoso sindicato de trabajadores de la educación.

a) Acotamiento de la responsabilidad del Estado

En el discurso de presentación del *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, dado a conocer como resultado de una consulta realizada en todo el territorio nacional, Salinas destacó la necesidad de modificar el sistema educativo para “devolverle capacidad de respuesta a los retos de la sociedad de hoy y a las necesidades que anticipamos para el futuro” y, con relación a ello, precisó que “el programa proporciona un nuevo modelo de educación para el país. La modernización educativa implica definir prioridades, revisar y racionalizar los costos educativos y, a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su administración.” (Salinas:1989)

El punto de partida de su discurso fue la urgente necesidad de modernizar el país atendiendo a las profundas transformaciones del mundo contemporáneo: competencia, interacción de mercados, cambios en el trabajo productivo que exigen el empleo selectivo de los recursos, la reordenación del trabajo y la

---

*Los actores sociales de la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, coordinado por ella misma.

racionalidad de los costos. Y, a partir de ello, Salinas destacó que la modernización educativa “significa una nueva relación del gobierno con la sociedad; ...”, un “... camino abierto, amplio para recibir de lleno la nueva corresponsabilidad de gobierno y sociedad, en el más noble y más urgente de los esfuerzos para hoy y para los hijos de las generaciones por venir.” (Salinas,1989)

El enunciado que refiere la construcción de “una nueva relación del gobierno con la sociedad” es quizá el que de mejor manera sintetiza el fundamento de la política educativa que empezó a instrumentarse en ese periodo con la firme decisión de acotar las obligaciones del Estado a la educación básica y de “abrir” el sector educativo a la iniciativa privada y otras instancias de la sociedad civil, decisión que alcanzó rango constitucional a través de las modificaciones al artículo 3º de la Constitución realizadas en enero de 1992 y marzo de 1993.

De la primera modificación destaca la derogación de la fracción que establecía la prohibición a las corporaciones religiosas, ministros de culto y asociaciones o sociedades ligadas con cualquier credo religioso de intervenir en los planteles en los que se imparte educación primaria, secundaria y normal. Supresión que debe leerse en el contexto de la reconfiguración de la relación Estado-iglesias formalizada con las reformas a los artículos 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución, y de la Ley de asociaciones religiosas y de culto público aprobada ese mismo año.<sup>90</sup>

El texto del Artículo 3º reformado en 1993 introduce por primera vez de manera explícita el derecho de todo individuo a recibir educación y especifica la obligación del Estado –federación, estados y municipios– de impartir educación preescolar, primaria y secundaria. Establece la obligatoriedad de la educación secundaria, ratifica la gratuidad de la educación que imparta el Estado y especifica

---

<sup>90</sup> Un interesante y bien documentado análisis al respecto es el realizado por Leonor Ludlow en el capítulo “La jerarquía católica ante el proyecto de Modernización educativa” publicado en el libro coordinado por Aurora Loyo (1999).

la facultad del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio en esos niveles educativos y en la educación normal para toda la República.

En contraparte, la responsabilidad del Estado en la educación media y superior se señala en términos ambiguos: “Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria... el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.”

Con relación a la educación que en “todos sus tipos y modalidades” pueden impartir los particulares, se mantiene la obligatoriedad en el nivel primaria, secundaria y normal de cumplir con los planes y programas de estudio y de obtener previamente la autorización expresa del poder público, sin embargo, a diferencia del texto anterior, no se incluyen estas mismas disposiciones para la educación destinada a obreros y campesinos, ni se ratifica la facultad que tenía el Estado de retirar discrecionalmente el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares. Es decir, “esta modificación legal terminó con la indefensión jurídica de los particulares a quienes se les negaba, en el texto anterior, el derecho de acudir a los tribunales o recurso contra la negativa o revocación de una autorización del poder público.” (Ornelas,2010:77)

De esa manera se abrieron las puertas a la participación velada de las Iglesias en el ámbito educativo y se eliminaron las restricciones que tenían los particulares en la prestación del servicio poniendo en entredicho dos de los pilares fundamentales de la educación pública en nuestro país: la gratuidad de la educación y el carácter laico de la enseñanza.

Argumentadas en torno a la “corresponsabilidad” y asociadas en el discurso a los objetivos de eficiencia y calidad, las principales medidas tendientes a acotar la responsabilidad estatal puestas en marcha durante la década de los años

noventa fueron la promoción de la participación privada en el gasto educativo, la descentralización del subsistema de educación básica y normal, y la introducción de programas “compensatorios.”

b) “Corresponsabilidad” en el financiamiento de la educación

El Estado propició la participación privada en el gasto educativo, es decir, una paulatina transferencia de los costos de la educación a los padres de familia y las comunidades, a través del cobro de colegiaturas y cuotas de diversa índole en las escuelas públicas y de las facilidades otorgadas para el incremento del número de escuelas particulares.

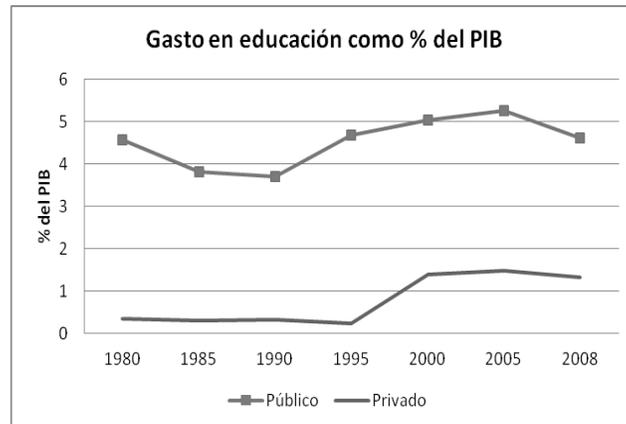
El cobro de colegiaturas en los bachilleratos y universidades estatales rápidamente se extendió por todo el país y el intento de imponer esta medida en la Universidad Nacional Autónoma de México sólo fue evitado tras nueve meses de huelga. En el caso de la educación básica, nivel educativo que formalmente sigue siendo responsabilidad del Estado tanto con relación al financiamiento como a la prestación del servicio, el cobro de cuotas vía asociaciones de padres de familia, a cuyo pago se condiciona incluso la posibilidad de inscripción en las escuelas, se convirtió en el principal mecanismo de privatización del gasto educativo.

La dinámica registrada en las últimas décadas en la composición del gasto nacional en educación, que “integra los gastos que realizan los distintos niveles del gobierno mexicano –federación, entidades federativas y municipios- y los de las familias del país para financiar la educación”, da cuenta claramente de ese paulatino proceso de privatización. (INEE,2009:127)

Después de la drástica reducción que tuvo lugar durante la década de los años ochenta, el gasto educativo nacional empezó a recuperarse a partir de la década de los años noventa. El mayor porcentaje con respecto al PIB se alcanzó en 2002 (7.02%), año en el que empezó a disminuir de nueva cuenta, llegado al

6.27% en 2008. Pero lo que resulta especialmente significativo en esa “recuperación” es el rápido incremento del porcentaje correspondiente al gasto privado, es decir, del gasto que realizan las familias para la educación de sus hijos, y que pasó de representar el 0.32% del PIB en 1990, al 1.32% en 2008.

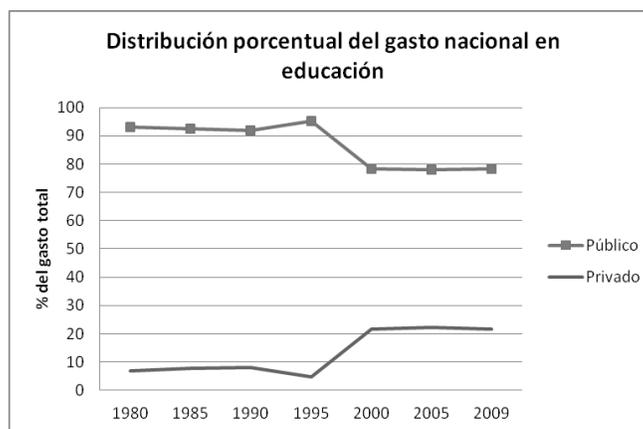
Gráfica 25



Fuente: INEE, Panorama Educativo de México 2009

Proceso que se observa con mayor claridad refiriendo la distribución porcentual del gasto nacional en educación según el origen público o privado de los recursos. Considerando todos los niveles educativos, el gasto que hacen las familias en la educación de sus hijos pasó de representar el 8.1% del total del gasto educativo en 1990, a 21.6% en 2009.

Gráfica 26



Fuente: INEE, Panorama Educativo de México 2009

El incremento del gasto privado ha sido mucho mayor en la educación superior, como se señala en la *Nota Informativa para México* derivada del *Panorama de la Educación 2008* preparada por la OCDE,<sup>91</sup> sin embargo en el documento se destaca que al examinar específicamente los niveles de primaria y de secundaria en México durante el periodo 2000-2005 se encontró que “la contribución privada de recursos aumentó de 13.9 a 17.1% (el aumento más cuantioso en puntos porcentuales después de Canadá, la República Checa, Italia, Corea, la República Eslovaca y el Reino Unido)” (OCDE,2008)

En el proceso de privatización del gasto, además del cobro de colegiaturas y cuotas generalizado en los planteles públicos, ha jugado un papel importante el incremento del número de escuelas privadas, mismas que establecen los montos de sus colegiaturas según el tipo y nivel de educación que imparten, su ubicación y “prestigio”.

A partir del ciclo escolar 1980-1981 el número de escuelas particulares se incrementó de manera alarmante, especialmente las de nivel licenciatura y bachillerato,<sup>92</sup> así como las dedicadas a la formación de maestros. De 24 escuelas particulares que en el ciclo escolar 1980-81 impartían estudios de normal-licenciatura, se pasó a 212 en el ciclo escolar 2010-2011 (un incremento de 883%) en las que actualmente se están formando 35,600 futuros maestros, el 28% de la matrícula total de las escuelas normales del país.

Y aunque en la educación básica el número de escuelas privadas es

---

<sup>91</sup> “El gasto público en la educación universitaria en México subió 19% entre los años 2000 y 2005 (por debajo de la media de la OCDE de 26%). Sin embargo, durante el mismo periodo el gasto privado aumentó en 106%, con el resultado de que la contribución privada de recursos en la educación universitaria en México aumentó de 20.6% a 31.0%”.(OCDE,2008)

<sup>92</sup> De acuerdo con datos del anexo estadístico del Cuarto Informe de Gobierno de Felipe Calderón, presentado en septiembre de 2010, el número de escuelas particulares que imparten licenciaturas universitarias y tecnológicas en el país pasó de 240 en el ciclo escolar 1980-1981 a 2,196 en el ciclo 2010-2011; es decir, en 30 años el número de escuelas particulares de nivel universitario se ha incrementado en más del 900%. Actualmente esas escuelas atienden a 814,600 estudiantes, el 30% de la matrícula de ese nivel educativo. Y en el caso del bachillerato el número de escuelas particulares creció de 971 en 1980-1981 a 4,819 en el ciclo escolar 2010-2011, un incremento de casi 500%, a las que asisten 677,900 alumnos, el 17.9% de los jóvenes del país que en la actualidad cursan la educación media superior.

relativamente pequeño con respecto al número de escuelas públicas también se ha registrado un incremento, sobre todo en la educación primaria, nivel en que el número de escuelas particulares creció 298.3% entre 1980 y 2011 y en el preescolar cuya obligatoriedad se estableció en 2002.

Cuadro 15  
México. Número de escuelas particulares

Ciclo escolar	Preescolar	Primaria	Secundaria
1980-1981	1,551	2,715	3,396
1990-1991	3,629	3,554	2,286
2000-2001	6,135	6,095	3,151
2010-2011	14,964	8,100	4,224

Fuente: Anexo Estadístico, 4º Informe de Gobierno de Felipe Calderón

Durante el ciclo escolar 2009-2010 las 27,158 escuelas privadas que ofrecían educación de nivel básico (preescolar, primaria y secundaria), atendieron al 9.16% de la matrícula total de esos niveles educativos, es decir a 2,346,600 alumnos, de los cuales casi la mitad cursaba la primaria.

El incremento en el número de escuelas particulares, tradicionalmente establecidas para la atención de las élites, se ha visto abiertamente favorecido por el Estado vía el desfinanciamiento de las escuelas públicas aunado a un insistente discurso que sostiene la idea de que en las escuelas privadas se brinda una educación de mejor calidad.<sup>93</sup>

#### c) “Corresponsabilidad” en la gestión del sistema educativo

Como aspecto central para ordenar y simplificar la administración del sistema, en el *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994* se anunció de nueva cuenta la descentralización de la educación básica y normal, entendida como una

<sup>93</sup> Al respecto Carlos Ornelas (2009:225) señala que “Al parecer, la educación privada resulta atractiva para las clases medias que perciben el declinar de la calidad de la enseñanza pública o porque ésta está poblada por gente de los sectores populares. Algunas personas de clase media no desean que sus hijos se <<mezclen>> con los *nacos* (como racistamente denominan a los hijos de las clases populares). Estas percepciones han hecho crecer el mercado de la educación privada.”

nueva forma de participación social y distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.

En el documento se afirma que a diferencia de las necesidades que en 1921 llevaron a “adoptar una estrategia de distribución de la función educativa apoyada particularmente en la acción federal [...] hoy el esquema centralizado... se ha agotado y, por consiguiente resulta costoso e ineficiente.” De ahí la necesidad de promover un cambio estructural que permita “distribuir de manera efectiva la función educativa, con objeto de que cada nivel de gobierno y todos los sectores de la sociedad tengan la posibilidad de contribuir en la tarea y responsabilidad nacional de la educación.” (Poder Ejecutivo Federal, 1989:6y26)

La descentralización se presentó como el aspecto central para reformar el sistema educativo de raíz, se argumentó que trasladar la gestión del sistema a los gobiernos estatales permitiría destinar mayores recursos a la educación, resolver el problema del acceso (ampliar la cobertura) y garantizar la permanencia de los niños en las escuelas hasta concluir, al menos, la educación primaria. La medida contribuiría también a fortalecer el pacto federal, favorecería la participación de las comunidades y posibilitaría incluir en los programas de estudio las particularidades regionales.

Pero la descentralización que pretendía Salinas buscaba, en primer término, cambiar definitivamente las reglas del juego político entre el gobierno y el Sindicato magisterial despojando a éste último de su carácter nacional, y, al mismo tiempo, abrir espacios para una mayor participación de los empresarios, los padres de familia y otras instancias privadas en la educación.

