

El impacto de las políticas neoliberales en América Latina. Un análisis de la educación en Perú, Colombia y México

Ana Inés Corzo, Jenny Duque, Lluvia Medina, Sandra Torres
Universidad de Buenos Aires, Argentina
Recibido: 2/3/2011 · Aceptado: 15/5/2011

Resumen

El presente artículo busca dar cuenta del cambio en la relación entre individuo, sociedad y Estado, y el rol del sistema educativo en este proceso, tomando como caso tres países de América Latina: Colombia, Perú y México, a partir del análisis de cuatro ejes: calidad, acceso, financiamiento y metas, en el contexto de agudización de las políticas neoliberales de los últimos gobiernos.

Palabras claves: Educación en América Latina, derechos sociales, neoliberalismo, ciudadanía

Abstract

This article seeks to shed light on the

change in the relationship between citizens, society and the State and the role played by the educational system in this process by taking the case of three Latin America countries: Colombia, Peru and Mexico. The analysis is done throughout four analytical keys --quality, access, financing and goals in the context of the exacerbation of the neoliberal policies of the last governments.

Keywords: Education in Latin America, social rights, Neo-liberalism, citizenship.

Introducción

La presente fase neoliberal de expansión del capitalismo, bajo el supuesto de un Estado ineficaz y parasitario ha puesto en entredicho el papel de este. El resultado ha sido su “achicamiento” a través de ajustes estructurales que han repercutido, principalmente, sobre su gasto y función en cuanto a la cuestión social, reflejado en el recorte de sus políticas sociales y, por



lo tanto, en su participación en la garantía de los derechos sociales.

Hoy, la vivienda, la salud y la educación se encuentran cada vez más en manos de actores privados que le quitan su atributo como derechos y los convierten en privilegios a los cuáles solo se accede si se cuenta con la posibilidad económica para ello, lo cual se puede traducir en la construcción de otro tipo de ciudadano, que ya no goza de derechos plenos frente a un Estado que debe garantizarlos, sino que goza de su estatus de ciudadano en cuanto posee los medios económicos para ser provisto de dichos bienes. La relación, entonces, entre el individuo, la sociedad y el Estado cambia. Pasamos a una versión privatizada de los derechos sociales que llevan a una transformación de un ciudadano-consumidor, que tergiversa el carácter de lo público, haciéndolo ver como tal, pero, siendo en muchos casos algo netamente privado.

En los países de América Latina, las transformaciones han tenido lugar a partir de la adopción de las medidas propuestas por el Consenso de Washington, después del cual la desregularización, la flexibilización, la liberalización del mercado y la privatización no se hicieron esperar.

Pero en el contexto de los países latinoamericanos, la problemática del ciudadano-consumidor toma otras dimensiones, pues se trata de economías capitalistas incipientes y de estados débiles que ahora deben fortalecerse para cumplir a cabalidad las exigencias del capitalismo global en el ámbito nacional, además de contar con un alto grado de población en condiciones de exclusión y pobreza. ¿Cómo repercute esta situación sobre el ciudadano en estos países? ¿Cómo se forma o construye, en este contexto, al individuo o ciudadano-consumidor necesario para la implantación y el funcionamiento de este modelo?

La educación juega un papel clave. Por un lado, la escuela es una de las instituciones más afectadas por el discurso neoliberal que califica al sistema público como agotado y se basa en los resultados de evaluaciones y mediciones tanto homogéneas como en las descontextualizadas, que son aplicadas en gran parte de los países latinoamericanos. Por otra parte, el discurso que propone la privatización de los servicios, ha tenido fuerte impacto en la educación y la ha modificado en cuanto a su garantía como derecho social, así como en las prácticas escolares, estructuras y contenidos más acordes a una lógica



de mercado. De ahí la importancia de centrarnos en la revisión de las políticas educativas que se imponen en nuestros países, en este caso, las de México, Perú y Colombia; ya que, en gran medida, estas marcan los lineamientos para la formación de la ciudadanía y la producción cultural, y apuestan cada vez más por un ciudadano-consumidor en la actual relación sujeto-Estado-sociedad.

1. Transformaciones del Estado en el contexto neoliberal y la noción de ciudadanía

El neoliberalismo se ha entendido como el resurgir de algunos principios liberales que enmarcaron la función del Estado en el siglo XIX, pero con otros rasgos que le otorgan la adaptación a un sistema capitalista, en un modo mucho más avanzado, sobre todo, en lo que respecta a su condición de expansión y globalización de estas tres últimas décadas.

Desde la crisis económica de 1973, llamada “crisis del petróleo”, se produce un quiebre en la economía capitalista, debido al estancamiento en las tasas de crecimiento y a una inflación generalizada. Frente a esta situación, en algunos países centrales y hegemónicos, como Estados Unidos con Reagan e Inglaterra con

Tatcher, se genera la instauración y la proliferación de un modelo que defiende la libertad del mercado frente a la regulación e intervención estatal, y que señala a esta última como la responsable de la posterior crisis. Esto último debido al excesivo gasto fiscal del Estado en materia social, su ineficacia en la administración, así como al poder ilimitado otorgado a los sindicatos, características propias del modelo intervencionista y del reformismo político que en los países centrales adquirió forma como Estado de bienestar y en los periféricos como desarrollista.

Ante la idea del Estado ineficiente y parasitario, se planteó la instauración de un “Estado mínimo” que permitiera el funcionamiento del mercado sin entorpecerlo, lo cual significaba no solo reducirlo en tamaño, sino limitar sus ámbitos de actuación. Es aquí donde se retoma, como diría Boaventura, el debate decimonónico de las funciones del Estado, entre aquellas que le eran exclusivas y las que fue adquiriendo. Se diferencia así a un Estado que garantiza tanto seguridad como libertad económica y política, a través de una actuación negativa (no intervención), de otro que asume la garantía de derechos económicos, sociales y culturales mediante una actuación positiva



(creación de programas y políticas sociales) que implica inversión y responsabilidad estatal.

1.1. El Consenso de Washington y sus implicaciones

En América Latina, el neoliberalismo llega a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, después de la crisis en la que muchos países se declararon con imposibilidades de pagar la deuda externa, empezando por México, en 1982. A partir de esto, la crítica se enfocó en el modelo adaptado desde 1950 y diseñado por la CEPAL, que avalaba un marco de economía proteccionista y otorgaba al Estado un papel principal. Frente a ello, organismos financieros, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, comenzaron a exigir la implantación de medidas de ajuste económico con base en la propuesta del “Consenso de Washington”.¹

1 El economista John Williamson elaboró esta propuesta en 1989, para el Instituto de Economía Internacional, en E.E. U.U. El “Consenso de Washington” agrupaba ideológicamente a organismos financieros, políticos e intelectuales internacionales (FMI, BM) con sede en esa ciudad, al Congreso, a la Reserva Federal y a altos cargos de la Administración de E.E. U.U., así como a *think tanks*, institutos de expertos económicos.

El Consenso consistió en una serie de reformas e instrumentos de política económica, que en principio los países en desarrollo debían aplicar para alcanzar un crecimiento sostenido y pagar sus deudas. La lista de diez políticas, originalmente pensada para Latinoamérica, llegó a convertirse en un programa general impuesto a otros países. Básicamente, podría resumirse de la siguiente manera:

1. Disciplina fiscal
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público
3. Reforma impositiva
4. Liberalización de las tasas de interés
5. Una tasa de cambio competitiva
6. Liberalización del comercio internacional
7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas
8. Privatización
9. Desregulación
10. Derechos de propiedad

En este contexto, se afirma que el Estado-Nación se ha debilitado al delegar sus funciones y ceder su autoridad al mercado, en el que organismos privados, financieros multilaterales y transnacionales tienen la primera y última palabra (Strange: 2001). Según plantea Boaventura, no se trata de una crisis generalizada



del Estado, sino de un cierto tipo de Estado. La debilidad a la que hace referencia el Consenso (que además ha sido implantada) es una debilidad parcial, pues “en lo relativo a la estrategia de acumulación, el Estado resulta tener más fuerza que nunca, en la medida en que asume la gestión y legitimación, en el espacio nacional, de las exigencias del capitalismo global” (Boaventura, 1999: 247).

La apuesta, entonces, es crear una relación más cercana entre Estado y mercado, que se ajuste de mejor manera al capitalismo global y a sus necesidades. Claramente vemos como el Estado ya no interviene en asuntos sociales pero, en cuanto al cumplimiento de los ajustes estructurales, utiliza toda su fuerza y actúa de manera contundente para que se lleven a cabo. Como explica Boaventura, la fuerza del Estado “se manifiesta en la capacidad de someter todas las interdependencias a la lógica mercantil. Algo que el mercado no podría hacer por sí solo, salvo con graves riesgos de generar ingobernabilidad” (p. 248).

