
La educación en América Latina: dependencia, subdesarrollo y desigualdad*

Robert F. Arnove

Para comprender la educación en América Latina en estos comienzos del siglo XXI, es necesario echar un vistazo a la naturaleza del Estado y tomar en consideración la manera como las fuerzas económicas y políticas internacionales ejercen su influencia sobre la forma de gobierno, financiación, funcionamiento y resultados de los sistemas educativos. Después de definir el Estado y su relación con la educación, presento el argumento de que en América Latina el Estado continúa condicionado por las políticas económicas y sociales neoliberales que se aplican en los países de la región con el objeto de lograr acceso al capital y a los mercados internacionales. Después de comentar los patrones de matrícula, este ensayo examina la forma en que las políticas de ajuste estructural recomendadas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las agencias nacionales de asistencia técnica como la USAID (United States Agency for International Development) han afectado el suministro y la práctica de la educación. Sostengo que los beneficios obtenidos al haber hecho llegar la educación a poblaciones anteriormente desamparadas, durante el período comprendido entre 1960 y mediados de la década de los ochenta, han sido erosionados notablemente por la introducción de políticas basadas en el mercado, diseñadas para descentralizar y privatizar la educación. Al mismo tiempo, se proporcionan ejemplos de movimientos populares que se enfrentan a las políticas educativas que sirven a los intereses de las clases dominantes. Tales programas proporcionan una alternativa a las reformas impuestas desde fuera y desde el

* Este trabajo está basado en dos publicaciones anteriores: Arnove *et al.* (2003) y Arnove *et al.* (2005).

poder, mientras que al mismo tiempo ofrecen a los individuos y a sus colectividades los medios necesarios para divulgar sus intereses y lograr acceso a los recursos y servicios que necesitan.

Definición del Estado y sus relaciones con la educación

Generalmente, el Estado puede ser conceptualizado como un pacto de dominación, como una arena de conflicto y como un actor eficaz que debe seleccionar entre varios proyectos políticos antagónicos. De acuerdo con Cardoso (1979), el Estado debería ser considerado como «el pacto básico de dominación que existe entre diferentes clases sociales o segmentos de clases dominantes, y las normas que garantizan su dominio sobre los estratos subordinados». Como arena de enfrentamientos, el Estado exhibe las tensiones y contradicciones de proyectos políticos antagónicos, así como los acuerdos políticos de la sociedad civil. Además, factores como la clase social, la raza, la etnia, el sexo, la situación geográfica, los valores éticos, morales y religiosos influyen sobre las acciones del Estado en lo que concierne a legislar y ejecutar sus políticas sociales.

A pesar de que en una sociedad capitalista, el Estado, por su misma naturaleza, favorece aquellas políticas que se dirigen hacia el establecimiento y reproducción del sistema capitalista (Offe, 1984), es también el representante de la nación como un todo y, en las sociedades democráticas liberales, un defensor de la extensión de los derechos personales y de una amplia participación de la masa en la determinación de las políticas públicas (Carnoy y Levin, 1985; Bowels y Gintis, 1986). Por tanto, como se señaló anteriormente, el Estado tiene un doble carácter: es a la vez un pacto de dominación y un terreno de contienda. Varios grupos intervienen para moldear las políticas públicas que sirvan a sus intereses. A pesar de que la educación puede ser utilizada para legitimar un sistema político, puede servir también para cuestionarlo; y si bien un sistema educativo puede perpetuar la división social del trabajo, puede también equipar a los individuos con las destrezas y conocimientos necesarios para humanizar el lugar de trabajo y cambiar la estructura de la sociedad.

El Estado «condicionado»

En América Latina las políticas y programas educativos están fuertemente limitados en su capacidad para producir cambios sociales fundamentales, o para mejorar las vidas de la mayoría de sus habitantes, por el hecho de que en la región todos los países con pocas excepciones, notablemente Cuba (Lutjens, 1996), son estados capitalistas dependientes o «condicionados». Según Cardoso (1981: 28-29), el desarrollo en América Latina se ha caracterizado por ser un «desarrollo asociado dependiente». De acuerdo con su criterio, los sistemas económicos de América Latina se construyen sobre alianzas entre la burocracia y los administradores del Estado, las corporaciones multinacionales y los altos estratos de las burguesías nacionales. No sólo las corporaciones multinacionales, sino también la hegemonía norteamericana sobre la región durante los últimos cien años —una hegemonía que ha involucrado con frecuencia la intervención militar, especialmente en la región del Caribe y en América Central— ha frustrado el desarrollo de modelos alternativos más independientes de desarrollo económico (LaFeber, 1993; Chomsky, 2003). La típica política económica de América Latina refuerza un sistema económico muy concentrado, que está de por sí menos dispuesto a la distribución de la riqueza y que excluye cada vez más a las clases subordinadas.

