

# La coyuntura educativa en América Latina y el Caribe

Orlando Pulido analiza la educación en América Latina en un contexto neoliberal. Destaca la tendencia mercantilista dominante que privilegia la educación instrumental a las políticas de crecimiento macroeconómico y ajuste fiscal, y cómo las radicales reformas buscan consolidar modelos de gestión de los sistemas y las instituciones educativas de corte administrativo y gerencial.

---

## ORLANDO PULIDO CHAVES

*Coordinador General del Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE)*

---

En materia de políticas educativas, América Latina y el Caribe está lejos de presentar un panorama unificado: muestra, más bien, un escenario de continuidades y rupturas relacionadas con la aplicación de políticas basadas en enfoques neoliberales. El punto de inflexión para analizarlas está dado por la progresiva consolidación del enfoque de derechos frente a la tendencia mercantilista impulsada por el neoliberalismo.

En el marco de la coyuntura educativa mundial se debe destacar el fortalecimiento de procesos de resistencia caracterizados por el avance en materia de diseño y aplicación de políticas educativas con enfoque de derechos. Estos avances se traducen tanto en las normativas internacionales como en las legislaciones y las realizaciones de algunos países de América Latina y el Caribe, particularmente a partir de la adopción del esquema de las 4A (Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad, Aceptabili-

dad) propuesto por Katarina Tomasevski, relatora especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación en el periodo comprendido entre 1998 y el 2004.

A continuación se presentan algunos de los rasgos esenciales de las tendencias vividas en América Latina en materia de políticas educativas, ilustrados con casos representativos en determinados países de la región.

## CONTINUIDADES NEOLIBERALES

Existen algunos países en los que la continuidad de las políticas de corte neoliberal sigue siendo dominante. En ellos predomina la tendencia mercantil que privilegia una visión de la educación instrumental a las políticas de crecimiento macroeconómico y ajuste fiscal. En este grupo se pueden ubicar principalmente, con matices, Colombia, México, Panamá, Honduras, Costa Rica y Chile a partir del Gobierno del presidente Sebastián Piñera. Estos países, con regímenes políticos de derecha y centro-derecha, adelantan reformas educativas de corte abierta o disimuladamente neoliberal. Hasta la reciente victoria de Ollanta Humala en el Perú, ésta era también la visión del gobierno del presidente Alan García; toda-



vía se discute el sentido de la política instaurada por el nuevo Gobierno que anuncia posturas críticas frente al enfoque neoliberal.

En ellos se pregonan la necesidad de avanzar en el mejoramiento de la calidad de la educación como condición para el crecimiento y el aumento de la productividad. Se da un fortalecimiento progresivo de las tendencias privatizadoras y semiprivatizadoras que, en algunos casos, reivindican como discurso la defensa del derecho a la educación, mientras desfinancian la educación estatal, fortalecen las modalidades de tercerización de la prestación del servicio educativo, consolidan modelos de *"business education"* y adelantan radicales reformas para consolidar modelos de gestión de los sistemas y las instituciones educativas de corte administrativo y gerencial, basados en la optimización de la relación coste/beneficio.

Esta tendencia ha dejado atrás, inclusive, las reivindicaciones propias de los principios educativos liberales que pregonaban la universalidad, la gratuidad, la obligatoriedad y la laicidad, que en buena parte de estos países siguen en el orden del día. Se avanza en la consolidación de políticas por demanda que se atienden con criterios de focalización de la inversión y la atención, en la precarización de la profesión docente, la transnacionalización en la prestación del servicio, la homogeneización de los

sistemas de evaluación por pruebas masivas que pretenden medir logros estandarizados de aprendizaje, la consolidación de modelos de articulación de los niveles educativos con énfasis en la búsqueda de salidas hacia la formación en competencias laborales, la reafirmación de una concepción de la calidad instrumental y técnica antes que educativa y pedagógica, entre otras.

### MODELOS DE CONCERTACIÓN

Los modelos de concertación surgieron en América Latina como expresión de ruptura con los regímenes neoliberales y ascenso al control del Estado de coaliciones de centro-izquierda, largamente maduras en las luchas de resistencia adelantadas por partidos y movimientos sociales democráticos alternativos contra crueles dictaduras y contra los duros efectos del neoliberalismo sobre las comunidades más pobres.