Retomando las palabras de Boaventura, al hablar de “crisis del Estado” es necesario aclarar a qué tipo de Estado nos referimos, en este caso, es el desmantelamiento de ciertos

atributos y capacidades que ostentaba (y aún hoy ejerce en muchos países) lo que pone en crisis un tipo de institución: el Estado de bienestar, caracterizado por proveer servicios, garantías sociales básicas y de interés común, a la población.

Bajo el argumento de que el Estado ha sido rebasado en su capacidad de proveer los servicios básicos con calidad, a todos los ciudadanos, y de que la distribución de recursos en estos rubros ha contribuido a caer en las crisis que viven nuestros países, los dirigentes políticos y financieros internacionales –con fuerte perfil neoliberal– proponen paquetes de medidas que apuntan hacia un Estado mínimo y a una mayor participación del mercado en la regulación de todos los ámbitos de la vida. La adopción de estas medidas abona al adelgazamiento del Estado de bienestar, suplantado cada vez más por lógicas mercantiles como la privatización de servicios y la naturalización de un discurso disciplinador conveniente a los intereses de grandes usinas internacionales de corte neoliberal y neoconservador.² De tal suerte, se van desmantelando luchas

2 Por ejemplo BM, FMI, BID, en lo económico; OEI, OCDE, OEA, en lo educativo.



y derechos sociales conquistados a lo largo de muchos años.

Con la mercantilización de servicios, los derechos se convierten en privilegios, los cuales pueden ser adquiridos por cualquiera que tenga los recursos para pagarlos. Así, las mayorías se ven obligadas a renunciar a la posibilidad de acceder a servicios básicos de los que en algún momento gozaron por ley. Les queda la opción de lo público que va siendo menor en cantidad y, según el discurso dominante del Estado eficaz, es también menor en calidad.

1.2. Mutaciones del concepto de ciudadanía

El tema de la ciudadanía y su relación con la forma democrática de gobierno, se constituyó como uno de los ejes centrales del debate sobre la transición democrática que comenzó en América Latina, durante la década del 80: el ciudadano es el sujeto fundamental de la democracia. Sin embargo, es preciso recordar que este principio se sostiene en la tradición que vincula la figura del ciudadano con el origen y la consolidación de los estados nacionales en la Europa del s. XVIII. Como sostiene O'Donnell, "históricamente, la ciudadanía se desplegó junto con el capitalismo,

el Estado moderno y el derecho racional-formal" (1977: 23).

Una de las concepciones modernas de ciudadanía, retomada en el debate latinoamericano contemporáneo, se origina en el pensamiento de Thomas H. Marshall (1949). Para este autor, "ciudadanía" refiere a un estatus asignado a todos aquellos que son integrantes plenos de una comunidad, siendo estos iguales respecto a sus derechos y deberes. La noción de ciudadanía incluye, en principio, un conjunto de derechos civiles a los que se suman progresivamente los derechos políticos y los derechos sociales. Pero es necesario tomar en cuenta las particularidades y límites que asume este modelo de ciudadanía en el contexto latinoamericano. Como sostiene Svampa:

En América Latina el proceso de construcción de ciudadanía se encontró con límites estructurales, sobre todo en países donde la fractura social aparecía como una marca de origen, en muchos casos multiplicada por las diferencias étnicas y sumada a la deficiencia de los mecanismos de integración proporcionados por el Estado o un mercado insuficientemente expandido (...) lo cual explica la institucionalización de una ciudadanía de geometría variable (2005: 74).



Según lo expresado en la cita anterior, debemos considerar que, en la actualidad, la noción de ciudadanía (en especial la ciudadanía social asociada al “Estado de bienestar”) se ha visto reformulada en el contexto de debilitamiento del rol del Estado, la primacía del mercado y la degradación de los derechos sociales y económicos, estimulada por las políticas neoliberales. Esto ha aumentando, de manera inédita, el desempleo, la pobreza, la desigualdad y la exclusión, en nuestros países, lo cual amplía los procesos de marginalidad y desintegración social preexistentes.

El desmantelamiento del modelo de regulación estatal unido al nuevo modelo de acumulación trajo, como consecuencia, una reformulación del rol de individuo en la sociedad. Desde esta perspectiva, la sociedad contemporánea exige que los individuos se hagan cargo de sí mismos y que, independientemente de sus recursos materiales y simbólicos, desarrollen los soportes y las competencias necesarias para garantizar su acceso a los bienes sociales y servicios básicos que antes estaban total o parcialmente garantizados por el Estado (2005: 77-79). De esta forma, el bienestar ya no aparece como un derecho, sino como una oportunidad.

El proceso de desregulación e individualización no solo significó el declive y la fragmentación (política y social) de la ciudadanía, sino también la legitimación generalizada de modelos de ciudadanía restringida o de baja intensidad que no poseen un alcance universalista ni aspiraciones igualitarias. Antes bien, estos modelos establecen nuevas condiciones de acceso a bienes y servicios básicos dentro de la lógica del mercado.

1.2.1 La ciudadanía en la escuela y el falso discurso de la equidad

En el contexto de una sociedad del “conocimiento, la información y la gestión”, se espera que la difusión de los códigos de modernidad permitan mayor capacidad de adaptación de los sujetos a nuevos escenarios productivos, mayor intercambio comunicativo y un acceso más igualitario a la vida pública. De allí la estrecha relación entre la educación y la ciudadanía moderna, la cual queda referida a actitudes adaptativas a las propuestas básicamente económicas: adquisición de competencias y flexibilidad intelectual.

Luis Rigal cuestiona la construcción de las nuevas subjetividades que conlleva este tipo de ciudadanía:



Hay un proceso de constitución de nuevas subjetividades que se asocia a la introducción de los valores del mercado en la definición de los objetivos de la escuela y de los sentidos que la articulan con sus referentes sociales. Las escuelas organizadas a partir del principio de competitividad pretenden generar en sus alumnos identidades ganadoras, de sujetos que compiten por un lugar en el mercado y depositan su valoración personal en su capacidad de adaptarse a esa dinámica y a las exigencias de su intercambio (2004: 140).

Por otro lado, Rigal advierte que el discurso neoliberal intenta superar la falsa homogeneización perseguida por la escuela de la modernidad, tras pasar del concepto de igualdad al concepto de equidad. Surge, entonces, la noción de discriminación positiva que, para compensar sus déficits, separa a los pobres de los ciudadanos de derechos. Se acepta y se naturaliza así la fragmentación de la sociedad, su dualización, profundizada hasta el extremo por esta misma concepción económica social. Esto da lugar a un modelo compensatorio con políticas asistenciales focalizadas, lo que obliga también a la escuela a practicar un asistencialismo imprescindible (2007: 311). En esta perspectiva, el sujeto carenciado es incapaz de

proporcionarse a sí mismo el sustento material: carece de las competencias y habilidades requeridas para obtener del mercado los recursos que se requieren para su autosostén.

Como el modelo no se propone eliminar las situaciones de pobreza, el currículo escolar incorpora la noción de sujeto asistido, expresión del predominio de lo asistencial sobre lo pedagógico. Esto desemboca en un sistema educativo que se divide en asistencia para los pobres y competencias para los no-pobres.

1.3. Las reformas educativas de los años 1990

Los cambios en el escenario educativo, descritos líneas arriba, se hicieron tangible, en las reformas educativas de los años 1990, que fueron adoptadas en varios países de América Latina y formuladas por organismos internacionales como el BID y el BM, en un marco común que buscaba responder a las exigencias del proceso de ajuste estructural en la región.

En especial, el Banco Mundial se convirtió, desde fines de la década de 1980, en el principal asesor en política educativa en América Latina y aportó importantes recursos



humanos y financieros para la implementación de las reformas educativas. “Su objetivo era reconvertir los sistemas educativos para que se produjeran recursos humanos para la nueva economía, una fuerza de trabajo bien entrenada e intelectualmente flexible” (2007: 58).

Estas reformas incluían tres aspectos básicos:

La descentralización del sistema educativo, la preocupación por la cobertura, calidad, eficiencia y equidad, y la configuración de un nuevo rol del estado central, ordenado hacia la ‘operacionalización’ de los cambios estructurales (Olmos, 2008: 167-185).

Es decir, que el Estado únicamente opere los cambios dictados. En este contexto, las reformas educativas se conformaron a partir del “acatamiento a las directivas emanadas de organismos internacionales dentro del marco de la globalización político-cultural impuesta por el modelo dominante” (2007: 132).

Por su parte, CEPAL y UNESCO propusieron a inicios de los 90 una ecuación básica:

la educación y el conocimiento como ejes de la transformación

productiva con equidad. El objetivo era “crear las condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social. Para ello se promovió una reforma institucional que procuraba alcanzar simultáneamente 2 objetivos estratégicos: la formación de la moderna ciudadanía y la competitividad internacional de los países (p.67)

La propuesta se articulaba en torno a 3 objetivos estratégicos:

- Equidad: igualdad de oportunidades y compensación de las diferencias.
- Competitividad: adquisición de habilidades y destrezas para desempeñarse productivamente en el mundo moderno.
- Ciudadanía: transmisión de valores y formación democrática para profundizar la democracia, la cohesión social y la participación.