De acuerdo con Carnoy (en Torres, 1990), las principales implicaciones del capitalismo dependiente en América Latina son dos:

En primer lugar, el Estado está con frecuencia poco dispuesto a (o es incapaz de) movilizar los suficientes recursos para hacer que la educación pública (el conocimiento definido por el Estado) llegue a estar al alcance de todos; y en segundo lugar, incluso en el caso de que la educación sea accesible para todos, el sector privado de producción y el Estado son incapaces de proporcionar los puestos de trabajo suficientes para absorber a todos los que han recibido una educación promedio.

Desigualdad de ingresos y equidad educativa

No solamente el «Estado condicionado» y el «desarrollo dependiente», sino también la correspondiente disparidad de la riqueza, determinan en

gran medida quién llegará a completar los niveles más altos y los tipos más prestigiosos de educación y, por tanto, quién podrá tener acceso a los empleos más lucrativos y deseables en el sector moderno de la economía. América Latina se caracteriza por ser la región en desarrollo con mayor desigualdad de salarios. Y como lo han hecho notar Psacharopoulos y colaboradores (1992; citados también en Behrman, 1993: 196): «la educación es la variable de mayor impacto sobre la desigualdad salarial».

Según el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) titulado «Educación: el nudo gordiano», si queremos encontrar la causa fundamental de la desigualdad salarial en América Latina, no tenemos que ir mucho más allá de su desequilibrado sistema educativo. Un informe emitido en la víspera de la Cumbre de las Américas celebrada en abril de 1998 en Santiago de Chile, declara que las escuelas públicas de la región están en un estado crítico de estancamiento. En vez de contribuir al progreso, afirma el informe, la escolarización «está reforzando la pobreza, perpetuando la desigualdad y frenando el crecimiento económico». El problema no es el acceso, sino los índices de permanencia. Hacia el quinto año, casi el 40 % de los pobres se ha retirado de la escuela, mientras que el 93 % de los estudiantes más ricos está todavía en el sistema. Hacia el noveno año, sólo el 15 % de los estudiantes pobres permanece en la escuela, comparado con el 58 % de los más ricos.

Yo argumentaría, sin embargo, que la causa fundamental del estancamiento económico reside no en el sistema educativo, sino en la desigualdad social y económica generada por las políticas económicas implementadas por los gobiernos de la región desde mediados de la década de los ochenta. Según un informe aparecido en la edición de enero a marzo del Boletín Informativo del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPÉ-UNESCO) sobre «Educación y equidad en América Latina», diez años después de haber experimentado varias políticas de crecimiento económico y recuperación social, «la situación social en la región no ha mejorado y el impacto de la reforma educativa en términos de equidad es mínimo». El informe (p. 1) continúa: «Por una parte, la pobreza no surge ya de un escenario económico de crisis e inflación, sino que es el resultado de nuevas estrategias de crecimiento adoptadas por la mayoría de los países de la región... La división entre ricos y pobres se ha acrecentado considerablemente y la distribución de la riqueza se ha convertido en un tema fundamental para el análisis de la

situación social». El informe describe «los patrones de distribución de la riqueza que benefician a los mejor situados económicamente y que permite a unos pocos disfrutar de uno de los más altos estándares de vida del mundo» —muy semejante, añadiría yo, a la situación privilegiada que tenían los blancos en la Suráfrica del *apartheid*—: una situación de colonialismo interno, que al mismo tiempo puede servir como una descripción válida de las condiciones en que vive la población rural indígena en Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala, así como la población de color de la región noreste de Brasil. Y no sólo esos países sino también Nicaragua, El Salvador, Honduras y Haití (todos ellos víctimas de guerras civiles y desastres naturales en tiempos recientes, además de contar con una historia de intervención extranjera y neocolonialismo) que muestran, sin que llegue a sorprender a nadie, los más altos índices de analfabetismo y abandono escolar de la región. En los casos mencionados anteriormente, la mayor parte de la población vive en la pobreza, y de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2004: 52-53) el índice medio de pobreza a lo largo de la región en el año 2002 fue del 44 % (38,4 % urbano y 61,8 % rural). Con respecto a la extrema pobreza, el índice promedio fue de 19,4 % (urbano 13,5 % y rural 37,9 %).