Una de las más representativas de este lento proceso de maduración es la ilustrada por el presidente Lula en Brasil, quien venía aspirando a la Presidencia desde 1989 y asumió la primera magistratura en el 2003 en nombre del Partido de los Trabajadores. Al final de su segundo mandato mostró un balance de fortalecimiento de la alternativa política por él representada expresada en el triunfo de Dilma Rousseff en la campaña presidencial. La coyuntura educativa en Brasil está marcada por el pro-

ceso de elaboración, tramitación y regulación del Plan Nacional de Educación (PNE) 2011-2020, que pretende corregir el rumbo instaurado por las reformas neoliberales y ajustar y superar los contenidos del Plan Nacional Educativo 2001-2010.

En abril del 2010, la Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación logró aprobar todas sus propuestas en la Conferencia Nacional de Educación (Conae), que contó con la participación de 450 000 delegados en sus etapas preparatorias municipales, intermunicipales, distritales y estatales y que fue precedida por las conferencias de educación profesional (Conep) y de educación básica (Coneb). De particular importancia para nosotros es la experiencia educativa del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), que ha levantado la consigna: "Reforma Agraria: Con Escuela, Tierra y Dignidad" y construido una singular concepción y una práctica de escuela pública de educación para niños, adolescentes y jóvenes de los campamentos y asentamientos del MST en más de 20 años de historia. Esta experiencia no cabe en la categoría de los modelos de concertación y corresponde más bien a los modelos autonomistas que se reseñan más abajo. Sin embargo, por razones de orden en la exposición se incluye en este apartado. El triunfo más reciente del movimiento social educativo se concreta en la asignación del 10% del PIB al presupuesto para Educación.

El caso de Chile también resulta paradigmático por el papel que desempeñó desde 1988 hasta el 2010; tanto, que de él tomamos el nombre para este grupo. Su nombre completo fue: "Concertación de Partidos por la Democracia" y designó una coalición de partidos políticos de centro-izquierda que gobernó Chile desde el 11 de marzo de 1990 hasta el 11 de marzo del 2010, cuando asumió el poder el presidente Sebastián Piñera. La "Concertación" surgió en 1988 como Concertación de Partidos por el No que agrupaba a importantes sectores de oposición a la dictadura de Augusto Pinochet, a quien derrotaron en el Plebiscito Nacional de 1988.

Se generaron grandes expectativas sobre la posibilidad de revertir la tendencia neoliberal que se había instalado en el país y que servía como modelo de desarrollo para toda la región. Se esperaba que, en el mismo sentido, la Concertación sirviera para marcar una ruta post-neoliberal en el marco de procesos democráticos consensuados que hoy está en deuda con esta expectativa. Las movilizaciones actuales reivindican cambios que la Concertación no hizo cuando fueron planteados por

el movimiento de "los pingüinos"; pero esta vez con mayor fuerza, amplitud y visión política en el movimiento. Este auge de la movilización social es visto por algunos sectores de manera optimista, pues ha rebasado los límites de los estudiantes universitarios y de secundaria y logrado mantenerse vigente con propuestas vigorosas que ponen en tela de juicio el éxito del que, en su momento, fue considerado como el modelo por seguir en América Latina.

Una variante de ese modelo de concertación está constituida por casos como el de Uruguay con Tabaré Vázquez, quien fue el primer intendente de izquierda de Montevideo en 1990 y el también primer presidente de izquierda en el 2005, en ambas ocasiones por el Frente Amplio, coalición de centro-izquierda.

La administración de Tabaré Vázquez fue decisiva para intentar modificar el rumbo tomado por la educación uruguaya con la llamada "Reforma Rama", responsable de la introducción del modelo neoliberal en el país. Con la transición al Gobierno de Pepe Mujica, también del Frente Amplio, el tema educativo, al decir de algunos analistas, ha sufrido un preocupante retroceso. La nueva composición del Codicen ha sido fuertemente criticada por realizar concesiones a la oposición; la iniciativa de creación de la Universidad Pedagógica se convirtió en un Instituto Universitario de Educación, ubicado en el nivel de educación terciaria pública, y la Subdirección de Formación Docente desapareció. En general, existe incertidumbre sobre la continuidad de la línea que venía aplicándose desde el 2005.

En Argentina, el ascenso de Néstor Kirchner a la Presidencia en el 2003 marcó un punto de ruptura con varios de los énfasis neoliberales vividos durante los gobiernos anteriores. La coyuntura educativa argentina muestra un panorama de déficit respecto del cumplimiento efectivo del derecho a la educación, sobre todo para la población más pobre y vulnerable, no obstante contar con un robusto cuerpo normativo orientado a producirlo. La presidenta Cristina ha continuado la política de su esposo de fortalecimiento de la presencia estatal en la educación mediante una gestión ministerial que afirma categóricamente este principio y defiende la perspectiva de derechos, pero la aplicación de las políticas específicas ha generado descontento estudiantil y algunas tensiones con el movimiento magisterial.