Así mismo, cambia la condición de sujeto de derechos: ya no es el ciudadano, sino el agente económico y este es el tipo de sujeto que pretende formar la escuela. En aras de indagar acerca de este nuevo ciudadano,



producto de las políticas implementadas en el Estado neoliberal que moldean la educación, a continuación se presenta un análisis desde la perspectiva de las metas y los objetivos planteados en los últimos años en Perú, Colombia y México. Los gobiernos de estos países han enfatizado en la eficiencia, algunos con un fuerte desvío a la privatización, como es el caso de Perú y Colombia.

Se pretende ahondar en la implementación de programas de “control” de calidad, impulsados desde los organismos internacionales (UNESCO, UNICEF, CEPAL), la fuerte intervención financiera y de políticas internacionales (BM, BID) y la descentralización del financiamiento, como medidas que afectan el acceso a la educación pública. A su vez, este análisis resalta la mercantilización del ciudadano, cuya educación está encaminada a generar competencias vistas como destrezas útiles para la vida laboral, bajo la concepción de un país desarrollado, ordenado y disciplinado, mas no para la formación de ciudadanos críticos que posibiliten cambios.

2. Neoliberalismo y consecuencias en la educación en América Latina

2.1. El caso de México: ciudadanía ordenada

El 10 de abril de 2011, el Secretario de Educación Pública, Alonso Lujambio, en la clausura del Encuentro Educación y Valores para la Convivencia en el Siglo XXI, enfatiza desde el estrado:

El Presidente Felipe Calderón tiene razón cuando dice que la educación de niñas, niños y jóvenes es el centro de la agenda nacional, por ello todos los actores del sistema educativo trabajan para propiciar que se fomenten los valores cívico-éticos que requiere México para construir la ciudadanía del Siglo XXI (<http://www.sep.gob.mx/es/sep1/C0340411>).

Uno de los temas claves que sin duda atraviesa el discurso presidencial de este sexenio en México es la construcción de la ciudadanía, casi como un eslogan. Se insiste en que solo con el “compromiso y el trabajo de todos los ciudadanos” se podrá lograr un país “seguro, limpio, justo y ordenado”. De ahí la importancia de formar sujetos que respondan al llamado, según los valores establecidos para ello. Pero, ¿qué es un buen ciudadano y



cómo se construye?, ¿cuáles son esos valores cívico-éticos que necesita el país?, ¿a qué modelo de individuos y sociedad se apuesta con ello? La escuela como espacio de formación por excelencia tiene una respuesta.

En el caso mexicano, la Secretaría de Educación Pública (SEP) es la que propone las estrategias educativas que atraviesan las dimensiones política, social y civil, que conforman al ciudadano.

De la mano de organismos internacionales y congruente con las reformas educativas de los años 1990 aplicadas en Latinoamérica, la SEP ha desarrollado un proyecto de reforma para el sistema medio superior, alianzas estratégicas con el sindicato de maestros y con empresas, así como propuestas de intervención escolares y extracurriculares que son acordes con los requerimientos del siglo XXI, dictados por el contexto neoliberal y de nueva derecha, en que nos encontramos insertos en México.

De tal manera, la formación de ciudadanos está cargada de un discurso que insiste en la democracia, la seguridad y la competitividad, como ejes para el desarrollo del país, pero que no logra definir justamente qué se entiende por ciudadanía. Utilizada constantemente

por la SEP, se habla de construirla, fortalecerla y ejercerla, sin dejar claro cuáles son sus alcances y significaciones.

Ligada al ejercicio de derechos y obligaciones, la ciudadanía es un concepto que en la práctica se remite a la expresión de necesidades, al ejercicio del voto y a la participación en el sector productivo, siempre en el marco del respeto a las normas establecidas. En consecuencia, se estigmatizan el conflicto, la protesta, la crítica y se hace difícil el actuar individual o colectivo de organizaciones civiles que busquen modelos alternativos a los propuestos por el gobierno.

La educación en México, con una fuerte carga moral y disciplinadora, prepara ciudadanos pasivos ausentes del escenario político y social. Así puede verse actualmente, donde a pesar de la terrible situación de violencia y vulnerabilidad y ante la urgente necesidad de una respuesta que exija un cambio de rumbo en el país, la sociedad civil no hace escuchar su voz.

Este sujeto callado y casi indiferente ante lo que sucede alrededor conforma una sociedad individualizada, adaptada y ordenada, que no participa en la toma de decisiones que lo impactan cotidianamente. La participación activa y decisoria



corresponde a alianzas conformadas por el gobierno, empresas, organismos internacionales y *think tanks* (BID, BM, CEPAL, CIDE, OCDE, PNUD, UNESCO, UNICEF) que marcan las pautas por seguir en cuanto a políticas públicas. En educación, son “los expertos” quienes se encargan de la formulación de esas políticas, con clara ausencia de actores escolares o grupos ciudadanos.

Se pasó de ser observadores y financiadores de programas de política pública, a diseñadores y evaluadores de estos, con lo que resulta evidente el perfil que se busca imprimir en esos planes: que permitan responder a la lógica del mercado en la que los organismos se inscriben (claramente el BM o el BID), son instancias económicas encargadas de presionar a los países deudores para que adopten las medidas financieras convenientes a los intereses macroeconómicos.

PNUD, UNICEF Y UNESCO hacen lo suyo aportando a un proyecto cultural hegemónico y único que naturaliza las múltiples desigualdades sociales al intervenir con programas compensatorios para minimizarlas, pero no para eliminarlas, pues

La preocupación es el reconocimiento de la diferencia, no la

superación de ésta (...) aparece el sujeto carenciado, de competencias y habilidades para participar en el mercado. El pobre pasa a ser sujeto asistido cuando recibe la ayuda compensatoria, perdiendo así su estatus de ciudadano con derechos básicos (Rigal, 2007: 312).

Las pautas dictadas para la formación de ciudadanos están pensadas para resolver los problemas que, desde los preceptos ideológicos y los intereses político-económicos de estas alianzas, sufre la educación pública en México: ineficiente, cara, inequitativa y de baja calidad.

Bajo estas premisas, la “obvia” solución es encaminarse hacia la privatización del servicio (tal como se entiende la educación), pues en el país persiste la idea de que al pagar se accede a una formación de mejor calidad. Este discurso ya naturalizado es afín al del Partido Acción Nacional³ que encabeza la presidencia en México. Este partido de perfil tradicionalmente

3 El Partido Acción Nacional (PAN), fundado en 1938, se constituyó sobre las bases de un pensamiento conservador. A lo largo de los años, se consolidó como la principal fuerza de oposición política desde la derecha, lo cual le brindó un papel cada vez más protagónico, desde finales de la década de los 80 hasta el año 2000 cuando por primera vez, logró ganar la elección presidencial.



conservador, se caracteriza por su adhesión a la doctrina neoliberal y al pensamiento neoconservador que a partir del año 2000 tomó fuerza. Esto lo hizo más visible en la propuesta política del país que en educación se materializó en planes, en los cuales los valores, la familia, la patria, la equidad, las competencias, el esfuerzo individual y el éxito son considerados factores claves para la formación del “buen ciudadano”.

Las ideas del PAN se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012⁴ (www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/docs/), en el apartado “Transformación educativa”, que establece seis objetivos:

- Elevar la calidad educativa.
- Reducir desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales, en las oportunidades educativas.
- Impulsar el desarrollo y la utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo, para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.
- Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.

- Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, para brindar una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.
- Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y la pertinencia de la educación superior.

El énfasis está puesto en aumentar la calidad, la pertinencia del sistema educativo, la competitividad (modernización entendida como sociedad del conocimiento) y el acceso (cobertura). Para alcanzar estos objetivos, se han tomado decisiones que es necesario revisar críticamente, pues implican reformas en la gestión escolar y en los currículos.

El BID, en su informe *Un sexenio de oportunidad educativa México 2007-2012* (www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/docs/), señala que “los principales desafíos y oportunidades para el sistema educativo mexicano tienen que ver más con la calidad que con la cobertura en educación”. De ahí que en México “la búsqueda de la equidad y el mejoramiento de la calidad son los temas más recurrentes en la formulación de las políticas educativas” (Amador, 2008: 23-24). Este tipo de recomendaciones presionan para reorganizar las

4 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 corresponde al plan del actual Gobierno Federal en México.



prioridades que deben cumplirse. En el caso de anteponer calidad por cobertura, por un lado, se desprotege a la población que aún con programas compensatorios le cuesta acceder a la escuela (poblaciones rurales, indígenas y urbanas marginadas); por otro, “la calidad”, aunque necesaria para que la escolarización tenga cierto impacto positivo en los sujetos, está siendo orientada según modelos propios de la empresa.