A pesar de que históricamente América Latina ha tenido un mayor porcentaje de niños y jóvenes matriculados en las escuelas que otras regiones en vías desarrollo del mundo, los patrones de matrícula reflejan la insólita historia de la región. En un buen número de estos países hay una distribución de la matrícula que tiene dos modalidades: un gran número de estudiantes de los sectores menos privilegiados de la sociedad (minorías étnicas, poblaciones rurales y mujeres), no pueden acceder o no llegan a completar la educación primaria, mientras que un importante número de estudiantes accede a la universidad, a menudo a un ritmo, que en épocas pasadas, fue superior al de los países europeos (Arnové *et al.*, 2003; Arnové *et al.*, 2005). Al mismo tiempo, los obreros latinoamericanos tienen menos años de escolarización que sus colegas de Asia y del Medio Oriente (PREAL, 2001: 13, 42-46; y Behrman, 1993: 205-206). El promedio de años de estudio de la población adulta —de 15 a 64 años de edad— es de menos de seis años.

La educación, la crisis de la deuda y la agenda neoliberal

Las políticas económicas distorsionadas que han perseguido los países de la región reflejan el impacto de la crisis de la deuda de la década de los ochenta, a la cual con frecuencia se hace referencia como «la década perdida» para el desarrollo. La expansión económica de alto nivel que se experimentó desde la década de los cincuenta hasta la de los setenta disminuyó considerablemente su ritmo en las décadas de los ochenta y noventa. En la década de los sesenta, el promedio anual de crecimiento del PNB (Producto Nacional Bruto) para las economías latinoamericanas fue del 5,7 %. En la siguiente década, la tasa de crecimiento fue del 5,6 %, a pesar de las dificultades causadas por la crisis del petróleo. Para la década de los ochenta, el promedio anual de crecimiento del PNB para los países latinoamericanos había descendido al 1,3 % (CEPAL, 1990, 1991). El decreciente Producto Nacional Bruto se tradujo en una reducción de los ingresos de la mayoría de los latinoamericanos para quienes, como promedio, los salarios *per cápita* descendieron un nueve por ciento.

En respuesta a la creciente profundización de la crisis económica, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos adoptaron la estabilización fiscal neoliberal y las políticas de ajuste económico propuestas por las agencias internacionales de cooperación como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. El término «neoliberal» se deriva de las teorías económicas neoclásicas impuestas por las mencionadas agencias y sus consultores. La teoría se basa en las ideas de los economistas clásicos Adam Smith y David Ricardo, quienes afirmaban que el papel del Estado consistía en establecer las condiciones necesarias para que el libre juego del mercado, las leyes de la oferta y la demanda, y el libre comercio basado en la ventaja comparativa, redunden en beneficio de todos. Las políticas gubernamentales basadas en esas ideas han conducido a una drástica reducción del gasto social del Estado, a la desregulación de la economía y a la liberalización de las políticas de importación. La contrapartida educativa de dichas políticas incluye los movimientos tendientes a descentralizar y privatizar los sistemas públicos de educación.

A pesar de que las políticas neoliberales se designan para reducir el déficit fiscal y la deuda externa, y para mantener al mismo tiempo la inflación bajo control, dichas políticas han contribuido también a profundizar la pobreza en la región. En muchos países ha sido removida la red de protección social proporcionada por los servicios subsidiados de sa-

lud, educación y otras prestaciones básicas. Como consecuencia, se han intensificado las diferencias de clase, y la reducción de los salarios no sólo afecta a los más pobres entre los pobres sino también al 50 % de los hogares localizados en la parte media de la escala, que han perdido entre el 3 y el 10 % de sus ingresos (CEPAL, 1991). De esta forma, la estructura de clases en América Latina se ha polarizado aún más, con los sectores ricos y pobres separados por una brecha cada vez más profunda. Esto puede aplicarse también a México, Chile y Argentina, que en otros tiempos sirvieron como modelos de ajuste estructural para otros países de la región.