De acuerdo con Carlos Ornelas la propuesta inicial diseñada por el equipo del primer Secretario de Educación de la administración salinista, Manuel Bartlett, incluía la federalización del SNTE, es decir, su transformación en una serie de sindicatos estatales unidos en una federación. “El argumento legal era que al transferir las relaciones laborales del gobierno federal a los estados la SEP dejaría de ser el patrón de los trabajadores. Por lo tanto, no se podía aplicar la cláusula de

singularidad del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.” (Ornelas,2010:71)

El sector empresarial, a través de sus diversas cámaras, manifestó en aquel momento su respaldo a la modernización educativa propuesta por Salinas y, especialmente, al intento de quebrar la estructura corporativa del sindicato a través de la descentralización lo que, consideraron, favorecería una mayor injerencia de ese sector en el ámbito educativo.<sup>94</sup>

El proyecto original de Salinas representaba claramente una amenaza para el poder del sindicato, situación que llevó a la dirigencia nacional a ejercer presión sobre el gobierno hasta conseguir que se aceptaran los llamados “candados políticos y operativos” que finalmente dispararon los riesgos de su disgregación. La negociación entre Salinas y Elba Esther Gordillo fue ríspida y tuvo lugar en un contexto en el que el gobierno priorizó, por encima de su objetivo inicial, alcanzar un “acuerdo” con el SNTE en aras de consolidar su “legitimidad” y el apoyo que requería para dar continuidad a las reformas económicas.

De manera que, como señala Aurora Loyo “en el momento en que Ernesto Zedillo sustituye a Manuel Bartlett [como Secretario de Educación] se infiere que se iniciaría otra etapa signada por un mejoramiento en las relaciones con la SEP y en la que, por tanto, el sindicato decide asumir una responsabilidad compartida con el gobierno para construir la propuesta para la reorganización del sistema.” (Loyo,1999:49)

En mayo de 1992 el Secretario de Educación Ernesto Zedillo, la Secretaria General del SNTE Elba Esther Gordillo y los gobernadores de los estados, firmaron, ante el presidente Salinas de Gortari, el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB), documento que signó el pacto entre los poderes reales del sistema educativo –SEP y SNTE– en el que ambos

---

<sup>94</sup> En el artículo de Ricardo Tirado “La cúpula empresarial en el debate educativo”, incluido en el libro coordinado por Aurora Loyo (1999), se presenta una minuciosa revisión del papel y las posturas del sector empresarial con relación a las reformas educativas impulsadas por Salinas.

conservan íntegramente sus espacios de control y de poder en todo el territorio nacional.

La SEP conservó el control sobre los elementos decisivos del sistema: la facultad exclusiva de elaborar el currículum nacional, las definiciones con relación a la carrera docente, la evaluación, el control de la mayor parte de los recursos fiscales y la negociación salarial con la dirigencia sindical. A los gobiernos de los estados se les delegan los aspectos operativos y la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo, previa aprobación de la SEP.

El SNTE, por su parte, conservó su carácter nacional, la titularidad de la representación de los trabajadores de la educación en todo el país y de la relación laboral con la SEP y, al mismo tiempo, vio fortalecido su carácter de interlocutor principal para las grandes decisiones relativas al sistema de educación básica y normal. Asimismo, el Acuerdo incorporó algunas de las demandas de los maestros, especialmente las relacionadas con el escalafón salarial.

El ANMEB contempló cuatro estrategias fundamentales: 1) incremento del gasto educativo tanto por parte del gobierno federal como de los gobiernos estatales; 2) reorganización del sistema educativo con base en dos componentes fundamentales: a) traspaso a los gobiernos estatales de los establecimientos escolares, los recursos materiales y los recursos financieros de la educación básica y normal; y b) impulso a la participación social, es decir una mayor participación de maestros, padres de familia, autoridades y de las comunidades, para lograr un mejor funcionamiento de las escuelas; 3) Reformulación de los contenidos y materiales educativos: reforma de contenidos y métodos en preescolar, revisión de los programas y libros de texto de primaria, y la reimplantación del programa por asignaturas en secundaria; y 4) La revaloración de la función magisterial que, además de reconocer la importancia de su trabajo, incluye actualización, incremento salarial, apoyo para la vivienda y la creación de la carrera magisterial.

Carlos Ornelas destaca la rapidez con la que, una vez firmado el Acuerdo,

se dio curso a la descentralización del subsistema de educación básica y normal:

En cuestión de días el gobierno federal desincorporó y remitió a los estados el control administrativo de más de 14 millones de alumnos de preescolar, primaria, secundaria y normal; las relaciones laborales de más de 700 mil maestros, más de 100 mil edificios escolares y 22 millones de bienes muebles y otros activos... hasta donde se conoce en la literatura internacional, en ningún país se había dado un traspaso de tal magnitud en tan poco tiempo..." (Ornelas,2010:19)

En julio de 1993, una vez aprobada la segunda reforma al artículo 3º de la Constitución, fue sancionada la nueva Ley General de Educación (LGE) en la que se ratifican tanto las modificaciones constitucionales como el conjunto de medidas establecidas en el ANMEB. Sin embargo "la LGE no aludió a la <<descentralización>> como procedimiento jurídico-administrativo, sino que se enmarcó en el concepto de "federalismo" y en la noción de concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas." (Fierro,2009:5)

La llamada federalización de la educación ha sido considerada por varios investigadores el eje central de la transformación educativa en México, reformas educativas, mucho y desde distintas perspectivas se ha escrito en las últimas décadas sobre ella. Por ejemplo, Alberto Arnaut (1998) se dio a la tarea de "recuperar la historia de un antiguo debate: el de la centralización y la descentralización de la educación básica y normal" para llegar al análisis de lo que denomina la "federalización descentralizadora de la década de los años noventa".

Pablo Latapí y Manuel Ulloa (2000) centran su análisis en el financiamiento destacando que "si la decisión de federalizar la enseñanza básica en 1992 hubiese aspirado a sentar las bases para un reordenamiento auténticamente federal de las finanzas de la educación y, además, a impulsar una planificación nacional significativa para todas y cada una de las entidades federativas" se habrían realizado estudios en los que se ponderaran "las diferencias con que operan los sistemas estatales, la desigualdad en sus condiciones de

financiamiento y el impacto que tienen sobre ellos circunstancias ajenas a los procesos educativos, como son las relaciones hacendarias de cada entidad con la federación o el diferente impulso que da cada una de ellas al desarrollo de su educación.”

Y Carlos Ornelas (2010) enfatiza que “el nuevo federalismo plantea una reorganización del sistema educativo mexicano, donde el gobierno federal descentraliza porciones de autoridad a los estados, pero concentra el poder” y analiza tanto las “coordenadas del centro” como la “mirada de los estados”.

No cabe duda del uso político que las distintas administraciones centrales han hecho del “federalismo educativo”, tanto porque en la práctica ha conllevado la “descentralización” del conflicto con los maestros disidentes cuyas demandas deben ser atendidas ahora por los gobiernos estatales, como por la facultad que tiene el gobierno federal para determinar la distribución del gasto educativo presionando o favoreciendo a determinados estados del país.

Pero, a casi 20 años de la transferencia de la educación a los estados, pareciera cobrar singular importancia el análisis realizado por Aurora Loyo quien, pocos años después de firmado el ANMEB, señaló que al poner en marcha la descentralización educativa “no se tenía un proyecto educativo bien definido, pero sí un modelo económico y algunas ideas simples, pero firmes, sobre la forma en que la educación tendría que articularse a las necesidades de ese modelo.” (Loyo,1997:17)

Con relación a ello cabe destacar que el propio Salinas expuso en su libro *México. Un paso difícil a la modernidad*, que para llevar a cabo las reformas que la inserción de México en el proceso de globalización requería, en aquel momento era fundamental fortalecer la legitimidad del Estado, y que ello sólo podía lograrse “con el apoyo popular, sobre todo el apoyo proveniente de los más pobres.” A decir de Salinas era indispensable “apoyarse en la sociedad y abandonar el carácter excesivamente propietario y controlador de la acción del Estado mexicano”, se requería “construir consensos” alrededor de las iniciativas políticas

de organización popular y, a través de la privatización y el crecimiento económico, obtener los recursos necesarios para apoyar este proyecto social.” (Salinas,2000:296 y 299)

Esas eran las prioridades políticas que definieron el contenido y el proceso de la descentralización del sistema educativo que finalmente constituyó una más de las medidas instrumentadas por Salinas para establecer nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, es decir, para el desmontaje del Estado social tanto en su entramado institucional como en el imaginario de la población.

Con base en el discurso de la corresponsabilidad, la descentralización educativa se asoció a la necesidad de fortalecer el federalismo pero, sobre todo, a la concepción política y al esquema en el que se sustentó el PRONASOL. Programa que, a decir de Salinas, presuponía “el tránsito de un Estado propietario a un Estado solidario” y la construcción de una nueva relación entre el Estado y la sociedad que abriera “a los grupos populares la posibilidad de organizar su fuerza en su propio beneficio.” (Salinas,2000:547 y 296)

Perspectiva que se tradujo en el ámbito educativo en el fortalecimiento de las asociaciones de padres de familia que más tarde jugarían un papel central en el proceso de privatización del gasto, y en la formación de los Comités Municipales de Educación a través de los cuales las comunidades y los padres de familia, con apoyo del gobierno, se hicieron cargo de la restauración y mantenimiento de alrededor de 120,000 escuelas públicas.

Durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000)<sup>95</sup> el federalismo

---

<sup>95</sup> De las medidas adoptadas durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), además del llamado “error de diciembre” que provocó una devaluación del peso mexicano del 15.3%, sobresale la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) como respuesta al crecimiento vertiginoso de las carteras vencidas del sistema bancario; a través del FOBAPROA los créditos “irrecuperables o por recuperar” fueron trasladados al Estado en forma de deuda pública. La política social asumió con mayor claridad su orientación neoliberal con la modificación en la distribución del presupuesto destinado a los estados y municipios para el desarrollo regional, conocido como el Ramo 26, que se denomina a partir de 1996 “Acciones para superar la pobreza” y que empezó a ser asignado en función de las medidas estadísticas estatales de pobreza.<sup>95</sup> Se generó así un cambio cultural en la visión de los pobres transformándolos de sujetos con derechos, en beneficiarios de programas focalizados.

educativo, tema preferente de los discursos del presidente, se consolidó en los términos establecidos en el ANMEB y resulta especialmente significativo que la nueva estructura descentralizada haya sido utilizada desde entonces para instrumentar el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), puesto en marcha en 1997, al que se ha dado continuidad durante las administraciones panistas con el nombre de Oportunidades.<sup>96</sup>

Programa en el que la educación es considerada el elemento central para que los individuos puedan salir de la situación de pobreza por lo que resulta fundamental garantizar la asistencia de los niños a la escuela y asegurar las condiciones nutricionales y de salud necesarias para que tengan un óptimo aprovechamiento.

El Progresá, programa que se ha extendido bajo distintos nombres a casi todos los países de América Latina, fue diseñado respondiendo nítidamente a las directrices de los organismos financieros internacionales de centrar la política social en la instrumentación de programas focalizados en la población en pobreza extrema<sup>97</sup> y su "componente" fundamental, la educación, responde a la concepción del capital humano base de los análisis y de las directrices del Banco Mundial. A través del Progresá-Oportunidades el gobierno otorga transferencias monetarias

---

<sup>96</sup> La estrategia para "romper el círculo de la pobreza" sobre la cual se diseñó el Progresá, tiene como punto de partida la certeza de que: "Además de que sus ingresos y percepciones son exigüos, las familias en condiciones de pobreza extrema padecen deficiencias importantes en su acceso a la educación, su desempeño escolar es pobre y sus condiciones de salud y nutrición son precarias." Esto, junto con otros factores relacionados con las posibilidades de desarrollo que ofrece su entorno, como la escasa disponibilidad de fuentes de empleo y la ausencia de servicios públicos, limita sus posibilidades de superación personal. La pobreza se convierte así en un círculo de carencias y falta de oportunidades para salir de la marginación mediante el desarrollo individual y el esfuerzo productivo." (Poder Ejecutivo Federal,s/f:28)

<sup>97</sup> A diferencia del Pronasol, el Progresá utiliza criterios de focalización congruentes con la supremacía que el neoliberalismo otorga a los individuos y se les considera la herramienta ideal para que los apoyos públicos lleguen únicamente a la población que se ha designado como objetivo: personas (no comunidades) en condición de pobreza extrema que habitan prioritariamente las zonas rurales. La focalización se realiza en dos pasos, utilizando, según el Programa, un enfoque estadístico multidimensional; el primer paso consiste en seleccionar las comunidades con mayor incidencia de pobreza extrema (de acuerdo a la línea de pobreza establecida por el propio Programa), entre las localidades con menos de 2 500 habitantes ubicadas en el medio rural; el segundo paso es la selección de ciertas familias dentro de las comunidades previamente seleccionadas.

directas a las familias (nunca a las comunidades) a cambio de determinadas acciones o comportamientos de los individuos que supuestamente les permitirán competir de mejor manera en el mercado de trabajo y de esa manera, por mérito propio, superar su condición de vulnerabilidad.

Poco se ha estudiado la relación entre el condicionamiento de asistencia a la escuela establecido en el Progres-Oportunidades y el incremento de la matrícula, las tasas de permanencia y la eficiencia terminal en la educación básica, especialmente en la primaria,<sup>98</sup> pero pareciera pertinente pensar que éstos se relacionan más a la constante ampliación de la cobertura del programa, que para el ejercicio fiscal 2011 alcanzó a 5,818,954 familias, que a una mejoría del funcionamiento del sistema educativo derivado de la descentralización.

Pero quizá lo más importante es apuntar que la descentralización asociada a los programas de transferencias monetarias condicionadas, favorece que la educación tienda a asumirse como una obligación, como una condición para recibir los “apoyos” del gobierno, y no como ejercicio de un derecho social.

#### d) La influencia del Banco Mundial en los años noventa

La concepción de la educación como formación de capital humano, la adecuación de sus contenidos y prácticas a los requerimientos del mercado de trabajo y la adaptación del sistema educativo a mecanismos y estándares internacionales, aspectos esenciales de la política educativa que empezaba a definir el Banco Mundial, sustentaron otra serie de transformaciones de la educación básica que empezaron a instrumentarse durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto

---

<sup>98</sup> De acuerdo con la SEP la educación primaria alcanzó una cobertura de 98.6% a nivel nacional en 2010, la eficiencia terminal que en el ciclo escolar 1995-1996 era del 80% llegó al 94.3 en el ciclo 2009-2010, el coeficiente de egresión se incrementó del 97.3% al 99.4% y la deserción disminuyó de 3.1 a 0.09% en el mismo periodo. Con relación a la secundaria, cuya cobertura promedio nacional alcanzó el 95.3% en 2010, considerando los mismos ciclos escolares, se señala que la absorción pasó del 87% al 95.7%, el coeficiente de egresión del 90% al 91.9%, la eficiencia terminal del 75.8% al 81.6% y la deserción del 8.8% al 6.2% (SEP, Anexo estadístico del Informe de labores 2009-2010)

Zedillo pero cuya consolidación tuvo lugar en las siguientes administraciones.