En Paraguay, Fernando Lugo llegó a la Presidencia del país en el 2008 en nombre de la Alianza Patriótica para el Cambio, constituida por la mayoría de los partidos,

movimientos políticos y organizaciones sociales que integraban la Concertación Nacional. Lugo se alineó con los presidentes Lula, Morales, Chávez y Correa en materia de independencia y autonomía de sus Estados frente a los intereses hegemónicos internacionales y pretendió avanzar en la construcción de un modelo alternativo. Sin embargo, el reciente golpe de Estado, disfrazado de acción constitucional, indica un preocupante retorno al predominio de las fuerzas de derecha, impulsoras de políticas contrarias al enfoque de derechos, que pone en cuestión los avances logrados por el Foro Paraguayo por el Derecho a la Educación que adelantaba un interesante proceso con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) para organizar una Mesa de Pensamiento Estratégico en la cual se discutiría un modelo de desarrollo y educación para las escuelas rurales y otro para gratuidad, transparencia y participación en los colegios urbanos, así como la financiación de un Manual de Exigibilidad referido a estos temas.

### **RUPTURAS NEOLIBERALES Y MODELOS AUTONOMISTAS**

Los intentos más radicalmente post-neoliberales se pueden reconocer en Bolivia, Ecuador y Venezuela. El presidente Chávez proclamó una revolución bolivariana a partir de 1999, que se definió como antiimperialista y democrático-burguesa, en perspectiva de la construcción del socialismo del siglo XXI. La educación es considerada el “tercer motor” de los cinco propuestos para la revolución.

Desde el 2003 se llevan a cabo las “misiones educativas”: Robinson, para combatir el analfabetismo; Ribas, para la educación básica, y Sucre, para estudios universitarios. En el 2009, la Asamblea Nacional promulgó la nueva Ley Orgánica de Educación, que introduce los Consejos Comunales como corresponsables de la educación y conceptos como el del Estado Docente, que ha generado gran debate dentro y fuera del país. Sin embargo, Chávez enfrenta una dura oposición de un importante sector de docentes y también el apoyo irrestricto de sectores populares que ven en la misiones realizaciones que llevaban largo tiempo esperando.

Bolivia plantea la refundación de un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario. Recientemente aprobó la Ley de Educación Avelino Zíñani-Elizardo Pérez, que busca “promover la revolución de la educación que representará el nuevo modelo social pluricultural y complementaria, descolonizadora, que recupera los

conocimientos originarios campesinos y de comunidades interculturales”. La Ley plantea una ambiciosa reforma que debe llevar a la creación de un sistema educativo plurinacional en reconocimiento a la diversidad de los pueblos originarios que luchan por la descolonización como principio orientador en la construcción del nuevo Estado.

Ecuador construye un Estado constitucional de derecho, justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Comparte con Bolivia el principio de la búsqueda del buen vivir y la afirmación de los pueblos originarios. Las transformaciones educativas se plantean en correspondencia con estos alcances estratégicos de gran calado, pero tienen desarrollos desiguales. Un tema central de este proceso ha sido la discusión y aprobación de la nueva ley de educación.

Dentro de este grupo se pueden ubicar otras experiencias radicales pero de corte diferente a las mencionadas dados sus antecedentes históricos, ubicadas en Centro América y el Caribe, como las de Cuba, de lejos el país que mayores logros ha alcanzado en materia educativa en la región; Nicaragua, que transitó por la senda de la revolución con el derrocamiento de Anastasio Somoza por el Frente Sandinista de Liberación Nacional en 1979 y su posterior triunfo electoral en 1984. La iniciativa de formular un Plan Nacional de Educación abre un importante escenario de discusión y participación para las mesas educativas y para las organizaciones de la sociedad civil que buscan obtener en sus municipios recursos que permitan responder las demandas que por varios años han estado planteadas en las agendas educativas municipales.

Guatemala salió en 1966 de un régimen de dictaduras consecutivas y un conflicto armado interno de 36 años de duración. En este año se firmaron los Acuerdos de Paz en cuyo marco ha transcurrido la vida democrática del siglo XXI. La consolidación de procesos participativos ha tomado tiempo, dadas las dificultades que se presentan al pasar de un régimen dictatorial a formas más civilistas, en un país en el cual la máxima cualidad participativa había estado definida por la participación en la guerrilla, que ha sido el fundamento de la base social organizada (sindicatos, campesinos). De ahí que las propuestas se orienten a la necesidad de refundar y fortalecer un Estado que tenga capacidad de concertación y al fortalecimiento de las bases comunitarias, incluyendo la formación de líderes que tengan capacidad de interlocución en la escena pública. **1**