Creado en 2003, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) tiene como objetivo evaluar la calidad del Sistema Educativo Nacional (SEN), al definirla como “la cualidad del SEN que resulta de la conjunción de las dimensiones: pertinencia, relevancia, eficacia interna, eficacia externa de corto plazo; impacto o eficacia externa de largo plazo, suficiencia, eficiencia y equidad” (2008: 19).

En el uso de estándares empresariales para medir la calidad, se refleja la inclusión simbólica y concreta de la educación en áreas económicas, lo cual obliga a cuestionar si esta es considerada un derecho social o un objeto de comercio y medio de capacitación de mano de obra calificada. De ser así, la lógica del mercado entra directamente en el diseño de

políticas públicas, hecho que limita la intervención del Estado y entrega a los intereses corporativos la formación de los ciudadanos. Esta visión de la calidad impacta en el financiamiento al sistema escolar, el cual, al no cumplir con los estándares medidos internacionalmente con pruebas como PISA, ve reducido su presupuesto bajo el argumento de que es muy caro sostener un aparato burocrático gigante e ineficiente.

En este sexenio, a pesar de que la Ley General de Educación establece “el carácter prioritario de la educación pública para el desarrollo social, así como el compromiso del Ejecutivo [...] para fortalecer las fuentes de financiamiento [...] para la educación pública” (p.128), se designó 7% del PIB a Educación, cantidad mínima en relación a lo que se asigna en otros rubros: Seguridad y Pago de deuda (Amador; Zúñiga, en línea: (<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/09/index.php?section=politica&article=009n1pol>)).

Esto muestra las contradicciones del discurso neoliberal que subraya en todo momento la importancia de la educación como superadora de los problemas económicos, pero también señala al sistema público como el responsable del retraso educativo



nacional. Por otra parte, el impacto también afecta a los bolsillos de quien ve en la oferta privada la promesa de una formación que les redituará en lo económico su “inversión”. En este sentido, es notable que la universidad tiene el mayor porcentaje de estudiantes en sistemas privados, en comparación con los otros niveles educativos.

Ciertamente, en México todavía existe un alcance muy amplio de la escuela pública, del 75.9% de la población escolar que se encuentra en la básica (donde está el mayor porcentaje de estudiantes), el 90.8% de los alumnos asiste a la pública. Esta es una señal de que no se ha logrado dismantelar del todo el Estado de bienestar y aún permanece vigente la proclama por la educación “laica, gratuita y obligatoria”. Sin embargo, son visibles los cambios que se están dando tanto en el discurso como en las acciones; como ejemplo, en la expresión sobre la educación “laica, gratuita y obligatoria”, comienza a leerse en documentos oficiales la sustitución de “obligatoria” por “democrática”, lo cual invita a pensar cómo se entiende la democracia, pues a partir de ello se definirá también el modelo de ciudadano que se genere desde esa lógica.

Al borrar el atributo de obligatoriedad de la educación, se quita al Estado la responsabilidad de garantizarla y cuidar que la totalidad de la población acceda a ella. Así, queda a la propia voluntad, la decisión libre y “democrática” de acercarse a la escuela. De tal forma, se responsabiliza al mismo individuo la elección de algo que por ley, es un derecho social y para todos.

Si bien el acceso a la educación por ahora está garantizado para todas las personas, la escuela es desigual en condiciones, en calidad de programas, en formación docente, en espacios, etcétera, según la población que cubra. Esta situación, sumada a la retórica de la calidad, las competencias y la responsabilidad individual para elegir y “triunfar”, exige cuestionar qué opciones y derechos tiene la ciudadanía en el terreno educativo.

Serán aquellos ligados a una propuesta mercantilizada de la educación quienes accedan a ella, pues, mientras el Estado se minimiza, el mercado asume el poder-control y lleva a la escuela los lineamientos propios de esa esfera: productividad, competitividad, liderazgo, pertinencia, eficacia, equidad, conceptos que van a desbordar los documentos y discursos



oficiales para hablar de la construcción del ciudadano moderno.

El sujeto formado en ese contexto mercantilizado no será contrario a los lineamientos de este. El ciudadano que surge desde esta ideología hegemónica (neoliberal, capitalista y tecnócrata) es un individuo minimizado en su actuar y en su poder de decidir; es un ciudadano disciplinado, apegado a normas que le son ajenas, pero que debe cumplir, o en las cuales se inscribe sin siquiera cuestionarlas. En buena medida por su trayectoria escolar, este individuo domesticado difícilmente se asume como sujeto político esto reduce su participación en los distintos espacios sociales, a la esfera económica, ya que es en esta en la que más interés ponen el mercado y los organismos señalados y en la que se le ha convencido de que puede ejercer cierto control y poder según su nivel económico (se perfila así, como un ciudadano consumidor).

La autonomía y la libertad del sujeto quedan limitadas, al igual que el Estado mínimo impulsado por el neoliberalismo globalizado, necesario para mantener una democracia restringida. En este sentido, en el marco del proyecto Construcción de ciudadanía en el periodo electoral

2009, Magdy Martínez, representante del PNUD en México, lo explica transparentemente:

Hemos de encontrar una suerte de equilibrio justo para que los centros de enseñanza sean, sí, porosos y receptivos al debate político que ocurre en su alrededor, pero mantengan la necesaria distancia y altura académica para poder observarlos, analizarlos y debatirlos sin dejarse devorar por ellos (...) Espero que esta contribución ayude a una dosificación razonable de seguridad y libertad cuyo resultante sea, Señor Secretario, una más robusta ciudadanía concedora de sus opciones y de sus derechos: (Martínez, en línea: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/112026/1/VersionMMS120509.pdf>)

A este escenario se debe añadir que, en el actual contexto mexicano, el discurso oficial sobre educación está íntimamente relacionado con el tema de la seguridad. Se insiste en el fortalecimiento de una ciudadanía vigilante y protegida “frente a toda la información” a la que está expuesta, frente al “crimen organizado y a las muertes por la violencia y la sinrazón” (Székely P. 2008).

En este sentido, el discurso de la disciplina está vinculado con el de la



seguridad ciudadana, en palabras de Dussel (2005), el miedo se vuelve la forma de vincularse con el mundo, lo cual justifica el discurso y el actuar del gobierno, “el Presidente Felipe Calderón ha dado la batalla más importante contra el crimen organizado, lo ha hecho con valor y decisión” (Vázquez, 2008); pero la escuela también debe ajustarse a dicha batalla:

En la escuela los esfuerzos de política pública cumplen una doble función: construyen ciudadanía y protegen esa construcción a la vez compleja y frágil. La primera dimensión tiene como norte una mayor libertad, la segunda, una mayor seguridad. La seguridad de su habilitador de nuestras opciones. Sin seguridad no hay libertad, sin una escuela en la que estemos seguros, no podemos aprender ni tampoco podemos convivir (Martínez, 2009).

A la luz de un discurso militarizado, en el cual se emplean constantemente conceptos como *violencia, drogas, batalla, crimen organizado, valor*, el gobierno y los programas educativos que actualmente impulsa condicionan la participación y reducen la realidad hacia la drogadicción y la violencia, dejando fuera otras problemáticas como migración, pobreza, falta de espacios recreativos, falta de oportunidades de empleo, etcétera.

Apoyándose en el discurso del “México ganador” (frase frecuentemente utilizada por el presidente Calderón), podemos advertir que actualmente el énfasis de la educación mexicana está en la formación para el trabajo, en la ciudadanía ordenada, la democracia mínima y la lógica del mercado muy presente en la escuela. No puede esperarse otro resultado que un sujeto conveniente a las necesidades del mercado y a la legitimación política del gobierno en turno: un ciudadano aislado, vigilante, disciplinado y consumidor.

2.2. El caso de Colombia: la revolución educativa

El análisis presentado en materia de educación, por el gobierno nacional, en la última década, y a propósito del bicentenario, señala los cambios llevados a cabo por las dos administraciones continuas de Álvaro Uribe – entre el 2002 y el 2010–. A partir del desarrollo de la llamada “Revolución educativa” nace, según el discurso del gobierno, como consecuencia del uso ineficiente de los recursos y unos resultados que no corresponden al nivel de gastos que el sistema educativo estaba demandando.

Su objetivo central sería el de *crear las condiciones que permitan dar a*



todos los colombianos una educación de calidad que se sea un factor para el progreso y la modernización del país; conlleva transformar los objetivos de la educación, para centrarse en el desarrollo de las competencias de los estudiantes, y ordena al sector en función de sus usuarios. En este sentido, la educación se organiza obedeciendo a criterios empresariales como la racionalización del gasto y los recursos, para aumentar la cobertura y la calidad, en una lógica claramente mercantil de costo-beneficio.