- *Las reformas curriculares de la década de los noventa*

En el discurso de presentación del *Programa para la Modernización Educativa*, Salinas anunció la prioridad que se otorgaría a la educación primaria destacando que “una primaria de gran calidad debe ser capaz de proporcionar, en gran medida, por sí misma, las herramientas para llevar una vida digna. Debemos ser realistas. Éste es el ciclo terminal para muchos, presionados por la necesidad de empleo. Será completa y suficiente y permitirá siempre avanzar, mejor preparados a los grados superiores. Será para todos, pero principalmente, será de primera calidad.” (Salinas,1989)

De esa manera la adecuación de los contenidos y las prácticas de la educación primaria y secundaria demandada por el Banco Mundial, empezaron a cubrirse en torno al objetivo primordial de una calidad educativa. Al respecto en el ANMEB se estableció que...

Para atender la exigencia generalizada de mayor calidad, es preciso definir con claridad lo que, en el mundo de hoy y ante los retos del porvenir, constituye una educación básica de calidad, a fin de formular una política educativa y determinar las acciones del gobierno y la sociedad que permitan alcanzar nuestros objetivos. En este sentido, existe un amplio consenso acerca de que es aconsejable concentrar el plan de estudios de la educación primaria en aquéllos conocimientos verdaderamente esenciales. El fundamento de la educación básica está constituido por la lectura, la escritura y las matemáticas, habilidades que, asimiladas elemental pero firmemente, permiten seguir aprendiendo durante toda la vida y dan al hombre los soportes racionales para la reflexión.

En esa misma dirección, en el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, se señaló que “el desarrollo al que podemos aspirar a finales del Siglo XX exige cambios profundos en los comportamientos que sólo pueden ser producto

de la educación” y, retomando casi textualmente los argumentos expuestos por el Banco Mundial en sus *Prioridades y Estrategias para la Educación*, se afirma que “el acelerado desarrollo de la ciencia y la tecnología provoca la obsolescencia rápida de gran parte del conocimiento y de la preparación adquirida. Por lo tanto, la educación tenderá a disminuir la cantidad de información, a cambio de reforzar valores y actitudes que permitan a los educandos su mejor desarrollo y desempeño...” (Poder ejecutivo Federal, 1995:9 y 11)

De esa manera, enfatizando la adquisición de aquellos valores y actitudes que permiten un mejor desempeño y haciendo eco de la propuesta que el sector empresarial había hecho con relación a la capacitación para el trabajo y la educación tecnológica,<sup>99</sup> en 1993 se inició la reforma de los planes y programas de estudio de educación primaria y secundaria que no había tenido mayor modificación desde 1972 y 1974 respectivamente.

La reforma del currículum retomó de nueva cuenta la estructura por asignaturas, sustituyendo el trabajo por áreas, hizo énfasis en las asignaturas de Español y Matemáticas a las que se destinaría el mayor tiempo de trabajo en aula,<sup>100</sup> e introdujo “una serie de contenidos transversales orientados a desarrollar actitudes y valores considerados de especial importancia, como la equidad de género, la cultura de la prevención de la salud, la educación ambiental y el desarrollo sostenible, la educación sexual y el desarrollo humano.” (Miranda:2010,41)

“En el nuevo plan se destaca que los niños deben aprender a leer y escribir de manera correcta, así como a mejorar considerablemente sus habilidades verbales, distinguir diferentes tipos de textos y asimilar las normas del uso de la lengua.” Y para la enseñanza de las Matemáticas “se planea un enfoque que se

---

<sup>99</sup> Un recuento y análisis minucioso de las propuestas del sector empresarial para la educación puede consultarse en el artículo de Ricardo Tirado (1999) “La cúpula empresarial en el debate educativo.”

<sup>100</sup> De acuerdo con el nuevo Plan de Estudios de la educación primaria, se dedicarían a las materias de Español y Matemáticas 240 y 200 horas por año, más de la mitad de las 800 horas contempladas para trabajar en aula durante cada ciclo escolar.

fundamente en la solución de problemas y en desarrollar el razonamiento matemático a partir de situaciones prácticas.”<sup>101</sup> (Ornelas,2009:201y203)

Asimismo se decidió que en la primaria únicamente se enseñaría la historia de México, lo que, de acuerdo con Josefina Zoraida Vázquez, resultaba paradójico pues “la enseñanza de una historia universal, tan importante en un mundo empequeñecido por los medios de comunicación, estaba más en consonancia con la apertura de la economía que el nacionalismo obsoleto que se restablecía.” (Vázquez,1997:940)

Los libros de texto de primaria fueron renovados en congruencia con los nuevos programas de estudio modificando tanto sus contenidos como su diseño gráfico. Y fue precisamente con relación a los libros de Historia, de 4º, 5º y 6º grados, elaborados inicialmente por un grupo de distinguidos historiadores, que se desató en aquel entonces una intensa polémica tanto por su contenido, como por el hecho de que no contemplaban aspectos didácticos. Finalmente los nuevos libros de texto de primaria fueron elaborados y seleccionados conforme a una convocatoria abierta por la SEP.

- *Programas compensatorios*

La influencia del BM en la política educativa mexicana también se hizo sentir a través de la puesta en marcha de distintos proyectos propuestos por el organismo para el mejoramiento de la educación básica en algunos Estados de la República Mexicana.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari el Banco Mundial financió proyectos que se tradujeron en tres programas compensatorios orientados a “incorporar paulatinamente al desarrollo económico, social y cultural de México a 23 de entidades federativas... con mayor rezago en educación inicial no

---

<sup>101</sup> En ese sentido cabe destacar la participación del Departamento de Investigaciones Educativas del CINVESTAV, UPN cuyos académicos jugaron un papel destacado en el cambio curricular y, sobre todo, en la introducción de una perspectiva constructivista en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

escolarizada, preescolar comunitaria y educación primaria para niños y adultos en zonas rurales, indígenas y comunitarias.” (Zogaib,1999:122)

El primero, puesto en marcha en 1991 a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, fue el *Programa para Abatir el Rezago Educativo/Primaria I* (PARE), con el objetivo de reducir los altos índices de repetición y deserción y mejorar el nivel de aprovechamiento de los alumnos. En 1993 el CONAFE puso en marcha el segundo proyecto del Banco Mundial bajo el nombre de *Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial* (PRODEI), que abarcó, además de los estados ya mencionados, a Guanajuato, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y el estado de México. Y, un año después, se puso en marcha el PAREB II, ampliando la cobertura y el monto del financiamiento tanto del BM como del gobierno mexicano.

Durante las administraciones de Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo estos programas constituyeron el aspecto central de lo que discursivamente se llamó “acciones a favor de la equidad”.

- *Carrera Magisterial, clave de la “revaloración de la función magisterial”*

Pero la reforma introducida en aquellos años en la que se observa con mayor claridad la influencia del Banco Mundial, es el establecimiento de la llamada Carrera Magisterial.

En el ANMEB , bajo el enunciado “Revaloración de la función magisterial” se presenta la carrera magisterial como un mecanismo que permite promociones horizontales para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de educación básica, y se especifica que “su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional y su antigüedad en el servicio y en los

niveles de la propia carrera magisterial.”

Se trata de un programa que más allá de promover la llamada “profesionalización” del magisterio constituye un mecanismo de diferenciación salarial ya que retomando la perspectiva empresarial, se promueve la competitividad asociando el salario a la productividad. Como señaló la dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo, la carrera magisterial implica fomentar “la competitividad entre los maestros, que cada uno se esfuerce por superarse, porque sabrá que esa superación conlleva su desarrollo pleno como profesional, pero también la satisfacción material.” (citado por Fernandez,1999:219)

De acuerdo con Sergio Fernández (1999), la Carrera Magisterial constituyó un mecanismo de control y diferenciación entre los maestros de cuyos “beneficios” de entrada fueron excluidos los profesores de las escuelas particulares y los maestros del sistema público que no están afiliados al SNTE (como es el caso de los afiliados a sindicatos locales en el Estado de México, en Puebla y en Veracruz). Asimismo fueron excluidos aquellos profesores que no estudiaron la normal o la licenciatura en educación básica, pero que fueron en su momento habilitados para impartir clases en esos niveles, por ejemplo, los maestros de talleres en secundaria.

De esa manera en el ANMEB el llamado “nuevo aprecio social hacia el maestro” se equipara al otorgamiento de “honorarios, premios, distinciones y estímulos económicos a su figura y su labor”, perspectiva que ha sido profundizada y reforzada con la nueva ola de reformas instrumentadas a partir del año 2000 en torno al discurso de la calidad.

#### **4. Calidad y medición: los nuevos mecanismos de control y exclusión**

A partir de la segunda mitad de la década de los años noventa la calidad de la educación se fue ubicando como el problema central de los sistemas educativos de los países en desarrollo. De acuerdo con los diagnósticos realizados la baja

calidad de la educación básica se reflejaba en los altos índices de reprobación, deserción y rezago asociados a la obsolescencia de planes, programas y materiales de estudio, así como a la insuficiente formación y actualización de los maestros y a la persistencia de un modelo de gestión burocrático y jerarquizado.

Frente a ello se postuló la necesidad de centrar la atención en los resultados del aprendizaje, aumentar las exigencias a los docentes, reducir la burocracia otorgando mayor autonomía de gestión a las escuelas, e incorporar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a los procesos educativos.

Al iniciar el nuevo siglo, con las administraciones de los panistas Vicente Fox y Felipe Calderón se introdujeron una nueva serie de reformas y programas para avanzar puntual y decididamente en esa dirección establecida inicialmente por el Banco Mundial y más tarde reforzada por la OCDE.

#### a) Escuelas de Calidad

Lucía Rivera (2005) refiere que durante la segunda mitad del año 2000 circularon en el medio educativo algunos documentos elaborados por el equipo de transición del entonces presidente electo, que darían lugar más tarde al *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. En ellos se exponía detalladamente la intención de convertir algunas escuelas en “escuelas de calidad”, concebidas como aquellas que demuestran “un fuerte compromiso con el aprovechamiento escolar de todos sus estudiantes” y cuya característica principal sería la organización de su trabajo en torno a un proyecto escolar compartido por la comunidad.<sup>102</sup>

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) se puso en marcha en el año

---

<sup>102</sup> La investigadora menciona como antecedentes del Programa de Escuelas de Calidad, algunas experiencias puestas en marcha durante el sexenio de Ernesto Zedillo en algunos estados del país gobernados por el PAN, especialmente la que tuvo lugar en Chihuahua donde “supervisores, directores y docentes de educación primaria fueron convocados a participar en una experiencia con intenciones transformadoras que combinó, en un primer momento, procesos de actualización intensivos junto con el diseño y presentación de proyectos escolares mediante los cuales los directores podían obtener financiamiento y apoyos materiales para llevarlos a cabo.” (Rivera,2005:104)

2000, casi inmediatamente después de que la primera administración panista tomara posesión del gobierno, aunque formalmente su instrumentación inició en el ciclo escolar 2001-2002 con el objetivo de “contribuir a mejorar el logro educativo en los alumnos de las escuelas públicas de educación básica beneficiadas... mediante la transformación de la gestión educativa”.

La premisa de la que parte el diseño del PEC es que “si la escuela se vuelve más <<autónoma>>, compite contra otras escuelas o contra sí misma para obtener recursos adicionales, responde por los resultados que obtiene y rinde cuentas de ello a la sociedad, esto repercutirá favorablemente en la mejora de la calidad educativa...” (Rivera:2005,101)

El programa consiste en la transferencia de recursos monetarios a aquellas escuelas que reúnan el requisito de presentar un proyecto a través del cual se comprometen a mejorar los resultados del aprendizaje de todos sus alumnos, medidos a través de pruebas estandarizadas internacionales. El proyecto debe ser elaborado por directores y maestros, con participación de los padres de familia y otros sectores de la comunidad que conformen los Consejos Escolares de Participación Social. Una vez aprobada la incorporación de la escuela en el Programa, el director es el responsable directo tanto del cumplimiento de las metas como de la administración de los recursos otorgados.

Atendiendo al esquema de “corresponsabilidad” en el financiamiento, introducido por Salinas, se combina la inversión federal, estatal, municipal y privada, recursos que son administrados por el Fondo Nacional para Escuelas de Calidad a cargo de la SEP<sup>103</sup> y, de acuerdo con las reglas de operación, la mayor parte de los recursos deben destinarse a infraestructura (construcción, mantenimiento, rehabilitación de espacios educativos y mobiliario) y a la adquisición de materiales didácticos y acervo bibliográfico.

---

<sup>103</sup> El gobierno federal aporta un monto determinado para cada escuela (inicialmente eran 100 mil pesos pero a partir del año 2004 se redujo a la mitad), mismo que puede incrementarse con las aportaciones de los gobiernos estatales y con los recursos que la propia escuela reúna y en función de los cuales la SEP incrementa su aportación: tres pesos por cada peso aportado por los estados y un peso más por cada peso conseguido por la escuela.

La inclusión y permanencia de cada escuela en el programa implica una larga y compleja cadena de trámites administrativos. Es obligatorio actualizar cada año el proyecto escolar (ahora llamado Plan Estratégico de Transformación Escolar) y entregar periódicamente una serie de informes y evaluaciones, conforme al calendario fiscal y a formatos preestablecidos. De manera que, lejos de simplificar la gestión y otorgar una real autonomía a las escuelas, implica que directores y profesores deban destinar una parte importante de su tiempo al diseño del proyecto, al llenado de formatos y a organizar actividades para conseguir recursos adicionales<sup>104</sup>, todo ello, además de preparar a los niños y jóvenes para la presentación de las pruebas estandarizadas a través de las cuales deben constatar la mejoría en los resultados del aprendizaje.

El Programa Escuelas de Calidad fue el primer mecanismo utilizado en México para llevar a la práctica el modelo de asignación de recursos a las escuelas vinculados a los resultados del aprendizaje. Fue también pionero en la introducción de nuevas formas de regulación y control al interior del sistema educativo imponiendo esquemas de planeación y evaluación homogéneos y estandarizados, asociados al financiamiento y, al mismo tiempo, ha constituido una forma de asegurar la persistencia y el fortalecimiento de viejas prácticas corporativas.<sup>105</sup>

El PEC ha conllevado una mayor diferenciación de las escuelas públicas entre sí, propiciando en el imaginario colectivo la idea de que hay escuelas de primera y de segunda clase, diferenciación que paradójicamente no tiene que ver

---

<sup>104</sup> Al respecto, es común escuchar a docentes y directivos externar comentarios tales como el siguiente: <<desde que tenemos el PEC, nos la pasamos organizando rifas y kermeses para reunir fondos, ya no sabemos si nuestro trabajo es enseñar o ver de dónde sacamos recursos>>. (Rivera,2005:120)

<sup>105</sup> "... la persistencia de ciertas prácticas "abundan en el anecdotario cotidiano, en testimonios y comentarios de los propios actores: entidades en las que se ha generalizado el programa a todas las escuelas, utilizándose como un instrumento de control político, un medio para ganar votos o para quedar bien con el gobierno federal; supervisores que "por órdenes superiores" tienen que cumplir en su zona con una determinada cuota de escuelas incorporadas, o bien, que asumen esta misma tarea por cuenta propia como una forma de refrendar su lealtad hacia quienes los nombraron..." (Rivera:2005,116)

con el trabajo que se realiza en las aulas, ni siquiera con los resultados que sus alumnos obtienen en las pruebas estandarizadas, sino con el hecho de que unas cuantas escuelas,<sup>106</sup> gracias a los recursos adicionales recibidos, tienen mejores instalaciones y algunos materiales educativos, es decir, cuentan con aquello que todas las escuelas del país deberían tener.