Desde esta perspectiva, la categoría de usuario empieza a ser sinónimo de estudiante y el significado de lo público empieza a transformarse, ya no se trata de la relación Estado-sociedad reflejada en los beneficiarios de ciertas políticas o la resolución de ciertas necesidades poblacionales por parte del Estado, sino del incentivo que puede dar el Estado para consumir bienes y servicios, en este caso, la educación. Esto recae principalmente en la idea de ciudadano, donde su ascenso y reconocimiento social se basa principalmente en su posibilidad de consumir, pasando de ser ciudadano a agente económico (Rigal, 2007: 60).

Como muestra fehaciente de lo anterior, podemos evidenciar el enorme esfuerzo hecho por llevar a cabo

la descentralización de los recursos, lo que significaba

Autonomía para las regiones y para las instituciones y en la que el Gobierno nacional dejara de ser ejecutor y asumiera con firmeza la función de orientar la educación, ponerla de acuerdo con las necesidades del país, organizar su financiación y establecer los mecanismos para garantizar a la sociedad una educación de calidad para todos (Ministerio de Educación Nacional, 2010: 14).

El fin de esta política implementada desde la Constitución de 1991 –y a la que se le apostó con fuerza en los dos últimos periodos presidenciales– se fundamentó bajo los principios de alcanzar una educación cuya gestión fuera *ordenada* y *eficaz*. El producto de la aplicación de la descentralización, inicialmente, fue delegar la financiación de la educación a los municipios que se harían cargo de cubrir la nómina del personal administrativo y docente, así como los costos generales de los establecimientos educativos. Sin embargo, esto llevó al empobrecimiento de la educación pública, pues al dejar la educación a expensas de los recursos municipales, que no contaban con suficiente solvencia para cubrir la demanda de alumnos, se limitó,



por parte del Estado, la obligación de posibilitar el derecho a esa educación. Aun así, el gobierno insistía desde sus análisis en mencionar estos cambios como propios de un “sistema vigoroso, con capacidad para perfeccionar lo que se ha logrado y aplicar un modelo de mejoramiento continuo, que hay que mantener para alcanzar los estándares que se requieren en un país desarrollado, equitativo y pacífico” (p.14)

Lo que fue señalado como un sistema de gestión se convirtió en una oferta empobrecida que abrió las puertas al sector privado. Es así como en materia de educación el sector privado en Colombia cubre buena parte de las necesidades, ya que “Un mecanismo frecuente para resolver rápidamente problemas de cobertura ha sido la contratación de servicios con entidades privadas o religiosas, cuando la oferta de cupos en instituciones públicas es insuficiente”. (p. 98)

El creciente viraje a la privatización, que ha venido aumentando en los últimos años, por supuesto se revirtió en la percepción que se hace el ciudadano de lo público. Se considera el escaso compromiso ejercido por el Estado como un gran beneficio que perciben los *afortunados* que no pueden pagarlo. Esta es la postura del

Estado colombiano en la actualidad y la manera como se percibe la equidad para el ciudadano considerado como carenciado por el sistema.

De acuerdo con lo anterior, y como lo menciona Rigal, “de este modo se deslegitima el sueño de la igualdad homogeneizante de la escuela de la modernidad y se la reemplaza por la discriminación positiva que, para compensar sus déficit, separa a los pobres de los ciudadanos de derecho” (2007: 311), lo que lo desdibuja, pero además convierte en caridad, lo que es propio del ciudadano. Ratificando esto, un estudio realizado sobre el caso Bogotá, en el cual se analizó la relación entre el nivel socioeconómico de los estudiantes y el acceso al sector educativo público y privado, demostró que en la capital como en el resto del país existe una especie de *apartheid* educativo, en el que cada clase social estudia por aparte y los ricos reciben una educación de mejor calidad que los pobres, puesto que tienen mayores posibilidades de acceder a centros educativos privados⁵. Todo eso redundando en la reproducción de las desigualdades

5 Estudio realizado por Mauricio Villegas y Laura Quiroz, publicado en: http://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1879:mauricio-garcia&catid=22:regiones&Itemid=31



sociales y le quita a la educación su carácter como mecanismo de superación de las diferencias sociales, no solo en el ámbito económico sino también cultural.

El sentido común neoliberal, en la medida en que considera que la educación deja de ser un derecho que le corresponde a todos, la transforma en un servicio que se ofrece en el mercado: se diluye el derecho a la educación como derecho social universal (que pasa a ser privilegio de algunos) y se debilita el aparato que garantiza la concreción de tal derecho: la escuela pública (Rigal, 2007: 129)

Con el ánimo de responder a los estándares de calidad y con el objetivo de implementar la eficacia requerida por el mercado, se llevó a cabo una modernización del sector, en la cual se transformó lo que en sus principios se conoció como el Instituto para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), en el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. De esta manera, y para estar en “sintonía” con los cambios globales, es como el ICFES se pone al servicio de

Los cambios e innovaciones que a nivel mundial se producen en el ámbito de las diversas disciplinas, las nuevas exigencias culturales,

sociales, políticas y económicas surgidas en el contexto de la globalización así como la renovación de los propósitos educativos fundamentales del país, han sido en conjunto el telón de fondo para la puesta en marcha y desarrollo de este proyecto de transformación. (http://www.icfes.gov.co/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1200: 9)

En palabras del Ministerio de Educación,

Evaluar las competencias implicó hacer cambios sustanciales en el diseño de las pruebas, debido a que se pasó de los exámenes tradicionales orientados a medir conocimientos y aptitudes a evaluaciones como las recientes, que buscan medir un saber hacer en contexto, es decir, donde los estudiantes muestran su capacidad de aplicar conocimientos y habilidades en situaciones concretas (2010: 145)

Competencias y estándares se implementaron desde las instituciones estatales, para estar a la altura de la exigencia del mercado y las entidades reguladoras internacionales como la UNESCO. En el nivel interno, las pruebas SABER para los estudiantes de primaria, el Examen de Estado ICFES para la medición de la educación secundaria y los



Exámenes de Calidad de la Educación Superior ECAES prepararon, controlaron y midieron al país para las pruebas internacionales PISA y LLECE. Es necesario resaltar que, en medio de todo lo anterior, en las pruebas nacionales para primaria y secundaria, a los estudiantes de colegios privados les va mejor que a los del sector público.

Es claro que todos los cambios tenían como tarea formar individuos inmediatos para el mercado laboral, clasificar desde la competencia y bajo un discurso mercantilista a los ciudadanos. La información que proporcionan las pruebas llevó a ajustar los modelos de enseñanza a los aprendizajes que debían asimilar los estudiantes. Esto, por supuesto, hizo pensar en la eficacia del sistema mismo: alumnos y docentes competentes para el mercado laboral. De esta manera, se orientó la búsqueda de un país **desarrollado, equitativo y pacífico** en los tiempos de “Revolución educativa”, promoviendo la educación por competencias, inclinándose por individuos más productivos para el mercado laboral (más eficientes y habituados a pagar por los derechos).

Se trata de una nueva forma de entender la educación dentro del sistema productivo planteado desde esta

nueva fase del capitalismo. En ella, la educación está dirigida a los requerimientos del mercado y la dotación de herramientas para enfrentarse a la competitividad, sobre todo en el campo de la empleabilidad. Al respecto, el plan de educación sostiene:

Tuvimos que estar atentos a lo que ocurría en el mundo real, en la sociedad y la economía: las modificaciones en la demanda de calificaciones para el trabajo, el interés de los empresarios por la educación y el aporte de entidades privadas, fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro comprometidas con la educación (p. 43).

El producto, por ende, es un individuo visibilizado como fuerza de trabajo; un ciudadano pasivo que interviene de manera tímida, poco habituado a las prácticas políticas, pero muy acostumbrado a sentirse ciudadano en la medida que sus posibilidades de consumo se lo permiten. En contraste con esto, en el discurso del plan de educación, se hace énfasis en una formación para la convivencia, la participación en los procesos democráticos y el fortalecimiento de la capacidad crítica que sirvan para ser ciudadanos activos en una sociedad abierta. Esta posibilidad queda encerrada en la propuesta de las *competencias ciudadanas*, la cual pone el acento



en la resolución de conflictos y comportamientos cívicos que garanticen conductas “pacíficas”. Así, se fomenta la participación y la democracia para lograr consensos y apoyos frente a los programas emprendidos, en los cuales es el individuo quien debe defender sus derechos a partir de mecanismos jurídicos.

Por otra parte, en la ola privatizadora que se ha venido dando con apoyo del último gobierno (la cual se manifestó a través de la intervención de privados en la prestación del servicio, en el actual momento y con el argumento de que los recursos son limitados, así como de incentivar la competitividad y la calidad de la educación pública superior) se viene abonando el terreno para que los recursos y el financiamiento de la educación superior pública provengan directamente de la inversión privada.