El “programa estrella” de la administración foxista es una clara muestra de la concepción gerencial centrada en la competencia y el mérito individual que durante ese sexenio se introdujo en todos los ámbitos de la administración pública. Pero difícilmente se hubiera podido avanzar en la aplicación de esas medidas en el ámbito educativo, sin la complicidad del poderoso sindicato magisterial.

#### b) El Compromiso Social por la Calidad de la Educación

Desde el inicio de su gestión Vicente Fox manifestó su preocupación por integrar al SNTE a su proyecto educativo y Elba Esther Gordillo, entonces “líder moral” del sindicato, pese a mantener su militancia en el PRI, de inmediato propicio el acercamiento que le permitiera asegurar sus cotos de poder. Tras el necesario periodo de negociación, en agosto de 2002 el gobierno federal y el SNTE hicieron público el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, documento que firmaron como testigos todos los secretarios de Estado, representantes del poder legislativo, del sector empresarial, gobernadores, rectores de universidades públicas y privadas, la jerarquía eclesiástica y dirigentes de las asociaciones de padres de familia.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> La meta planteada por la administración foxista era que al finalizar el sexenio hubiera 35,000 escuelas públicas en el programa, 20% de total de escuelas de educación básica del país. La administración de Felipe Calderón dio continuidad a su aplicación y de acuerdo con datos de la página electrónica de la SEP para el ciclo escolar 2008-2009 había 40,790 escuelas beneficiadas (alrededor del 18% del total), de las cuales 45.7% eran primarias, 30.6% de nivel preescolar, 21.5% secundarias y 2.2% de educación especial.

<sup>107</sup> Un interesante recuento de la participación del SNTE en el proceso electoral del año 2000 y la forma en que se fue tejiendo la relación entre el gobierno foxista y la líder magisterial, se presenta

Con el objetivo de desarrollar “comunidades comprometidas con el aprendizaje”, en el documento se apuntala el esquema de gestión y financiamiento establecido por el PEC: dotación de recursos compensatorios a las escuelas a cambio de su compromiso por mejorar los resultados de aprendizaje, fortalecimiento de la enseñanza por competencias, establecimiento de estándares para la evaluación, etc.

Los “compromisos” de las autoridades federales se refieren fundamentalmente a la promoción de innovación, la evaluación y la rendición de cuentas, y a “mejorar las condiciones laborales, salariales y de desarrollo humano y profesional de los trabajadores de la educación conforme a nuestra capacidad y disposición presupuestaria”. El SNTE, por su parte, asume el compromiso de “impulsar una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad, de las formas de organización y gestión escolar”, impulsando una serie de medidas entre las cuales destacan “alentar la capacitación permanente del magisterio” y promover que tanto el ingreso al servicio como “las promociones de los docentes y los directivos se lleven a cabo a través de concursos de oposición.”

Pero quizá uno de los aspectos más significativos de ese nuevo pacto entre el gobierno federal y la dirigencia del SNTE (aunque no aparece explícitamente en el documento) fue la anuencia del sindicato para la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) anunciada el mismo día en que fue firmado el *Compromiso* y establecido por decreto presidencial pocos días después.

En el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, argumentando la importancia de mejorar la calidad de la educación básica y buscar acercar el desempeño de nuestro sistema educativo a niveles internacionales, los elementos y virtudes de la evaluación-medición se asocian con los conceptos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Sin embargo éste no fue más que un argumento retórico, el INEE fue creado como un organismo

---

en el artículo de César Navarro Gallegos (2005) bajo el título “Una entrañable relación: el SNTE y el gobierno de Vicente Fox”.

paraestatal que responde fundamentalmente a lo que la SEP requiere y no a una imparcial rendición de cuentas a la ciudadanía.<sup>108</sup>

Cuando fue creado el INEE la existencia de mecanismos e instancias encargados de articular la evaluación-medición de resultados con las percepciones salariales de los profesores y el financiamiento de proyectos, programas e instituciones, se había generalizado ya en la educación superior. En la educación básica esa perspectiva se había introducido parcialmente con la Carrera Magisterial y con la aplicación de algunos exámenes para medir los resultados de los aprendizajes de los estudiantes, pero hacía falta construir una instancia que se encargara de generalizar y centralizar la evaluación-medición del desempeño de maestros, estudiantes y escuelas en ese nivel educativo.

Desde la perspectiva del Instituto lo fundamental de la evaluación no es generar propuestas para incidir en el proceso de enseñanza-aprendizaje, sino la medición del aprovechamiento de los alumnos, la cobertura, la permanencia y la eficiencia terminal, a fin de comparar esos datos con normas prefijadas, es decir, con los estándares establecidos por los organismos internacionales.<sup>109</sup>

De ahí que a la fecha el INEE no haya realizado una evaluación encaminada a proponer estrategias para alcanzar el pretendido mejoramiento de la calidad de la educación. Por el contrario, se ha dedicado a acumular y sistematizar una serie de datos, que por lo demás se presentaban ya en las estadísticas del INEGI y en los propios informes de la SEP, añadiendo a éstos un listado de pruebas estandarizadas y de las estadísticas que recogen resultados obtenidos de su aplicación en las escuelas. Y su trabajo cuando más ha llevado a que los secretarios de educación en turno tomen decisiones encaminadas a

---

<sup>108</sup> En el decreto de creación se establece que el Instituto tiene la función central de colaborar con la SEP en las evaluaciones que ésta deba realizar, así como en la determinación de los lineamientos generales conforme a los cuales las autoridades educativas locales deben evaluar sus respectivos sistemas educativos.

<sup>109</sup> De acuerdo a la perspectiva del INEE “la evaluación puede definirse como el juicio de valor que resulta de contrastar el resultado de la medición de una realidad empírica con un parámetro normativo previamente establecido.” (citado por Coll,2005:77)

mejorar los indicadores, como fue el caso de la prohibición de reprobar a los niños en los primeros años de la educación primaria con la finalidad de disminuir los altos índices de rezago.

El contubernio entre el gobierno federal y la dirigencia magisterial, signado con el *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, se hizo sentir también en el apoyo brindado por la dirigencia del sindicato al programa Enciclomedia, a la elaboración y distribución de la *Guía de Padres* y con la aceptación de la reforma curricular de la educación secundaria que se puso en marcha al finalizar el sexenio.

Sobre Enciclomedia, que comenzó a implantarse en las aulas de 5º y 6º grados de primaria a finales del ciclo escolar 2003-2004, poco vale la pena decir. Baste con señalar que respondió a la insistencia del Banco Mundial de introducir el uso de las nuevas tecnologías en las escuelas pero que su diseño y, especialmente, su instrumentación no respondieron a las características, necesidades y circunstancias socioeducativas de las escuelas de educación primaria del país. Y no puede dejar de señalarse que las irregularidades en la compra masiva de los insumos necesarios para su aplicación (proyectores, pizarrones interactivos, computadoras e impresoras) que ascendió a más de 26 mil millones de pesos, provocaron una oleada de críticas y denuncias por lo que el programa fue suspendido al asumir el gobierno la siguiente administración sexenal.

Además del apoyo brindado a Enciclomedia la maestra Gordillo, entonces Secretaria General del PRI y diputada por ese mismo partido, emprendió con la esposa del presidente el proyecto de elaboración de una *Guía de Padres* que tendría como objetivo contribuir a la formación de valores entre los padres de familia para una mejor educación de sus hijos. Su contenido abiertamente vinculado a la religión católica rápidamente despertó polémica entre profesores e intelectuales, más aún cuando enero de 2003 se dio a conocer en que ésta sería distribuida por la SEP en todas las escuelas del país.

Sin embargo lo que despertó mayor inquietud y rechazo entre el magisterio disidente agrupado en la Coordinadora Nacional de la Educación durante aquellos años, fue la Reforma a la Educación Secundaria anunciada en 2004 y puesta en marcha en todas las escuelas de ese nivel educativo en el ciclo escolar 2006-2007.

Lo que se presentó como una reforma integral de la educación secundaria se limitó a la reestructuración de los contenidos curriculares. Se redujo el número de materias que conformaban el plan de estudios: algunas asignaturas se compactaron y otras simplemente desaparecieron (es el caso de las materias de Historia Universal y de Introducción a la Física y a la Química en el primer grado y de Geografía en el segundo grado); y se introdujo un enfoque de acuerdo al cual la educación secundaria debe completar la formación de los estudiantes en las competencias generales fundamentales: leer y escribir, comunicarse oralmente, desarrollar el pensamiento lógico-matemático, la comprensión del mundo natural y social en el que viven y la asimilación de valores éticos y ciudadanos.

Eran los primeros pasos para instrumentar la visión de contenidos mínimos impulsada por el Banco Mundial y el enfoque de competencias, cuantificables y verificables, que de acuerdo con ese organismo favorece la formación de los individuos “adaptables” que el mercado internacional de trabajo requiere. Perspectiva que cobró nueva fuerza a partir de diciembre de 2006 con la construcción del “Estado evaluador”, la profundización de la mercantilización de la educación y el fortalecimiento de las posiciones neoliberales y conservadoras cimentadas sobre el nuevo fraude electoral que la dirigencia del sindicato magisterial ayudó a fraguar y ejecutar.

### c) El poder del SNTE y la Alianza por la Calidad de la Educación

Durante el sexenio encabezado por Vicente Fox el poder de Elba Esther Gordillo se incrementó significativamente al grado que, como señala César Navarro, “... ha

transcendido el espacio de las negociaciones gremiales y los proyectos derivados de la política educativa en curso. Las alianzas y convergencias de la dirigencia magisterial con el poder público se han desdoblado hacia otros ámbitos del proyecto político del grupo gobernante.” (Navarro,2005:270)

La profesora Gordillo, quien durante años había impulsado a diversos profesores afines a ella para ocupar cargos en las cámaras de diputados y senadores, así como en los gobiernos municipales en alianza con diversos partidos políticos, decidió crear su propio partido. Tras la ruptura de la dirigente magisterial con el candidato del PRI, Roberto Madrazo, el Partido Nueva Alianza (Panal) participó por primera vez en las elecciones de julio de 2006, con su propio candidato a la presidencia de la República. El objetivo no era, ni mucho menos, ganar la contienda, se trataba de una artimaña más para incidir en las grandes decisiones políticas del país y, sobre todo para ampliar su fuerza y su poder. Ha sido ampliamente documentado el papel que jugaron los maestros afines a la dirigente del SNTE en el fraude electoral orquestado para impedir el triunfo de Andrés Manuel López Obrador y posibilitar que, con tan sólo una diferencia de 0.5% de los votos, llegara a la presidencia el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa.

Ningún gobierno le había debido tanto a la dirigente del SNTE como el encabezado por Calderón y nunca antes había tenido Elba Esther Gordillo los niveles de injerencia en la conducción del sistema educativo nacional como los alcanzados con esta administración.

Como resultado de las elecciones el Partido Nueva Alianza obtuvo su registro al conseguir un poco más del 4% de la votación total. Con ello logró tener un senador y 9 diputados federales, entre ellos Mónica Arriola, hija de la Sra. Gordillo. Al mismo tiempo, gracias al apoyo brindado a Calderón “una vez más se le otorgó la concesión para el manejo del ISSSTE y la Lotería Nacional, en cuyas direcciones ubicó a empleados políticos de su confianza, en tanto que al ex candidato presidencial del Panal le conseguiría el cargo de secretario ejecutivo del

sistema Nacional de Seguridad Pública.” (Navarro,2009:29)

Pero sin duda el mayor espacio concedido a Elba Esther Gordillo fue el control de la propia SEP. Baste mencionar la designación de su yerno y operador político, Fernando González Sánchez, como Subsecretario de Educación Básica y Normal, así como la influencia que tuvo el IV Congreso Nacional de Educación organizado por el SNTE en el diseño del *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*.<sup>110</sup>

El contubernio entre el gobierno federal y la dirigente del SNTE se concreto, en materia educativa, en un nuevo pacto, una vez más negociado al margen del magisterio, del poder legislativo y de los gobiernos estatales, a través del cual se impusieron las medidas signadas por el binomio medición-exclusión que complementan la instrumentación de la política educativa neoliberal y los mecanismos de control que ésta necesita.

La *Alianza por la Calidad de la Educación* (ACE) “entre el Gobierno Federal y los maestros de México representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, se propone “impulsar una transformación por la calidad educativa”, en función de la cual convoca a “otros actores indispensables para esta transformación: gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y academia, para avanzar en la construcción de una Política de Estado.” (Alianza por la calidad de la educación,3)

El escueto documento, firmado en mayo de 2008, está estructurado en cinco apartados: Modernización de los centros escolares, Profesionalización de los maestros y de las autoridades educativas, Bienestar y desarrollo integral de los alumnos, Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo y Evaluar para mejorar. Con relación a cada uno de ello se especifican los temas prioritarios, así como las acciones, mecanismos y tiempos para su realización.

---

<sup>110</sup> Cfr. Navarro, 2009

Los apartados relativos al mejoramiento de la infraestructura y al mejoramiento del bienestar y desarrollo de los alumnos, lejos de plantear acciones que permitan incidir en esos dos aspectos centrales vinculados directamente con las deplorables condiciones socioeconómicas en las que se encuentra la mayoría de las familias mexicanas, enumeran aspectos puntuales para dar continuidad a medidas y programas que ya se venía instrumentando sin ningún resultado significativo.

En el primer caso el énfasis está puesto en el equipamiento con “conectividad” (computadoras e internet) de los centros escolares (programa que reemplaza a Enciclomedia) y en los programas Escuela segura, Escuelas de tiempo completo, Escuelas en horario discontinuo, Escuelas fuera del horario de clase y en fines de semana y Escuelas de bajo rendimiento, argumentados a partir de una vaga noción de “participación social”.

El mejoramiento del bienestar y desarrollo integral de los alumnos se asocia de nueva cuenta al programa Oportunidades, específicamente a las “becas” que de manera condicionada y discrecional entrega ese programa a las familias en situación de pobreza. Asimismo se menciona el fortalecimiento del programa de desayunos escolares, y la atención específica a niños con discapacidad, aptitudes sobresalientes y talentos específicos.

Pero los aspectos nodales del nuevo acuerdo entre el gobierno federal y la dirigencia del SNTE son las acciones y mecanismos establecidos en los otros tres apartados, tendientes a asegurar el cumplimiento de las prioridades y estrategias establecidas por el Banco Mundial: garantizar que los maestros “sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes”; asegurar “una educación de calidad que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial” y la centralidad que debe tener la evaluación “para elevar la calidad educativa, favorecer la

transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas”. (Alianza para la calidad de la educación, 13,21 y 23)

Se trata de medidas tendientes a instrumentar lo que Tatiana Coll caracteriza como el binomio evaluación-exclusión. Es decir, la generalización de mecanismos a través de los cuales se “evalúa” (por no decir se cuantifica) para “poder excluir a los <<reprobados>> o a los <<incapaces>>.” (Coll:2009,40)

En ese sentido destaca la introducción de concursos de oposición nacionales para el ingreso y promoción de todas las nuevas plazas y todas la vacantes definitivas, la creación del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Servicio, la certificación de competencias profesionales y la reforma a los lineamientos del Programa Carrera Magisterial para considerar exclusivamente tres factores: aprovechamiento escolar medido a través de instrumentos estandarizados, cursos de actualización y desempeño profesional.

Cabe precisar que en esos concursos de oposición pueden participar profesionistas que cuenten con licenciatura en diversas áreas y no exclusivamente aquellos que hayan cursado la licenciatura en educación preescolar y/o primaria. Es así como a través de la imposición de ese examen se fractura el vínculo entre las escuelas normales públicas y el sistema educativo, se establece “un instrumento para dismantelar la identidad histórica del magisterio y trastocar el perfil de los docentes en consonancia con los proyectos modernizadores, eficientistas y privatizadores.” (Navarro:2009,31)

Al mismo tiempo, al amarrar los estímulos que complementan el salario magisterial al resultado del aprendizaje de sus alumnos medidos por medio de pruebas estandarizadas, específicamente la prueba ENLACE,<sup>111</sup> se propicia que

---

<sup>111</sup> “ENLACE es una prueba definida desde el 2006 por especialistas de la Subsecretaría de Educación Básica, de aplicación masiva, tecnificada, de opción múltiple, estandarizada (<<diseñada bajo estándares internacionales de calidad establecidos para la elaboración de pruebas>>) y objetiva, es decir, que se califica electrónicamente. En la elaboración y validación de los reactivos participó el CENEVAL en primer lugar, con un >>jueceo>> por parte del propio SNTE,

los profesores prioricen en su trabajo docente el logro de mejores puntajes empobreciendo y reduciendo la labor formativa que tradicionalmente realizaban en el aula.

Con relación a la “formación integral de los alumnos”, la ACE establece una “reforma curricular orientada al desarrollo de competencias y habilidades” y, bajo el rubro “evaluar para mejorar” se determina la “evaluación exhaustiva y periódica de todos los actores del proceso educativo”, a partir del “establecimiento de estándares de desempeño” por nivel de aprendizaje, gestión del centro escolar, habilidades y competencias del estudiante por asignatura y grado, etc.

Ese es el criterio con el que se está realizando la nueva reforma curricular, centrada en la perspectiva del enfoque de competencias establecido por el Banco Mundial y la OCDE, que define puntualmente los desempeños, medibles y observables, que deberán tener los niños y jóvenes al terminar cada ciclo escolar.

La evaluación, entendida no como parte del proceso de enseñanza-aprendizaje sino como mecanismo de cuantificación, clasificación y jerarquización, se convierte en un instrumento cuyo “diseño y aplicación permite como nunca antes la injerencia del estado en los procesos educativos esenciales, determinando claramente los perfiles, los ingresos, los contenidos, la formación y resultados de todos los sujetos involucrados en el amplio Sistema de Educación Nacional.” (Coll:2009,45)

Ninguna de las reformas introducidas al subsistema de educación básica desde la década de los años noventa suscitó la inconformidad que ha despertado la *Alianza por la Calidad de la Educación*. Desde la firma del documento en 2008 hasta ahora se han registrados varias oleadas de protestas y movilizaciones en distintas entidades del país “que han devenido en verdaderas revueltas magisteriales y que sólo han podido ser contenidas parcialmente a través de las

---

la UPN, el DIE-CINVESTAV, la Normal Superior, entre otros y, sobre todo, especialistas de la SEP de diferentes direcciones, estando a cargo de la UPEPE y la DGEP. Se calcula que la aplicación de ENLACE implica 200 millones de pesos.” (Coll;2009,48)

acciones persecutorias y de represión del poder público y la utilización de toda la gama de recursos políticos, jurídicos y laborales con que cuentan los gobiernos federal y estatales y la propia dirección del SNTE.” (Navarro:2009,26)

La férrea oposición a las medidas establecidas por la ACE no sólo ha incluido a profesores de las corrientes y secciones sindicales que históricamente se han opuesto a la dirigencia magisterial, la lucha contra el acuerdo cupular entre Elba Esther Gordillo y el gobierno federal que trastoca en sus cimientos el subsistema de educación básica, pone en riesgo la estabilidad laboral de los maestros y establece el individualismo y la competencia como valores fundamentales del proceso educativo, ha incorporado también a sectores de filiación tradicionalmente apegados a la dirigencia sindical y ha puesto en el centro del debate la orientación de la política educativa y el futuro de la educación pública en el país.

Los momentos de mayor algidez del movimiento han estado directamente relacionados con la aplicación de cada una de las medidas específicas establecidas en la ACE: los exámenes-concursos para trabajar en las escuelas (que no necesariamente implican acceder a una plaza), la disminución de presupuesto y la represión a los estudiantes de las normales rurales, la modificación del Artículo 24 constitucional que abre las puertas de las escuelas públicas a la Iglesia, y, recientemente, la aplicación de la llamada “evaluación universal” a los profesores en servicio a través de la cual se busca excluir del sistema educativo y de su plaza laborar a un buen número de profesores partir de parámetros empresariales y criterios de excelencia.

#### d) La persistente exclusión educativa

México firmó, junto con otras 188 naciones, los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio que deberán cumplirse en el año 2015. El segundo objetivo señala como meta “Asegurar que, en 2015, los niños y las niñas de todo el mundo

puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria” y en función de ello se contemplan diversos indicadores relativos a la tasa neta de matriculación, a la proporción de alumnos que concluyen el último grado de educación primaria, así como a la tasa de alfabetización de las personas de 14 a 24 años de edad.

Con relación a todos ellos el gobierno mexicano reporta avances importantes, inclusive, se afirma, la tasa neta de matriculación en la primaria rebasa la meta establecida. Sin embargo, atendiendo a los datos que las propias instancias oficiales han dado a conocer, resulta evidente cómo los porcentajes esconden nuestra realidad.

Basten algunos datos para ilustrar esa afirmación:

De acuerdo con el último censo realizado por el INEGI, en el año 2010 había en el país 946,378 niños de entre 6 y 14 años de edad que no asistían a la escuela, 407,458 de ellos (de 6 a 11 años) deberían estar cursando la primaria y 538,920 (de 12 a 14 años) la secundaria. Se trata del 6% del total de la población de 6 a 11 años que simple y sencillamente no aparecen en las estadísticas educativas porque, de acuerdo con la cuantificación que hace la SEP la tasa de cobertura de la educación primaria rebasa el 100%.<sup>112</sup>

Hablamos de casi medio millón de niños excluidos de la educación primaria, la mayoría de ellos en situación de pobreza, habitantes de zonas rurales y/o pertenecientes a comunidades indígenas, que, en un porcentaje no determinado dentro de unos años se sumarán en las estadísticas a los 5,409,226 mexicanos mayores de 15 años sin escolaridad, es decir, que nunca fueron a la escuela.

Pero el problema no se reduce a aquellos que no acceden a la educación primaria, es necesario considerar también el abandono y la eficiencia terminal de ese nivel de estudios. De acuerdo con el último informe de la SEP, la tasa de

---

<sup>112</sup> De acuerdo con el Quinto Informe de Labores de la SEP, correspondiente al ciclo escolar 2010-2011, la cobertura nacional promedio de la educación primaria es de 100.6%, aunque están por debajo de ella los estados de México, Baja California, Tamaulipas, Chihuahua, Tlaxcala, Aguascalientes y Quintana Roo.

deserción en la primaria es muy baja: 0.8%, pero si una vez más traducimos el porcentaje a números resulta que hablamos de cerca de de 120,000 niños que durante el ciclo escolar 2010-2011 abandonaron las escuelas primarias sin concluir sus estudios.

Problema que se agrava significativamente si consideramos la información oficial para la educación secundaria. De cada 100 niños que inician la primaria sólo la terminan 95; de ellos ingresan a la secundaria 91 y concluyen la educación básica 76. Planteado en otros términos: el 24% de los niños que ingresan a la primaria en cada generación, nunca llegan a concluir su educación básica.

La tasa de deserción de la educación secundaria para el ciclo escolar 2010-2011 fue de 5.6%, es decir que casi 350,000 jóvenes que sí iniciaron la educación secundaria, ese año quedaron excluidos de la posibilidad de concluir su educación básica.

En resumen, hablamos de alrededor de 450,000 niños y jóvenes que abandonan cada año la educación básica sin concluirla y que, al igual que los que nunca ingresan a la escuela, han dejado de ser una prioridad para las autoridades educativas. Su posible inclusión (o no) y su permanencia en el sistema educativo se ha dejado en manos de los programas focalizados y condicionados con los cuales se pretende abatir la pobreza, especialmente Oportunidades, porque lo importante ahora es cuantificar, clasificar y jerarquizar a aquellos que sí asisten a la escuela.

Frente a ello el movimiento magisterial ha levantado la consigna “¡¡Evaluación sí, inquisición no!!”, que refleja claramente a qué se ha visto reducida la participación del Estado en la educación.

## **Reflexiones finales**

### **Reformas educativas y exclusión social**

Qué difícil resulta poner punto final cuando la reconfiguración neoliberal de los sistemas educativos pareciera no haber terminado, cuando todos los días aparecen en los periódicos noticias sobre la aplicación de nuevas medidas o programas y, sobre todo, cuando los movimientos de resistencia cobran fuerza y las luchas en defensa de la educación pública se hacen oír en distintos países del mundo.

Aunque, por otro lado, qué alivio pensar que es posible hacer un corte y plantear algunas reflexiones sobre lo hasta aquí expuesto, consideraciones que más que conclusiones definitivas surgen como nudos problemáticos en torno a los cuales me parece necesario avanzar el análisis y la discusión.

Quisiera mencionar, en primer término, lo enriquecedor que resultó para este trabajo estudiar las reformas educativas partiendo de los postulados básicos que con relación a sociedad y la educación plantearon los “padres” del neoliberalismo, especialmente porque considerar esos planteamientos permitió incorporar al análisis elementos del sustento político-filosófico del modelo neoliberal, además de la lógica emanada de la centralidad que en éste se otorga al mercado.

Y es que, a diferencia de lo ocurrido en periodos anteriores, resulta casi imposible pensar el neoliberalismo como un proyecto en el que se contemplen objetivos o propósitos a futuro que incluyan (de manera diferenciada o no) a la sociedad en su conjunto. El modelo neoliberal, como claramente expone Hayek, se reduce a garantizar un determinado orden para el funcionamiento de los individuos en la sociedad, es decir, a la imposición de ciertas reglas que aseguren el reinado de los intereses individuales de las élites ligadas al gran capital, dejando

el “destino” del resto de los individuos en manos de un ente todopoderoso llamado mercado que, por cierto, esas mismas élites controlan.

En ese sentido tampoco es posible pensar las reformas de la educación básica como un proyecto educativo, por el contrario, éstas emergen como meras adecuaciones para introducir ese orden en el espacio de la educación, para que en él prevalezcan los intereses individuales, las reglas de la libre competencia, de la oferta y la demanda, de la selección y clasificación de acuerdo al mérito individual, etc. con el objetivo de que los individuos, desde la infancia, en la práctica cotidiana de las escuelas, vayan haciendo suyos esos valores y esa forma de vida.

El primer paso para adecuar los sistemas educativos al modelo neoliberal era, a decir de Friedman, romper el “monopolio estatal de la educación” y favorecer el surgimiento de un “mercado educativo”, en otras palabras, provocar deliberadamente procesos de privatización y mercantilización. La prioridad del financiamiento público de la educación básica y el abandono de la educación superior, la descentralización de los sistemas de enseñanza, el estímulo al incremento de escuelas privadas, el cobro de cuotas en las escuelas públicas, etc., responden a ese objetivo que está estrechamente relacionado con el papel subsidiario del mercado que el modelo neoliberal asigna al Estado.

En Chile el subsistema de educación básica se encuentra hoy profundamente segmentado, más de la mitad de los establecimientos educativos está en manos de particulares, la mayoría de las escuelas privadas reciben financiamiento estatal y además cobran colegiaturas, y las escuelas públicas (municipales), aquellas que se sostienen con la subvenciones por alumno que el Estado les otorga, se han convertido en espacios concebidos para acoger específicamente a los niños de las familias pobres.

En México la privatización ha tenido lugar a través del paulatino traslado del costo de la educación a las familias, la oferta en los planteles públicos apenas ha crecido, el número de escuelas privadas se incrementa cada ciclo escolar y buena

parte del gasto destinado a la educación básica se maneja a través de programas de transferencias monetarias directas, condicionadas y focalizadas.

En pocas palabras, los procesos de privatización y mercantilización avanzan viento en popa. Pero las adecuaciones de los sistemas educativos no se limitan a ello, con las reformas se busca también ajustar los contenidos de la educación y las prácticas escolares a la específica función de instrucción-capacitación de los niños-fuerza de trabajo que los sistemas educativos deben desempeñar en el orden social neoliberal. Ese es el sentido último de lo que el Banco Mundial estableció en términos de que “la educación debe estar concebida para satisfacer la creciente demanda de trabajadores adaptables...” y a ello han respondido las reformas realizadas en torno al discurso de la calidad: la idea de contenidos mínimos, el enfoque de competencias, el énfasis en los resultados del aprendizaje y la centralidad de la evaluación-medición.

Y es necesario destacar que para realizar la adecuación del ámbito educativo al modelo neoliberal los gobiernos de la región no han tenido que construir, por el contrario, lo que han hecho es destruir, borrar, acotar, puntualizar, excluir...

Las instancias estatales formalmente encargadas de la educación han dejado de participar en la toma de las decisiones a pesar de que el Estado sigue financiando en lo fundamental la educación básica. Su papel se reduce cada vez más a poner en práctica los lineamientos establecidos por los organismos financieros internacionales y a medir los resultados para dar cuenta a esas mismas instancias de los cambios realizados y los “avances” logrados.