Respecto al tema del financiamiento, en Colombia, entre los años 2000-2007, mientras que el gasto en seguridad y defensa ha aumentado un 0.4%, el gasto social como porcentaje del PIB ha disminuido en el mismo período; de 14.22% a 13.26% (Vargas: 48); disminución que ha afectado la garantía de todos los derechos sociales por parte del Estado, incluyendo la educación. Sin

embargo, según cifras del Ministerio de Educación, la situación en el ámbito de la educación básica es alentadora, pues el total del gasto educativo del 2002 al 2010, en proporción al PIB, se mantuvo de 8% a 8.1% (aún con unas leves caídas que se debieron a la disminución del gasto privado, lo cual fue compensado por el gasto público). Además, se dice que del 2002 al 2010 el aumento en el gasto real en educación aumentó un 48.4% (2010: 217); pero, al mismo tiempo, se acepta que más de un millón de niños están fuera del sistema educativo (<http://www.lasillavacia.com/elblogueo/jpfnandez/18830/la-mala-educacion?page=1>), aunque afirmen que la cobertura es de más del 110%.

Lo que cabe decir es que si existen mejoras en el financiamiento de la educación básica estas obedecen a las políticas de organismos multilaterales. Desde ellas se le da prioridad al sector primario de la educación, basadas en el argumento de que esto es mucho más rentable socialmente (comparado con las tasas de retorno del gasto que generan otros niveles educativos), pues, como lo dicen los propios economistas del Banco Mundial, “la elección entre invertir en niveles de educación primario debe basarse tanto en los costos como en



los beneficios” (López, <http://www.rieoei.org/deloslectores/990Lopez.PDF>). esto vuelve a recaer en el discurso de la ganancia, la eficiencia, que siguen ratificando a la educación como un servicio más, no como un derecho.

Por último, no podemos dejar de mencionar la realidad del conflicto que enfrenta Colombia, en el cual hay cerca de 3.200 mil colombianos en condición de desplazamiento forzado. De ellos, un total de 122 295 niñas y niños, solo hay 10 762 matriculados (Ibíd.: 331), por falta de cupos en los establecimientos públicos de educación, frente a lo cual no existen propuestas educativas consistentes. Lo anterior, sumado a la ruptura de los lazos sociales y las posibilidades de afianzar la cohesión, se dificulta, pues progresivamente se han generado individuos que se desconocen como sujetos de derecho, con igualdad de oportunidades.

2.3. El caso Perú: la ampliación de las brechas o el *apartheid* educativo

La idea de ciudadanía que se maneja al interior del sistema educativo formal peruano puede visualizarse de manera más o menos clara en sus términos funcionales (para qué requerimos buenos ciudadanos),

mientras que sus términos éticos y políticos (por qué necesitamos este tipo de ciudadanos) aparecen más difusos y, quizá por ello, con menos posibilidad de ser puestos en debate. Algunos de los rasgos del sujeto educativo que debe ser formado como ciudadano por la escuela se pueden ir visualizando a través de las definiciones, metas y objetivos de la labor que cumple el Ministerio de Educación. Revisando la página virtual de dicha entidad, encontramos con sorpresa que en su presentación se define como *empresa de servicios* y se preocupa por explicitar la *eficiencia* de su gestión, mostrando la cantidad de población y centros que atiende, así como la cantidad de empleados al servicio. Es decir, el enfoque empresarial con la consecuente mercantilización del derecho a la educación (ahora convertida en *servicio*) se hace evidente desde el mismo lenguaje que usa el propio Ministerio para definir su labor:

El Ministerio de Educación, órgano rector del sector, es la empresa de servicios más grande del país pues atiende doscientos días al año a más de seis millones de alumnos en el sistema público, tiene una planilla de trescientos veinte mil empleados activos; controla cuarenta y cuatro mil centros educativos públicos y



diecisiete mil programas no escolarizados que dependen directamente del Ministerio de Educación. Esto significa el 85% del servicio educativo que se ofrece en el Perú. (MINEDU: <http://www.minedu.gob.pe/institucional/index.php>)

En cuanto a su misión estratégica, el Ministerio señala la importancia de formar individuos bajo la óptica del desarrollo individual, del progreso, de la búsqueda de la excelencia. La necesidad de desarrollar capacidades como la creatividad, la mentalidad productiva y la capacidad de competir en el mercado laboral está muy presente y clara y aparece como requerimiento natural para el desarrollo de toda persona. Sin embargo, al hablar de valores “éticos”, la claridad se diluye o más bien, no se hace explícito que el tipo de desarrollo individual que buscan fomentar también tiene un sustento en la ética del mercado, que instrumentaliza las relaciones humanas y pone como fin último la acumulación y no el ser humano:

Tiene como misión estratégica la promoción del desarrollo de la persona humana, a través de un nuevo sistema educativo en el cual las capacidades individuales se vean fortalecidas... Egresados con mentalidad productiva y con

capacidad para generar autoempleo y competir en el mercado laboral. Sólo así, será posible contribuir a la mejora de la calidad de vida de los peruanos y a la creación de condiciones favorables para el progreso, encontrándose la investigación científica, la tecnología, la cultura, la educación física y el deporte vistas bajo esta óptica como instrumentos de desarrollo en la búsqueda permanente de la excelencia (MINEDU: <http://www.minedu.gob.pe/institucional/index.php>)

Cabe destacar la influencia de los organismos multilaterales de financiamiento, especialmente del Banco Mundial, en la definición de las políticas y enfoques actuales de la educación en el Perú, pues es a partir de ellos que se va naturalizando la idea del ciudadano como usuario-consumidor, competente para el mercado de trabajo y la vida moderna.

En el 2007, el Banco Mundial presentó el informe *Por una educación de calidad para el Perú*. Estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades. En ese texto, se afirma que las inequidades en la educación y la baja calidad educativa se explican sobre todo por la falta de estándares en la educación. Así, se impulsa la idea de crear una



cultura de la evaluación en el Perú y se recomienda el montaje de un sistema de rendición de cuentas, hecho que condiciona el financiamiento educativo al logro de determinados estándares de aprendizaje.

En cuanto a la noción de calidad, muy en boga en los discursos sobre la educación, la actual gestión del Ministro de Educación parece tener también afinidad con el enfoque del Banco Mundial. Para dicho Ministerio, una educación de calidad es aquella cuyos resultados son útiles para enfrentar con eficiencia los retos de la vida moderna. Con el fin de lograr estos resultados *lo eficiente* es un principio irrenunciable; *lo tecnocrático*, su estrategia más adecuada, y la medición –antes que la evaluación– la mejor vía para demostrar el nivel de calidad alcanzado. Por ello, las decisiones de política tomadas se han concebido como una mejora en la calidad de los insumos y como la estandarización de todos los *indicadores de calidad*.

A esto se debe agregar que, en la actualidad, la concepción de una educación de calidad ha quedado reducida al desarrollo de un par de capacidades: comprensión lectora y dominio de capacidades matemáticas básicas, bajo el supuesto de que

ambos constituyen la necesaria vía de acceso a los demás aprendizajes.

En cuanto a las entidades encargadas del monitoreo de la calidad existe, en el MINEDU la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) que tiene a su cargo el sistema nacional de evaluación del rendimiento estudiantil y la coordinación de las evaluaciones internacionales, como la prueba PISA (OCDE) y la prueba LLECE (UNESCO). Por otro lado, se busca implementar el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).

Queremos recordar que el Perú tiene un Proyecto Educativo Nacional, aprobado y oficializado el 2007, cuya formulación, seguimiento y evaluación están en manos del Consejo Nacional de Educación (creado en el 2002), entidad consultiva autónoma adscrita al MINEDU. En su origen, este proyecto fue concebido democráticamente con la participación de actores públicos y privados, la sociedad civil y partidos políticos; producto de dos procesos inéditos en la vida política del país, y estimulado por el proceso de transición a la democracia posterior a la dictadura de Alberto Fujimori. Los dos procesos que fomentaron la construcción



del PEN fueron: la Consulta Nacional de Educación, en el 2001, y la conformación del Acuerdo Nacional, también del 2001. Así mismo, la conformación del Consejo Nacional de Educación (encargado de coordinar el PEN) fue decretada por la nueva Ley General de Educación, en el 2003.