El Estado docente tiende a desaparecer no sólo por la pérdida de sus atribuciones en la definición de la política educativa y en la conducción de los sistemas, sino también porque la construcción y difusión de valores colectivos y de espacios de participación no tiene sentido en el orden social neoliberal. La formación de los futuros ciudadanos, considerada en periodos anteriores una de las razones de ser de la educación primaria, está siendo excluida del ámbito

público y no es más una responsabilidad estatal.

De acuerdo con el ideario neoliberal la educación no es un bien común, no es un derecho social, no es un mecanismo redistributivo ni tiene por qué contribuir a la movilidad social. La educación básica, antaño concebida como un mínimo de justicia social para toda la población, tiende hoy a constituirse en un eslabón más de la exclusión social. Y es que en el orden social neoliberal la exclusión como principio alcanza a toda la población, va más allá de la esfera del mercado y se constituye en la ética de la sociedad misma, de la política y de la ciudadanía.

La reconfiguración neoliberal del espacio de la educación básica ha favorecido, en primer término, la persistencia y profundización de los viejos mecanismos de exclusión, es decir, aquellos que tradicionalmente han articulado las posibilidades de acceso, permanencia y conclusión de los estudios con la distribución del ingreso. La exclusión educativa asociada a la inequitativa distribución del ingreso pareciera ser inherente al sistema capitalista, pero sin duda ésta se ha extendido y profundizado con el incremento de la pobreza y del desempleo, a lo que se ha ido sumando el traslado de parte del gasto educativo a las familias.

Al parecer el neoliberalismo contempla la existencia de ciertos individuos de los que se puede prescindir, que de entrada están excluidos, que nunca dejarán de ser analfabetos y/o nunca accederán a la educación primaria. La mayoría de ellos habitantes de zonas rurales y/o de comunidades indígenas. Niños y niñas que ni siquiera aparecen en las estadísticas porque supuestamente la cobertura del primer ciclo educativo ha alcanzado ya el 100% en países como Chile y como México.

La CEPAL (2010) reconoce que desde principios de los años noventa ha habido un “magro” avance con relación a la universalidad de la enseñanza elemental, pero considera que éste se justifica por la dificultad que representa la incorporación de los grupos “más postergados” (extremadamente pobres,

habitantes en zonas rurales, pueblos indígenas y personas de origen afrodescendiente) ya que ésta “requiere importantes inversiones... y supone intervenciones de carácter multisectorial.”

En otras palabras, no ha habido ni habrá un avance significativo en la incorporación de esos grupos a la educación primaria porque ello requiere destinar recursos y realizar acciones que desde la perspectiva neoliberal no resultan rentables, los cálculos costo-beneficio así lo indican y, por tanto, la universalidad de la educación primaria no es más una prioridad.

En ese mismo sentido podemos referirnos a los niños que sí acceden a la escuela pero que, en pleno siglo XXI, no pueden concluir el primer nivel de enseñanza por las precarias condiciones en que viven ellos y sus familias; hablamos, por ejemplo, de los ciento veinte mil niños que en México abandonan cada año las escuelas primarias cada año y de los trescientos cincuenta mil que abandonan los estudios en la secundaria. Niños y jóvenes que tampoco son ya una preocupación central para las instancias que definen la política educativa, porque ahora lo prioritario es la calidad de la educación.

Pero las implicaciones de las transformaciones de la educación básica en las dinámicas de inclusión/exclusión no se limitan a las dificultades para el acceso y la conclusión de los estudios, además de ello han abierto una nueva dimensión de exclusión relacionada con el acotamiento de las posibilidades de participación en diversos ámbitos de la vida social establecido con base en lo que podríamos llamar una nueva “distribución social del conocimiento”.

El Banco Mundial ha definido puntualmente cuánto conocimiento y de que tipo debe proporcionarse a la población en los diferentes niveles educativos. La educación básica, sostienen, debe proporcionar exclusivamente conocimientos elementales, de aplicación inmediata, vinculados con los desempeños laborales y, sobre todo, con la adaptabilidad que se necesita para ser un trabajador sumiso y multifuncional.

Evidentemente esa determinación tiende a excluir del currículo de la primaria y la secundaria el estudio de la Historia, de la Filosofía, de la Geografía y de aquello que llamábamos Civismo. Para instruir a los niños-fuerza de trabajo no hace falta tampoco recurrir a la literatura, leer cuentos, novelas o poesía y mucho menos acercarlos a las experiencias de organización y de lucha que han permitido imaginar y construir proyectos colectivos de transformación social.

Como señala Zygmunt Bauman:

En nuestro volátil mundo de cambio instantáneo y errático, las costumbres establecidas, los marcos cognitivos sólidos y la preferencia por los valores estables, aquellos objetivos últimos de la educación ortodoxa, se convierten en desventajas. Por lo menos ésa es la posición en que las sitúa el mercado del conocimiento para el cual (como sucede con las demás mercancías en los demás mercados) toda lealtad, todo vínculo inquebrantable y todo compromiso a largo plazo son anatema y también un obstáculo que hay que apartar enérgicamente del camino. (Bauman:2005,37)

Considero que más allá de los procesos de privatización, ese es el objetivo central de las reformas en la educación básica, a través de ellas se busca que la mayoría de la población pueda acceder, cuando mucho, al mínimo de ingresos, al mínimo de estabilidad laboral, al mínimo de arraigo, al mínimo de conocimientos, al mínimo de participación, al mínimo de pensamiento crítico, al mínimo de posibilidades de resistencia y transformación...

La manera en que esta nueva “distribución social del conocimiento”, aunada a los específicos desempeños que desde temprana edad se exige a los futuros trabajadores, forma parte de los mecanismos neoliberales para elevar la tasa de plusvalía, emerge como una posible pregunta de investigación para abordar las reformas educativas desde la economía política.

Pero esa misma situación, la reducción de los contenidos curriculares, las

competencias en torno a las cuales se organizan los programas de estudio, así como el énfasis en los resultados del aprendizaje y la centralidad de la evaluación-medición, nos obliga a preguntarnos también con relación al tipo de individuos que los defensores del neoliberalismo buscan formar. Porque, aunque teóricamente en el orden social neoliberal la formación de los individuos no tiene lugar en la escuela, todos sabemos que las prácticas escolares inciden de manera fundamental en la aprehensión de valores, principios y actitudes.

De ahí la importancia de analizar cuidadosamente los contenidos y competencias en los actuales programas de estudio y de sistematizar la manera en que las prácticas pedagógicas se han modificado con la centralidad de la medición-clasificación, tarea que resulta fundamental porque en tanto la vida cotidiana de las escuelas este regida cada vez más por la cuantificación, la selección y la jerarquización, que alcanza no sólo a los niños sino también a los maestros y a las comunidades, los valores que se aceptarán y generalizarán serán precisamente aquellos que enarbolaron los padres del neoliberalismo: la competencia y el individualismo.

Y en esa lógica, a través de esas mismas prácticas, se continuará generando la idea de que las limitaciones y los obstáculos no están en el sistema sino en la gente, que son las personas, los niños, los maestros, los que se quedan rezagados por múltiples deficiencias que a ellos mismos compete superar: prejuicios culturales, defectos de carácter, dependencia de la tradición, insuficiente capacitación, poco esfuerzo, nulo entusiasmo, etc. Es decir, la exclusión seguirá presentándose como autoexclusión y las posibles soluciones se ubicarán en el ámbito privado, individual.

Pero en función de la búsqueda de alternativas quizá lo que resulta más urgente es el análisis de la articulación entre las reformas y el control-mediatización de los actores del proceso educativo.

La revisión de la experiencia chilena deja en claro cómo la reingeniería del

sistema de educación requirió de la violenta imposición de un férreo control de los maestros y los estudiantes, de eliminar todas las instancias de organización y de participación, de intentar borrar la memoria, de imponer un largo el silencio. Control y mediatización que se prolongó más allá de los años de dictadura y permitió profundizar y avanzar las reformas en tiempos de democracia.

En el caso de México el control también fue necesario para transformar la educación, éste se alcanzó por otras vías y con otros argumentos, se establecieron nuevas formas corporativas y se apostó a la imposición de dinámicas de sobrevivencia del más fuerte entre los maestros y las comunidades imponiendo, al igual que en Chile, nuevos mecanismos de control y sumisión.

De manera que es necesario adentrarse tanto a la forma en que se llevó a cabo la destrucción inicial, previa o paralela a la descentralización de los sistemas educativos, como a los significados que para el sometimiento y la coacción de estudiantes, maestros y comunidades tiene la centralidad de la evaluación-medición para las percepciones salariales de los maestros, los presupuestos de las escuelas, las becas de los estudiantes, las posibilidades de incorporación a programas, etc.

Y en esa búsqueda de las especificidades que ha asumido la educación para la reproducción del orden social neoliberal y de la sumisión que de los individuos requiere, debiéramos considerar especialmente aquellos aspectos que, contrario a los objetivos planteados, han detonado la resistencia y la lucha de los pueblos latinoamericanos. Porque después de treinta años de educación neoliberal cabe pensar que, en el fondo, ésta no ha logrado su propósito principal.

Si el fin último de la reconfiguración neoliberal del espacio de la educación básica era impedir que los niños pudieran desarrollar un pensamiento crítico, instruirlos para que aceptaran mecánicamente los valores y principios del orden social neoliberal, impedir que el pueblo pudiera imaginar y construir de nueva cuenta proyectos colectivos e igualitarios, en la actualidad podemos hablar del fracaso de la educación neoliberal. Así lo demuestran el levantamiento de los

estudiantes chilenos y el movimiento del magisterio democrático en México.

Espero que lo planteado en este trabajo pueda leerse como una modesta contribución a esa lucha, a la discusión que se requiere para la construcción de un proyecto político de organización social alternativo al orden neoliberal, y que lo aquí planteado contribuya a precisar lo que en el ámbito educativo tenemos que recuperar, construir e imaginar.



## **Bibliografía**

### **Documentos**

*Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)*, México, mayo de 1992

*Alianza por la calidad de la educación*, México, mayo de 2008

Banco Mundial (1980) *Education Sector Policy Paper*. Washington, D.C., World Bank.

Banco Mundial (1987) *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo, opciones de política*, Washington, D.C, Banco Mundial. [Publicado originalmente en inglés con el título “Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options” en 1986]

Banco Mundial (1989) *Decentralization in Education: An Economic Perspective*, Washington, D.C., World Bank

Banco Mundial (1990) *Primary Education. A World Bank Policy Paper.*, Washington, D.C., World Bank

Banco Mundial (1992) *Earnings and Education in Latin America: Assessing priorities for schooling investment*, Washington, D.C., World Bank.

Banco Mundial (1996) *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington, D.C, Banco Mundial. [Publicado originalmente en inglés con el título “Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review”, en agosto de 1995]

Banco Mundial (1997) *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C

Banco Mundial (1999) *Informe sobre el desarrollo mundial 1998-1999: el conocimiento al servicio del desarrollo*, Washington, D.C

Banco Mundial (2000) *Estrategia Sectorial de Educación*, Washington, D.C

CEPAL (2010) *La Hora de la Igualdad. Brecha por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile; Naciones Unidas/CEPAL

CEPAL (2010) *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

CEPAL (2010<sup>a</sup>) *Documento Informativo del Panorama social de América Latina y el Caribe 2010*, Santiago de Chile, CEPAL

CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, CEPAL.

*Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, México, agosto de 2002.

*Constitución de Apatzingan 1814*. [www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)

*Constitución Política de la República de Chile*, 1925

*Constitución Política de la República de Chile*, 1980

*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana [1814]*, en: Nuestra Historia. Manifiestos históricos de la lucha del pueblo de México por su independencia, libertad, justicia, dignidad y soberanía, Tomo II, Gobierno Legítimo de México/ Comité Ejecutivo Nacional Democrático del SNTE (2010)

Felipe Calderón (2010) *4º informe de Gobierno*. Anexo Estadístico, México Poder Ejecutivo Federal

*Ley General de Educación*, Gobierno de Chile 2009

*Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza*, Gobierno de Chile 1990

Ministerio de Educación de Chile (1993) *Compendio de Información Estadística 1993*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile-MINEDUC

Ministerio de Educación (1999) *Educación para Todos: Evaluación en el año 2000. Informe Chile*, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación de Chile (1993a) *Educación de Calidad para Todos. Políticas educacionales y culturales. Informe de Gestión 1990-1993*, Santiago de Chile.

Ministerio de Educación de Chile (1996) *Compendio de Información Estadística 1996*, Santiago de Chile, Gobierno de Chile-MINEDUC

Naciones Unidas (2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

OCDE (2004) *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*

OCDE (2008) *Panorama de la Educación 2008. Nota Informativa para México*, [www.oecd.org/dataoecd/24/57/41288187.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/24/57/41288187.pdf)

OEI/SEP (1994) *Sistema Educativo Nacional de México*. México, Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos [informe realizado por Germán Álvarez Mendiola et. al.] consultado diciembre 2009, disponible en: <http://www.oei.es/quipu/mexico/mex02.pdf>

Oficina Regional de la Internacional de la Educación para América Latina (2002) *Chile: Descentralización, privatización e inequidad educativa*, San José, Costa Rica. [www.ei-ie-al.org](http://www.ei-ie-al.org)

Oficina Regional de la Internacional de la Educación para América Latina (2003) *La privatización de la educación en Chile*, San José, Costa Rica. [www.ei-ie-al.org](http://www.ei-ie-al.org)

*Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, Poder Ejecutivo Federal

*Programa de Educación, Salud y Alimentación (s/f) PROGRESA*, México Poder Ejecutivo Federal,

*Programa de la Unidad Popular*. [www.salvador-allende.cl/Unidad\\_Popular/programaup.pdf](http://www.salvador-allende.cl/Unidad_Popular/programaup.pdf)

*Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, Poder Ejecutivo Federal

*Programa Nacional de Educación 2007-2012*, México, Poder Ejecutivo Federal

*Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*, México, Poder Ejecutivo Federal

*Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, Poder Ejecutivo Federal

SEP (2010) *Quinto Informe de Labores*, México.

UNESCO (1966) *Educación y desarrollo en América Latina. Bases para una política educativa*. Buenos Aires, Argentina, Solar/Hachette.

UNESCO (1990) *Declaración Mundial sobre educación para todos "Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje"*. [www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF)

UNESCO (2004) *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina. ¿Estamos realmente tan cerca?* Informe Regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculados a la Educación, Santiago de Chile.

UNESCO/ORELAC (1992) *Situación Educativa de América Latina y el Caribe 1980-1989*, Santiago de Chile.

UNESCO-ORELAC (1976) *Evolución reciente de la educación en América Latina. Un estudio de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe*. Tomo I: Procesos, escollos y soluciones; Tomo II Evolución reciente de la educación en América Latina. Crecimiento y patrocinio; Tomo IV. Análisis Regional: Chile; Tomo VI. Análisis Regional: México. México, SepSetentas.

UNESCO-ORELAC (1992) *Situación Educativa de América Latina y el Caribe 1980-1989*. Santiago de Chile.

## Artículos y libros

- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (1997) *A la sombra de la revolución mexicana*, México, SEP.
- Akkari Abdeljalil (2011) *Internalizacáo das políticas educacionais. Transformacões e desafios*. Brasil, Editora Vozes.
- Almonacid Claudio (2000) “Educación, trabajo y exclusión social: tendencias y conclusiones provisorias” en: Gaudencio Frigotto y Pablo Gentili, *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*, Buenos aires, CLACSO.
- Álvarez Barret, Luis (1981) “Justo Sierra y la obra educativa del porfiriato, 1901-1911”, en: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coordinadores) *Historia de la educación pública en México*, México, SEP/Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, Perry “Neoliberalismo: un balance provisorio” en: Emir Sader y Pablo Gentili (compiladores) *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Eudeba, 1999
- Assaél Bundnik Jenny (2009) “Políticas educativas de estandarización y control: sus efectos en la gestión democrática y calidad de la enseñanza en Chile” Ponencia presentada en el III Congreso Interamericano / XXIV Simposium Brasileño “Política de Administración de la Educación”, Vitoria, Brasil 12 al 14 de agosto, 2009. [www.opech.cl/](http://www.opech.cl/)
- Atria, Fernando (2010) “El sentido de la educación pública” *Revista Docencia* Año XV, Núm. 41, agosto 2010, Santiago de Chile, Colegio de Profesores.
- Bauman, Zygmunt (2005) *Los retos de la educación en la modernidad líquida*, España, gedisa editorial.
- Berkhout Sarie J. y Wielemans, Willy (2005) “Hacia una nueva comprensión de la política educativa: un enfoque integrador”, en: Julián J. Luengo (compilador) *Paradigmas de gobernación y de exclusión social en la educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea*; Barcelona, Ediciones Pomares.
- Bertussi Guadalupe Teresinha (1994) “La teoría crítica de la educación: dos aproximaciones” en: Ruy Mauro Marini y Mária Millan (coordinadores) *La Teoría Social Latinoamericana. Subdesarrollo y dependencia (Tomo II)*, México, Ediciones el Caballito.

- Bielschowsky, Ricardo (1998) "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: Una reseña" en: CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, Santiago de Chile, CFE/CEPAL.
- Blat Gimeno, José (1981) *La educación en América Latina y el Caribe en el último tercio del siglo XX (Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe, organizada por la Unesco, México, D.F.- 1979)*, París, Unesco.
- Bolaños Martínez, Raúl (1981) "Orígenes de la educación pública en México", en: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coordinadores) *Historia de la educación pública en México*, México, SEP/FCE
- Braslavsky, Cecilia (1985) "Etapas históricas de las estrategias nacional para la enseñanza general obligatoria en Hispanoamérica", en: María de Ibarrola y Elsie Rockwell (compiladoras) *Educación y clases populares en América Latina*, México, DIE-IPN, pp. 15-41
- Brunner, José Joaquín (1981) "Educación y hegemonía en Chile: seis proposiciones" Material de Discusión, Programa FLACSO-Santiago de Chile, No. 9
- (1986) "La cultura autoritaria y la escuela", Cuadernos Políticos, No. 46, México, D.F., abril-junio de 1986 [www.cuadernospoliticos.unam.mx/](http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/)
- Brunner, José Joaquín y otros (2007) "Mitos y realidades de la Educación. Informe: Claves para el debate sobre la calidad educacional", Santiago de Chile, Universidad Adolfo Ibáñez. Presentación en power point disponible en: <http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/mitos/pdf>
- Carnoy, Martin y De Moura, Claudio (1997) ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? BID.
- Castro, Pedro (1977) *La educación en Chile de Frei a Pinochet*, España, Tierra 2/3.
- CENDA (2002) Informe de Remuneraciones del Magisterio, Santiago de Chile, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, Colegio de Profesores, [www.cendachile.cl/Home/.../remuneraciones-del-magisterio-dic-2002](http://www.cendachile.cl/Home/.../remuneraciones-del-magisterio-dic-2002)
- Colegio de Profesores (2005) "Informe Chile", en *Las Reformas educativas en los países del Cono Sur: un balance crítico*, Buenos aires, CLACSO.
- Coll Lebedeff, Tatiana (2005) "El INEE y su dilema: evaluar para cuantificar y clasificar o para valorar y formar" en: César Navarro Gallegos (coordinador) *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox*, México, UPN/Miguel Ángel Porrúa.
- (2009) "Una Alianza por la Calidad, o el reiterado fracaso y fraude de la

- evaluación. *El Cotidiano*, Vol. 24, Núm. 154, marzo-abril, 2009, pp. 39-52, México, UAM-Azcapotzalco.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo (1982) *Justo Sierra. Textos. Una antología general*, México, SEP/UNAM.
- Contreras Paulina y Corbalán Francisca (2010) “¿Qué podemos esperar de la Ley de Subvención Escolar Preferencial? *Revista Docencia* Año XV, Núm. 41, agosto 2010, Santiago de Chile, Colegio de Profesores.
- COPLAMAR (1999) [1ª. Edición 1982] *Necesidades Esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Educación*. México, Siglo XXI.
- Cornejo, Rodrigo (2006) “El experimento educativo chileno 20 años después: una mirada crítica a los logros y falacias del sistema escolar”, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 4, No. 1 [www.rinace.net/reicepres.htm](http://www.rinace.net/reicepres.htm)
- Cox Cristián (2003) “Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX” en: Cristian Cox (editor) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Cristián Bellei, Daniel Contreras y Juan Pablo Valenzuela, editores, (2010) *Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago de Chile, Universidad de Chile/UNICEF.
- De Ibarrola, María (1985) “Contradicciones de la escolaridad en México” en: María de Ibarrola y Elsie Rockwell (compiladoras) *Educación y clases populares en América Latina*, México, DIE-IPN.
- Delors, Jacques (1996) *La educación encierra un tesoro*, México, Naciones Unidas.
- Delval, Juan (2008) *Los fines de la educación*. México, Siglo XXI [Primera edición en español 1990]
- Donoso Romo, Andrés (2010) “La nación como protagonista de la educación en América Latina, 1870-1930”, *Revista Historia de la Educación Latinoamericana* vol. 14, 2010, Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Dubet, Francois (2005) “Exclusión social, exclusión escolar”, en: Julián J. Luengo (compilador) *Paradigmas de gobernación y de exclusión social en la educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea*; Barcelona, Ediciones Pomares.
- Egaña, Loreto y Abraham Magendzo (1983) *El marco teórico-conceptual del proceso de descentralización educativa (1973-1983)*, Santiago de Chile, PIIE.

- Elgueta Belarmino y Chelén Alejandro (1997) "Breve historia de medio siglo en Chile," en: Pablo González Casanova (coordinador) *América Latina: historia de medio siglo*, Tomo I América del Sur, México, Siglo XXI
- Fernández, Sergio (1999) "Carrera Magisterial: ¿promoción o control docente) en: Aurora Loyo –coordinadora- *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM-Plaza y Valdés
- Fierro, Cecilia, Guillermo Tapia y Flavio Rojo (2009) "Descentralización educativa en México. Un recuento analítico" Informe para el Proyecto de cooperación entre México y la OCDE para la Mejora de la Calidad de las Escuelas en México 2008-2010. [www.oecd.org/dataoecd/7/9/44906363.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/7/9/44906363.pdf)
- Freire, Paulo (2007) *La educación como práctica de la libertad*. México, Siglo XXI editores. [primera edición 1969]
- Friedman Milton (1966) *Capitalismo y Libertad*; Madrid, Ediciones Rialph. [Título original: *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1962]
- Friedman Milton y Friedman Rose (1983) *Libertad de elegir*. Barcelona, España, Ediciones Orbis. [Título original: *Free to Choose*, Nueva York, 1980]
- Gajardo, Marcela (1982) Educación Chilena y régimen militar: itinerario de cambios. Documento de Trabajo, Programa FLACSO-Santiago de Chile, No. 138, abril 1982.
- (1999) "Reformas educativas de América Latina. Balance de una década" *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*, No. 15.
- Gentili, Pablo (1995) "¿Qué hay de nuevo en las formas de exclusión educativa? Neoliberalismo, trabajo y educación", *revista Educacao & Realidade*, v. 20, no 1, enero-junio de 1995, Universidade do Estado de Rio Grande do Sul, Porto Alegre
- (2009) "Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)", *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 49.
- (2004) "Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías" en: Pablo Gentili (coordinador) *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*, México, UACM, 2004.
- Golbert, Laura (2004) *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?. El caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*; Buenos Aires, CLACSO.
- Gómez Leyton, Juan Carlos (2008) "Gobernabilidad social en los tiempos de Michelle Bachelet. Política, sociedad civil y ciudadanía.", en: Carlos Moreira, Diego Raús,

- Juan Carlos Gómez Leyton (coordinadores) *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, Montevideo, editorial TRILCE.
- Gómez Navas, Leonardo (1981) *La Revolución Mexicana y la educación popular*, en: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coordinadores) *Historia de la educación pública en México*, México, SEP/Fondo de Cultura Económica.
- Granados Roldán, Otto. "Estado y rectoría del desarrollo en México: una perspectiva política" en: *México. 75 años de Revolución*. FCE, México, 1988
- Guerra Mendoza, Marcelino (2005) PRONAE 2001-2006. Transformación de la gestión en el nivel de educación básica. ¿Articulación artificial o control sofisticado" en: César Navarro Gallegos (coordinador) *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox*, México, UPN/Miguel Ángel Porrúa.
- Hayek, Friedrich A. (1978) *Camino de Servidumbre*. Traductor José Vergara, Madrid, Alianza. [The Road to Serfdom. Chicago, Chicago U.P. 1944].
- (1982) "Los principios de un orden social liberal" en *Estudios Públicos. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales* No. 6, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos. Versión electrónica, recuperada en agosto de 2010 en: [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/autor\\_1413.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/autor_1413.html)
- (1988) "El Atavismo de la justicia social" en *Estudios Públicos. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales* No. 36, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos. Versión electrónica, recuperada en agosto de 2010 en: [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/autor\\_1413.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/autor_1413.html)
- (1996) *Los Fundamentos de la Libertad*, Tomo II, España, Ediciones Folio.
- Heyneman, Stephen P. (2007) "Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial 1960-2000" en: Xavier Bonal, Aina Tarabini-Castellani y Antoni Verger (compiladores) *Globalización y Educación. Textos fundamentales*. Argentina, Miño y Dávila editores.
- Imaz Gispert Carlos (2012) "Maestros insurrectos: razones de su rebeldía" *La Jornada*, México, 17 de marzo de 2012.
- INEE (2009) *Panorama Educativo de México 2009*, México, Instituto Nacional para la Evaluación Educativa.
- Inzunza H., Jorge; Assaél B., Jenny; Scherping V., Guillermo (2011) "Formación docente inicial y en servicio en Chile. Tensiones de un modelo neoliberal" *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 48, enero-marzo, 2011 México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

- Iturriaga, José E. "La creación de la Secretaría de Educación Pública", en: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coordinadores) *Historia de la educación pública en México*, México, SEP/Fondo de Cultura Económica.
- Kremerman S., Marco (2007) *Radiografía del Financiamiento de la Educación Chilena: Diagnóstico, Análisis y Propuestas. Por una Educación Universal, Gratuita y de Calidad*. Santiago de Chile, OPECH.
- Larrañaga, Osvaldo (1995) "Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica", revista *Estudios Públicos* No. 60 (primavera 1995), Santiago de Chile, CEP, [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)
- Latapí Serre, Pablo (1998) "Un siglo de educación nacional: una sistematización" en: Pablo Latapí Serre (coordinador) *Un siglo de Educación en México*, México, Tomo I, Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica.
- Latapí Serre, Pablo y Manuel Ulloa Herrero (2000) *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, UNAM/FCE.
- Latorre, Carmen Luz y Núñez Iván (1987) *El financiamiento de la educación en Chile: evolución histórica y alternativas futuras*, Santiago de Chile, PIIE, Academia de Humanismo Cristiano.
- Lazarín, Federico (1996) "Educación para las ciudades. Las políticas educativas 1940-1982", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-junio 1996, vol. 1, núm. 1, COMIE, México, disponible: [www.comie.org.mx/revista/](http://www.comie.org.mx/revista/)
- Lerner, Bertha (2009) *Banco Mundial. Modelo de desarrollo y propuesta educativa (1980-2006)*, México, UNAM/IIS y Bonilla Artigas Editores.
- Letelier, Valentín (1895) "El estado y la educación nacional" Discurso pronunciado en la sesión solemne celebrada por la Universidad el 16 de septiembre de 1888; en: Valentín Letelier, *La Lucha por la Cultura. Miscelánea de Artículos Políticos y Estudios Pedagógicos*, Santiago de Chile, Imp. y Enc. Barcelona.
- Littlewood Paul, Herkommer Sebastian y Koch Max (2005) "El discurso de la exclusión social: un análisis crítico sobre conceptos y modelos de interpretación", en: Julián J. Luengo (compilador) *Paradigmas de gobernación y de exclusión social en la educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea*; Barcelona, Ediciones Pomares.
- Littlewood Paul (2005) "Escolarización exclusiva", en: Julián J. Luengo (compilador) *Paradigmas de gobernación y de exclusión social en la educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea*; Barcelona, Ediciones Pomares.