Los objetivos y políticas del PEN se consideran un marco idóneo para articular esfuerzos de actores comprometidos con la reforma integral del sistema educativo. Sin embargo, hasta la fecha, se ha avanzado muy poco y de manera inconsistente en el cumplimiento de sus seis grandes objetivos. Y resulta extraño que recientemente las propuestas del Banco Mundial, descritas líneas arriba, se haya superpuesto al propio Proyecto Educativo Nacional.⁶

6 En su visión del país, vinculada a la educación que queremos, el PEN señala: “Desarrollo implica construir un espacio para la igualdad en la diversidad: una sociedad que crece en un espacio integrador que acoge con iguales derechos y oportunidades y, al mismo tiempo, respeta las diferencias que nacen de nuestra cualidad de ser libres y autónomos, así como las diferencias colectivas, que surgen de nuestra condición de seres con historia, raíces culturales y tradiciones. Así, el desarrollo que merecemos consiste en erradicar la exclusión, la discriminación y la desigualdad de oportunidades fundadas

Es un hecho que hoy existe en el Perú un mayor acceso a la educación. La cobertura de la educación pública para los niveles primario y secundario se encuentra en un 75% sin embargo, en términos de calidad, los servicios a los que acceden se encuentran en una situación catastrófica.

Cada año, millones de niños no alcanzan siquiera los niveles mínimos de rendimiento que establecen los currículos para lograr habilidades básicas del grado que les corresponde. El rendimiento de los alumnos peruanos está claramente por debajo de los niveles latinoamericanos. Y lo que es más grave: el descuido de la calidad agrava (y/o refleja) las brechas de rendimiento, así como las oportunidades entre pobres y no pobres, entre los ámbitos urbano y rural, entre quienes tienen al castellano como lengua materna y quienes no, y entre hombres y mujeres. Es decir, en el Perú, aprenden menos los pobres, las mujeres, los quechuablantes y los estudiantes del campo. Se habla de un *apartheid* educativo,

en la condición socioeconómica, étnica, física, mental, de edad o de género e implica luchar contra la subordinación excluyente que sufren otras culturas y lenguas” (Consejo Nacional de Educación. Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú. Lima, 2006, pág. 22).



lo cual significa que en el Perú existe una educación para la gente pudiente y otra para los pobres.

La situación es abordada por el estado con políticas compensatorias. El siguiente artículo de la Ley General de Educación muestra claramente la incorporación del enfoque de la equidad entendida como “compensación” de las diferencias (económicas, geográficas, sociales, culturales) y desigualdades en el acceso a las oportunidades del servicio educativo, tal como lo proponen las políticas del BM.

Artículo 17- Equidad en la educación

Para compensar las desigualdades derivadas de factores económicos, geográficos, sociales o de cualquier otra índole que afectan la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación, el Estado toma medidas que favorecen a segmentos sociales que están en situación de abandono o de riesgo para atenderlos preferentemente. (Ley General de Educación, 2003, www.elcomerciope.com.pe)

Comprobamos que los menos favorecidos económicamente acceden a los centros de enseñanza de peor calidad, lo que hace contribuir, al

sistema educativo, a reproducir las desigualdades sociales. Esta situación está relacionada con el bajo presupuesto asignado al rubro educativo y al hecho de que la gratuidad de la educación (establecida en la Constitución Política) se convierte cada vez más en algo relativo, pues los aportes de las familias, aun las más pobres, se dan de modo directo o indirecto.

Como sostiene el economista Javier Iguñiz:

Durante la década del 90, la principal privatización de la educación no consistió en la emergencia de colegios y universidades privadas. Más bien, el proceso masivo estuvo asociado al creciente pago de las familias en las escuelas públicas (2002: 119).

Es así como se ha naturalizado, en el Perú, la idea de que educarse implica una inversión familiar de largo plazo, que implica grandes costos y que no todos pueden cubrir.

Cabe resaltar que día el nivel persistentemente bajo de gasto público en educación, como porcentaje del PBI (aprox. 3%), es marcadamente inferior al promedio latinoamericano (4.6%). Un ejemplo ilustrativo del bajo presupuesto asignado al rubro



es el hecho de que, en el 2003, el Programa Nacional de Emergencia Educativa impulsó el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FONDEP), el cual nació con solo 2 millones de soles (571 000 dólares), en contraste con los 45 millones de dólares asignados al Fondo de Defensa Nacional, creado en el 2004 (Iguiñiz, 2002: 82).

Saavedra y Suárez muestran que casi un tercio de lo que la sociedad peruana gasta en los niños matriculados de escuelas públicas corresponde a contribuciones de las familias, ya sea en forma de materiales educativos, aportes monetarios directos por concepto de matrícula, cuotas para las asociaciones de padres (APAFAS), cuotas para el financiamiento de actividades escolares, contribución en mano de obra o bienes donados para los centros educativos.

Tras casi dos décadas de políticas neoliberales, se puede decir que, en el presente, el Perú es un país macroeconómicamente más estable y próspero, pero es, simultáneamente más desigual y excluyente. Esta problemática se ve reflejada y ha sido agudizada por las políticas educativas también de corte neoliberal y (más que neoconservadoras) diríamos “cavernarias”, pues, mas allá de sus

discursos, sus modos de implementación evidencian la continuidad del perfil autoritario, centralista y etnocentrista de la educación, arraigado en lo más profundo de nuestra tradición colonial y pseudorepublicana.

En el contexto de las reformas neoliberales, así como no hubo “chorreo” para mejorar la distribución de los ingresos, tampoco lo hubo para la educación. Esto se refleja en el hecho de que, a lo largo de los últimos años, el gasto en el rubro mencionado haya permanecido más o menos inalterable (como uno de los más bajos en A. L.); pero, además, en el hecho de que se han agravado las brechas de acceso a una educación pertinente y de calidad entre los peruanos.

Continúa, entonces el proceso de elitización de la educación peruana y se confirma el proceso, señalado por Rigal, de construcción de un sistema educativo dual, para dos tipos de sujeto: el sujeto de derechos, potencial ciudadano, a quien corresponde dotar de competencias para el éxito en la vida *moderna*, y el otro carente –pobre– no ciudadano, a quien están dirigidas las políticas educativas compensatorias, en el caso del Perú, focalizadas en las poblaciones rurales, de lengua nativa y dirigidas especialmente a las mujeres.



Otro proceso que debemos mencionar es el creciente aporte económico de las familias, en la educación, pública lo que evidencia la tendencia a convertir la educación en un servicio pagado, en el cual la calidad depende de los recursos económicos individuales de los “usuarios” que pueden demandar de ella.

La perspectiva individualista y mercantilista que se evidencia con la lógica actual de acceso al sistema educativo se ve también reflejada en el discurso en torno al tipo de sujetos (¿ciudadanos?) que se pretende formar: individuos competitivos, creativos, con capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos y al manejo de la información; con mentalidad productiva y la capacidad de competir en el mercado laboral, como si fueran atributos neutrales. Esto sin hacer explícito que el tipo de desarrollo individual que buscan fomentar también tiene un sustento en la ética del mercado, que instrumentaliza las relaciones humanas al poner como fin último la acumulación y no el ser humano.

En el artículo sobre formación ética y cívica de la Ley General de Educación encontramos que se enfatiza el cumplimiento de obligaciones para con la sociedad o la patria, sin

definir qué es patria para los sujetos de un país pluriétnico y multicultural como el Perú y sin considerar la pérdida de cohesión social estimulada por el actual modelo de desarrollo. Se habla de deberes y derechos, sin considerar la existencia real de distintos tipos de ciudadanía, los de baja y los de alta intensidad (en términos de O’Donnell) o las ciudadanías de primera, segunda o tercera clase, como diría Sinesio López, en el Perú. Nos preguntamos de qué sirve entonces hablar de formación ciudadana, si no se problematiza o se pone en evidencia las propias transformaciones que viene sufriendo este concepto, sin tomar en cuenta la coexistencia de distintos tipos de ciudadanía o de no-ciudadanías, de quienes están al margen de ser considerados sujetos de derechos por no ser capaces de *competir* o ser *productivos* bajo la lógica del mercado.

Así mismo, encontramos que en muchos textos o discursos la ciudadanía enfatiza entre sus atributos principales la capacidad de vivir en armonía con el entorno, el medio ambiente, las culturas (tolerancia con el *otro* diferente) etc., sin pasar por el análisis de las relaciones de poder que prolongan la injusticia, las inequidades (esas que se quieren *compensar*) y traban la posibilidad



de los pueblos de definir nuevas rutas para el desarrollo. En esta perspectiva, consideramos que la construcción de la ciudadanía no debe conducir a una condición de permanente estabilidad y armonía con un estado de cosas dado, sino más bien a la valoración positiva y constructiva del conflicto y la diversidad, para obligar a una construcción y deconstrucción continua de los significados y representaciones sobre la realidad (que intentan aparecer como neutrales). Es allí, donde la escuela que pretenda ser crítica, tiene hoy, más que nunca, una tarea por cumplir.

A manera de conclusión

Como hemos visto en el presente estudio comparativo, la lógica neoliberal ha instalado la idea de que los sistemas escolares públicos son ineficientes, burocráticos, inequitativos, desactualizados, costosos y de baja calidad, por lo tanto han fracasado y requieren modernizarse. Dicha modernización implica disminuir los atributos del Estado en materia educativa. Así, poco a poco, se ha impuesto la lógica del mercado en el mundo escolar, a través de *una gran operación discursiva* que utiliza conceptos como calidad, competencias, equidad, democracia, eficacia,

evaluación, individuo, libre elección, descentralización, autonomía.

Las acciones derivadas incluyen descentralizar los sistemas y al mismo tiempo imponer contenidos y evaluaciones comunes; flexibilizar la contratación y reducir la planta docente; enfatizar la formación para el trabajo –sujetos altamente competitivos–, y, lo más complejo, naturalizar la idea de que no solo ha fracasado la escuela pública, sino que es inevitable, deseable y necesario que sea el mercado quien regule la educación y resuelva sus problemas.

Tanto los discursos como las acciones son comunes en muchas de las prácticas educativas de nuestros países, se han ido estableciendo a través de programas de intervención financiados por organismos internacionales, que se aplican de manera uniforme y con pocas variaciones regionales en Latinoamérica.

A pesar de todo, el Estado sigue teniendo un papel protagónico como regulador, tanto en la economía como en las políticas públicas, ya que no ha sido desarmado por completo. De ahí que sea clave la reflexión crítica propositiva en torno al tema de ciudadanía y educación.



Bibliografía

- Álvarez, J. (2002). *Configuraciones de política educativa neoliberal*. Unibiblos. Universidad Nacional de Colombia.
- Amador, J. (2008). La evaluación y el diseño de políticas educativas en México, Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, Cámara de Diputados. En línea: www3.diputados.gob.mx/camara/.../file/Educacion_docto_35.pdf
- Amador, R. y Zúñiga, J. A. (2010). Seguridad pública y pago de deuda, máximas prioridades en el presupuesto, en La Jornada, México, 9 de setiembre de 2010. En línea: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/09/index.php?section=politica&article=009n1Pol>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). Un sexenio de oportunidad educativa: México 2007-2012. En línea: www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/docs/
- Boaventura de Sousa. (1999). La reinención solidaria y participativa del Estado. En: *Reinventar la democracia* (1999). Madrid. Ed. Sequitur.
- Consejo Nacional de Educación. (2006). Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú. Lima.
- Diario Oficial de la Federación (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Senado de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.
- Cuenca, R. (Coord). (2009). La Educación en los tiempos del APRA: Balance 2006-2009. Lima, Foro Educativo.
- Dussel, I. (2005). ¿Se renueva el orden disciplinario escolar? *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, n.º 27, México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- García, N. (1995). *Consumidores y Ciudadanos*. México Ed. Grijalbo.
- González, R. y Zúñiga, J. A. (2010). Seguridad pública y pago de deuda, máximas prioridades en el presupuesto, en La Jornada, México, 9 de setiembre de 2010, p.9. En línea: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/09/index.php?section=politica&article=009n1pol>
- ICFES. Nuevo Examen de Estado para el ingreso a la educación superior. Cambios del siglo XXI. En línea: http://www.icfes.gov.co/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1200
- Iguñiz, J. (2002). *Economía y derechos sociales*. Centro de Estudios y Publicaciones. Lima: CEP.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2008). Panorama Educativo de México 2008: Indicadores del Sistema Educativo Nacional. México. En línea: www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/.../panorama-educativo
- Irirarte, A.; Vázquez, M.; Bernaza, C. (2003). Democracia y ciudadanía: reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América Latina. Colección de documentos. Una



- publicación de l'Institut Internacio-
nal de Governabilitat de Catalunya.
En línea: [http://www.hacienda.go.cr/
centro/datos/Articulo/Democracia
%20y%20ciudadan%C3%ADa.doc](http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Democracia%20y%20ciudadan%C3%ADa.doc)
- López, A. Participación de los organismos
multilaterales en la formación de la
imagen pública de la educación su-
perior en América Latina. *Revista
Iberoamérica de Educación*. En lí-
nea: [http://www.rieoei.org/deloslec-
tores/990Lopez.PDF](http://www.rieoei.org/deloslectores/990Lopez.PDF)
- Ministerio de Educación Nacional. (2010).
*Revolución Educativa 2002-2010. Ac-
ciones y lecciones*. Bogotá: Panameri-
cana Formas e Impresiones S. A.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado
de Bienestar*. Madrid. Ed. Alianza.
- Olmos, L. (2008). Educación y Política en
Contexto: Veinticinco años de re-
formas educacionales en Argentina.
Revista Iberoamericana de Educación,
no. 48. En línea: [http://www.rieoei.
org/rie48a08.pdf](http://www.rieoei.org/rie48a08.pdf)
- O'Donnell, G. (1997). *Apuntes para una teo-
ría del Estado*. CEDES/ n.º 9. Buenos
Aires: CLACSO.
- Piñeros, J. (2010). *Una mirada a las cifras de
la educación en Colombia 2002-2009*.
Bogotá: Gráfico Editores S. A.
- Rigal, L. (2007). Educación, democracia y
ciudadanía en la postmodernidad la-
tinoamericana: a propósito del surgi-
miento de nuevos actores sociales. En:
Marrero, A, (comp): *Todas las escuelas,
la escuela: miradas transmodernas sobre
educación*. Valencia. Germania.
- Rigal, L. (2004). *El sentido de educar*. Buenos
Aires. Ed. Miño Dávila.
- Rivero, J. (2007). *Educación, docencia y clase
política en el Perú*. Lima. Ed. TAREA.
- Secretaría de Educación Pública. Cuar-
to informe de labores. En línea:
[http://
www.sep.gob.mx/es/sep1/
Cuarto_Informe_Labores](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Cuarto_Informe_Labores)
- _____. Unidad de Planeación y
Evaluación de Políticas Educativas.
(2009). *Sistema Educativo de los Es-
tados Unidos Mexicanos, principales
cifras, ciclo escolar 2008-2009*. En
línea: [http://www.dgpp.sep.gob.mx/
Estadi/NACIONAL/
index.htm](http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/NACIONAL/index.htm)
- Sojo, C. (2002). La noción de ciudadanía en
el debate latinoamericano. *Revista de
la CEPAL* n.º 73, Chile.
- Strange, S. (2001). *La retirada del Estado*.
Barcelona. Icaria internacional.
España.
- Svampa, M. (2005). Mutaciones de la ciuda-
danía. En: *La sociedad excluyente. La
Argentina bajo el signo del neoliberalis-
mo*. Buenos Aires. Taurus.
- Tadeu da Silva, T. (1997). El proyecto edu-
cativo de la nueva derecha y la retó-
rica de la calidad total. En: Gentili,
P. (Comp.). *Cultura, política y currí-
culo. Ensayos sobre la crisis de la escue-
la pública*. Buenos Aires: Losada.
- Vargas, A. y García, V. (2008). Seguridad
ciudadana y gasto público: reflexio-
nes sobre el caso colombiano. *Améri-
ca Latina Hoy*, vol. 50. España: Uni-
versidad de Salamanca.



Discursos y notas de prensa

Discurso de Miguel Székely Pardo, Subsecretario de Educación Media Superior, durante la presentación del Programa de apoyo a los jóvenes del nivel medio superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la prevención de riesgos CONSTRUYE T. Boletín 184, SEP, México, 14 de julio de 2008. En línea: <http://www.sep.gob.mx/es/sep1/bol1840708>

Discurso de Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Educación Pública, durante la presentación del Programa de apoyo a los jóvenes del nivel medio superior para el desarrollo de su proyecto de vida y la prevención de riesgos CONSTRUYE T. Boletín 184, SEP, México, 14 de julio de 2008. En línea: <http://www.sep.gob.mx/es/sep1/bol1840708>

Discurso de Magdy Martínez Solimán, Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, durante la presentación de la iniciativa Construcción de Ciudadanía en Planteles de Educación Media Superior en el periodo electoral 2009, SEP, México, 12 de mayo de 2009. En línea: www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/.../VersionMMS120509.pdf

Urge OCDE a México a mejorar calidad de escuelas, en El Universal, México, 19 de octubre de 2010. En línea: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/717402.html>

Educación, la reforma que la política olvida. En la revista *Otra Mirada*. Análisis y propuesta de política. Publicación n.º 7 año 1. Lima, marzo de 2010.

Páginas web

- www.universidad.edu.co
- <http://basica.sep.gob.mx/seb2010/start.php?act=filosofia>
- <http://www.minedu.gob.pe/institucional/index.php>
- <http://www.lasillavacia.com/el-blogueo/jpfnandez/18830/la-mala-educacion?page=1>
- <http://colombia.indymedia.org/news/2008/04/84530.php>
- <http://formacion-colombia.universiablogs.net/2009/10/16/tres-importantes-problemas-de-la-educacion-en-colombia/>
- www.elcomercioperu.com.pe
- http://razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1879:mauricio-garcia&catid=22:regiones&Itemid=31