- Llomovate Neer, Silvia Yolanda (1986) "Educación y política educativa en América Latina", en: Ma. Teresa de Sierra Neves (compiladora) *El desarrollo del capitalismo y la problemática educativa en América Latina*, México, SEP-UPN, Colección cuadernos de cultura pedagógica, serie: conferencias, No. 4; pp. 35-55
- Loyo, Aurora (1999) "Presentación" y "Las ironías de la modernización: el caso del SNTE", en: Aurora Loyo –coordinadora- *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM-Plaza y Valdés.
- Ludlow Leonor (1999) "La jerarquía católica ante el proyecto de modernización educativa" en: Aurora Loyo –coordinadora- *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM-Plaza y Valdés.
- Magendzo Abraham (1988) Desarrollo de las normas curriculares bajo el régimen militar (1973-1987): un análisis crítico. Santiago de Chile, PIIE, Academia del Humanismo Cristiano.
- Magendzo Salomón y Consuelo Gazmuri (1981) El control autoritario expresado en las circulares del Ministerio de Educación en el periodo 1973-1981, Santiago de Chile, PIIE.
- Martínez Boom, Alberto (2004) De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina. España, Anthtopos/Convenio Andrés Bello.
- Martinic, Sergio (2001) "Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina" Revista Iberoamericana de Educación No. 27.
- Marx, Carlos (1968) Manuscritos económico-filosóficos de 1844, México, Editorial Grujalbo.
- Medina Echavarría José (1970) [primera edición 1967] *Filosofía, educación y desarrollo*. México, Siglo XXI editores.
- Medina, Luis (1978) *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México.
- Mejía Zúñiga, Raúl "La escuela que surge de la Revolución", en: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coordinadores) *Historia de la educación pública en México*, México, SEP/Fondo de Cultura Económica.
- Meneses Morales, Ernesto (1998) "El saber educativo" en: Pablo Latapí Serre (coordinador) *Un siglo de Educación en México*, México, Tomo II, Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, Lorenzo (1996) "El primer tramo del camino", en: Historia general de México, México, El Colegio de México [primera reimpresión de la cuarta edición 1994]

- Miranda López, Francisco (2010) "La Reforma Curricular en la Educación Básica" en: Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coordinadores) *Los grandes problemas de México, T. VII Educación*, México, El Colegio de México.
- Monsiváis, Carlos (1996) "Notas sobre la cultura mexicana en el siglo XX", en: Historia general de México, México, El Colegio de México [primera reimpresión de la cuarta edición 1994]
- Moreno y Kalbtk, Salvador (1981) "El porfiriato. Primera etapa (1876-1901)", en: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coordinadores) *Historia de la educación pública en México*, México, SEP/Fondo de Cultura Económica.
- Mundy, Karen (2007) "El multilateralismo educativo y el (des)orden mundial" en: Xavier Bonal, Aina Tarabini-Castellani y Antoni Verger (compiladores) *Globalización y Educación. Textos fundamentales*. Argentina, Miño y Dávila editores.
- Navarro Gallegos, César (2005) Una entrañable relación: el SNTE y el gobierno de Vicente Fox", en: César Navarro Gallegos (coordinador) *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox*, México, UPN/Miguel Ángel Porrúa.
- (2009) "La Alianza por la Calidad de la Educación: pacto regresivo y cupular del modelo educativo neoliberal" *El Cotidiano*, Vol. 24, Núm. 154, marzo-abril, 2009, pp. 25-37, México, UAM-Azcapotzalco
- Núñez Prieto, Iván (1997) "El ministerio de Educación de Chile (1927-1997): una mirada analítica", en Cristián Cox y otros, *160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación*, Santiago de Chile, MINEDUC
- O'Gorman, Edmundo (2009) Justo sierra y los orígenes de la Universidad de México 1910; México, UNAM [Primera edición 1950]
- Ocampo, José Antonio (1998) "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina." *Revista de la CEPAL* No. 65, agosto 1998.
- Oliva, María Angélica (2008) Política educativa y profundización de la desigualdad en Chile. *Estudios pedagógicos*, vol.34, n.2 [citado 2010-01-11], pp.207-226. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-07052008000200013&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07052008000200013&lng=es&nrm=iso)
- Ornelas, Carlos (1998) "La cobertura de la educación básica" en: Pablo Latapí Serre (coordinador) *Un siglo de Educación en México*, México, Tomo II, México, Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica.
- (2009) *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica [primera edición 1995]

- (2010) *Política, Poder y Pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo XXI.
- Ossenbach Sauter, Gabriela (1993) “Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)” OEI - *Revista Iberoamericana de Educación*, número 1, enero-abril 1993.
- (2010) “Las relaciones entre el Estado y la Educación en América Latina durante los siglos XIX y XX” en: *Docencia*, Año XV, No. 40 mayo 2010, Santiago de Chile, Colegio de Profesores de Chile A.G.
- PIIE (1984) *Las Transformaciones de la Educación bajo el Régimen Militar*, Santiago de Chile, PIIE.
- Popkewitz, Thomas S. (1994) “Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas” *Revista de Educación*, no. 305, Madrid, Ministerio de Educación.
- Popkewitz, Thomas S. y Lindblad Sverker (2005) “Gobernación educativa e inclusión y exclusión social: dificultades conceptuales y problemáticas en la política y en la investigación” en: Luengo, Julián J. (compilador) *Paradigmas de gobernación y de exclusión social en la educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea*, Barcelona-México, Ediciones Pomares.
- Prieto Figueroa, Luis Beltrán (1990) *El Estado y la educación en América Latina*, Venezuela, Monte Ávila Editores [1ª edición 1977]
- Psacharopoulos, George y Maureen Woodhall (1987) *Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión*. Washington, D.C, Tecnos/Banco Mundial. [Publicado originalmente en inglés con el título *Education for development. An Analysis of Investment Choices*, por Oxford University Press]
- Puiggrós, Adriana (1994) *Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina*. México, Paidós Educador [1980]
- (1989) “Educación neoliberal y alternativas”, en: Alcántara Santuario Armando, Pozas Horcasitas Ricardo y Torres Carlos Alberto (Coordinadores) *Educación, Democracia y Desarrollo*, en el fin de siglo, México, Siglo XXI.
- (2010) “Avatares y resignificaciones del Derecho a la Educación en América Latina” en: *Docencia*, Año XV, No. 40 mayo 2010, Santiago de Chile, Colegio de Profesores de Chile A.G.
- Puryear Jeffrey (2003) “La educación en América Latina: Problemas y Desafíos”, en: Marcela Gajardo y Jeffrey Puryear (editores) *Formas y Reformas de la Educación en América Latina*. Santiago de Chile, PREAL / LOM Ediciones.

- Rama, Germán W. (1978) *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*. UNESCO-CEPAL-PNUD, [unesdoc.unesco.org/images/0003/000331/033155sb.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0003/000331/033155sb.pdf)
- Redondo, Jesús; Descouviéres, Carlos y Rojas, Karina (2004) *Reflexiones e Investigaciones de la Educación Obligatoria (1990-2001)*, Santiago de Chile, Universidad de Chile/ LOM ediciones.
- Reimers, Fernando (1991) *Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica*. Santiago, Chile, UNESCO-ORELAC.
- Revista *Docencia* (2009) “Estandarización educativa en Chile: un peligroso hábito”, *Docencia*, Año XIV, Núm. 38, agosto 2009, Santiago de Chile, Colegio de Profesores.
- Reyes Jedlicki, Leonora (2010) “Profesorado y trabajadores: Movimiento educacional, crisis educativa y reforma de 1928” en: *Docencia* No. 40 Año XV, mayo 2010, Colegio de Profesores de Chile A.G.
- Rivera Ferreiro, Lucía (2005) “El Programa Escuelas de Calidad. Nuevas formas de exclusión y desigualdad educativa”, en: César Navarro Gallegos (coordinador) *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox*, México, UPN/Miguel Ángel Porrúa.
- Rubinar Solis, Luis (2003) “Educación Chilena Siglo XXI ¿Cambalache estado-mercado?” Parte II. *Educere*, octubre-diciembre, año 7, vol. 023, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, pp. 357-370
- Ruiz Durán, Clemente (1997) *El reto de la educación superior en la sociedad del conocimiento*, México, ANUIES. [http://www.anui.es.mx/servicios/d\\_estrategicos/libros/lib1/000.htm](http://www.anui.es.mx/servicios/d_estrategicos/libros/lib1/000.htm)
- Ruiz Schneider Carlos (2010) *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*, Santiago de Chile, LOM ediciones.
- Sader, Emir (2003) Anderson, Perry; Boron, Atilio A.; Sader, Emir; Salama, Pierre y Therborn, Göran. “La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social.” en: *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Emir Sader (comp.) y Pablo Gentili (comp.). 2ª. ed.. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2003. Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/trama/social.rtf>
- Saint-Martin, Denis (2004) “Del Estado Providencial al Estado de Inversión Social: ¿un nuevo paradigma para engendrar la economía del saber?” en: Revista *Foro Internacional* No. 176, vol. XLIV, número 2 (abril-junio 2004) pp. 281-300; México, El Colegio de México.
- Salinas de Gortari, Carlos (1989) “Discurso pronunciado en la ceremonia de presentación de Programa para la Modernización Educativa 1989-1994.”

----- (2000) *México. Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés.

Samoff, Joel (2005) “*The pursuit of effective external support and persisting external influence – direct, indirect, and negotiated*”; disponible en: <http://www.nuffic.nl/pdf/os/em/samoff.pdf>

Sandoval Flores, Etelvina (2006) “Para pensar la Reforma a la Educación Secundaria: Presentación” *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, octubre-diciembre, año/vol. 11, Núm. 03, México, COMIE

Santiago Chepi, Azaél (2009) “La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, 29 años de lucha por la democratización del SNTE, la educación y el país.” Ponencia presentada en el *Foro 30 Años de la CNTE*, México, Casa Lamm, 17 de agosto de 2009. <http://frentepopular.wordpress.com/2009/08/24/la-coordinadora-nacional-de-trabajadores-de-la-educacion-29-anos-de-lucha-por-la-democratizacion-del-snte-la-educacion-y-el-pais/>

Saraví, Gonzalo A. (2006) “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina” en: Saraví, Gonzalo A. (editor) *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*; México/Argentina, CIESAS/Prometeo.

Sarmiento, Domingo Faustino (1989) *De la educación Popular*, Santiago de Chile, Imprenta de Julio Berlin, disponible: [www.cervantesvirtual.com/obra/de-la-educacion-popular--0/](http://www.cervantesvirtual.com/obra/de-la-educacion-popular--0/)

Scherping, Guillermo (2007) Intervención en el Seminario “LOCE y Colegios Particulares Subvencionados: ¿Es la vía para una educación de calidad?” Sofofa, 12 de junio de 2007. [www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/.../12\\_gscherping.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/.../12_gscherping.pdf)

Scherping, Guillermo, Jenny Assáel, Isabel Guzmán, Patricio Escobar, Antonio Aravena (2002) “Informe Chile” en: *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance Crítico*, Buenos Aires, CLACSO

Schmelkes, Silvia (1998) “La educación básica” en: Pablo Latapí Serre (coordinador) *Un siglo de Educación en México*, México, Tomo II, Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económico.

Schultz, Theodore (1998) “Valor económico de la educación. Formación del capital humano, inversión y desarrollo” en: De Ibarrola María, *Las dimensiones sociales de la Educación*, México, SEP/Ediciones El Caballito.

Silver Hilary (2005) “Reconceptualización de la desventaja social: tres paradigmas de exclusión social”, en Julián J. Luengo (compilador) *Paradigmas de gobernación y de exclusión social en la educación. Fundamentos para el análisis de la discriminación escolar contemporánea*; Barcelona, Ediciones Pomares.

- Solana, Fernando (1981) "Introducción: Pasado y futuro de la educación pública mexicana", en: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coordinadores) *Historia de la educación pública en México*, México, SEP/Fondo de Cultura Económica.
- Sosa Elízaga, Raquel (1996) *Los Códigos Ocultos del Cardenismo*, México, UNAM/Plaza y Valdés.
- (2001) "Exclusión y conocimiento Social" Ponencia presentada en la *Primera conferencia regional de la Asociación Internacional de Sociología en América Latina*, Porlamar, Isla de Margarita, Venezuela, 7 al 11 de mayo del 2001.
- (2011) *Hacia la recuperación de la soberanía educativa en América Latina: conciencia crítica y programa*; México, UNAM-CLACSO (en prensa)
- Sosa, Ignacio (1981) *Conciencia y proyecto nacional en Chile 1891-1973*, México, UNAM
- Sotelo Inclán, Jesús "La educación socialista", en: Fernando Solana, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (coordinadores) *Historia de la educación pública en México*, México, SEP/Fondo de Cultura Económica.
- Soto Guzmán Viola (2005) "La educación: el paso del Estado garante al Estado privatizador durante el régimen autoritario"
- Soto Sepúlveda, Maximiliano (2004) "Políticas educacionales en Chile durante el siglo XX", *Revista Mad* No. 10, Departamento de Antropología, Universidad de Chile, [www.revistamad.uchile.cl/10/paper04.pdf](http://www.revistamad.uchile.cl/10/paper04.pdf)
- Suárez, Daniel (2004) "El principio educativo de la nueva derecha. Neoliberalismo, ética y escuela pública" en: Pablo Gentili (coordinador) *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*, México, UACM.
- Tedesco, Juan Carlos (1984) "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina"; en Ricardo Nassif, German W. Rama y Juan Carlos Tedesco, *El sistema educativo en América Latina*, Argentina, Kapelusz, UNESCO-CEPAL-PNUD
- Tetelboin H., Carolina (1995) "La otra cara de las políticas sociales en Chile", en: Carlos, M. Vilas (coordinador) *Estado y políticas sociales después del ajuste*. México, UNAM/Nueva Sociedad.
- Tirado, Ricardo (1999) "La cúpula empresarial en el debate educativo" en: Aurora Loyo – coordinadora- *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM-Plaza y Valdés.
- Tiramonti Guillermina (2008) "Mutaciones en la articulación Estado-sociedad. Algunas consideraciones para la construcción de una nueva agenda educativa" en:

- Rosana Perazza (compiladora) *Pensar en lo público: Notas sobre la educación y el Estado*. Argentina, AIQUE Educación.
- Tokman, Víctor E. (2006) "Empleo y protección: una vinculación necesaria" en: Carlos Gerardo Molina (editor) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*; México, BID/Planeta.
- Torres, Carlos Alberto (2002) "The State, privatization and educational policy: a critique of neoliberalism in Latin America and some ethical and political implications". *Comparative Education Review*, Vol. 38 (4), University of Chicago; disponible en: [www.journals.uchicago.edu/](http://www.journals.uchicago.edu/)
- (2004) "Estado, privatización y política educacional. Elementos para una crítica del neoliberalismo" en: Pablo Gentili (coordinador) *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*, México, UACM, 2004.
- (2006) *Educación y Neoliberalismo. Ensayos de oposición*, Madrid, Editorial Popular.
- (2008) "Después de la tormenta neoliberal: la política educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía" *Revista Iberoamericana de Educación* No. 48, Chile
- Vázquez, Josefina Zoraida (1997) "La Modernización Educativa (1998-1994)" en *Historia Mexicana* Vol. XLVI, núm. 4 abril-mayo 1997.
- Vuskovic, Pedro. "Raúl Prebisch y su teoría del capitalismo periférico". *Comercio Exterior*, vol 37, num 5, México, mayo 1987, pp. 409-413.
- Weinberg, Gregorio (1995) *Modelos educativos en la historia de América Latina*, Argentina, UNESCO-CEPALAZ editora.
- Zea, Leopoldo (1985) *El positivismo y la circunstancia mexicana*, México, FCE/SEP Lecturas Mexicanas No. 185
- Zogaib Achar, Elena (1999) "La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa" en: Aurora Loyo –coordinadora- *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM-Plaza y Valdés.