Con el deterioro de la economía, todos los países latinoamericanos han experimentado descensos en el gasto educativo en términos de producto nacional bruto, y en el total de prestaciones por parte de sus gobiernos. Bajo el neoliberalismo, las mejoras sustanciales en educación logradas durante las décadas de los sesenta y setenta han quedado invalidadas por los drásticos cortes en los presupuestos para el sector educativo. Como promedio (no ponderado), el gasto *per cápita* en educación en América Latina aumentó en un 4,29 % anual entre 1975 y 1980, mientras que disminuyó en un 6,14 % anual entre 1980 y 1985. De acuerdo con Reimers (1991: 322, 339), «los progresos logrados en la financiación educativa en la década de los setenta, retrocedieron en la década de los ochenta».

Los recortes en el gasto educativo en América Latina afectaron sustancialmente los gastos periódicos imprescindibles, como la compra de materiales de enseñanza y el mantenimiento de los edificios escolares. Y aún más, los cortes en el presupuesto educativo afectaron directamente los salarios de los profesores, que disminuyeron dramáticamente en algunos países como El Salvador, que experimentó una depreciación de los ingresos de un 68 % (Wolff *et al.*, 1994: 154; véase también PREAL, 2001; y OECD, 2000). La disminución del gasto, las pedagogías y currícula anticuados y el acceso restringido, contribuyeron al debilitamiento de la calidad de la educación.

A medida que empeoraba la crisis de la deuda y los ministros de Educación percibían con claridad las restricciones que se avecinaban en la financiación, empezaron a buscar otros medios de apoyo económico. Las principales opciones eran la privatización y la descentralización. Estas dos políticas son los métodos preferidos para mejorar la eficiencia educativa recomendados por las agencias internacionales de cooperación

como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Dichas agencias proporcionaron apoyo financiero a muchos países latinoamericanos durante las décadas de los ochenta y noventa.

Como consecuencia, los ministros de Educación se vieron, hasta cierto punto, obligados a seguir las políticas de las agencias de cooperación. Como era de esperar, dichas agencias «han aconsejado disminuir la intervención del Estado en el proceso educativo y aumentar la representación del sector privado, así como la aplicación de los principios del mercado en los sistemas educativos del Tercer Mundo» (Berman, 1992: 69).

Es necesario señalar que desde finales de la década de los noventa el gasto educativo se ha incrementado. No obstante, la situación global del financiamiento educativo en América Latina es mucho más compleja. Según un informe aparecido en la edición de enero-marzo (2005) del Boletín del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, «Equity and Economic Competitiveness», para finales de la década de los noventa el promedio de los gobiernos estaba invirtiendo anualmente el 4,6 % del PNB en educación, una cifra superior al 3,9 % de otros países en desarrollo y sólo ligeramente inferior al 5,1 % que invierten los países desarrollados. Según el informe, estas cifras son engañosas porque no toman en consideración la distribución por edad de la población latinoamericana. Si consideramos el número desproporcionadamente alto de niños en edad escolar, los países de la región necesitarían invertir un porcentaje mayor del PNB para llegar a niveles adecuados de inversión por niño. Más aún, para lograr una fuerza laboral con un nivel de educación proporcionado al que tienen los países con entradas semejantes, se requeriría una inversión adicional del 0,5 % anual durante 25 años (PREAL, 2001: 23; CEPAL, 2002). Lograr esas metas constituye un grave problema debido al crecimiento económico negativo o estancado de la región.

La cuestión clave aquí es comprender quiénes son los beneficiarios de las políticas neoliberales y educativas promovidas, si no impuestas, por las agencias financieras y de asistencia técnica internacionales. Para responder brevemente, considero que el análisis de las principales iniciativas para privatizar y descentralizar los sistemas educativos de América Latina, y los de otras partes del mundo, muestran que esas reformas han beneficiado en primer lugar a los ricos y poderosos.

La privatización ha tomado una gran variedad de formas, entre las cuales se puede mencionar la de cobrar derechos de uso por materiales y servicios que antes se entregaban gratis. A medida que el sector edu-

cativo se dirigía hacia los intereses privados para financiar las tareas educativas, la planificación de políticas cambiaba para acomodarse a los inversores privados. Paralela al deseo de los ministros de Educación de plegarse a los intereses privados, surgió la necesidad de crear sistemas escolares económicamente independientes. Esto no significa que los ministros de Educación hayan abandonado la financiación y apoyo a los sistemas de educación pública, sino que adoptaron la estrategia de permitir el desarrollo acelerado y la acreditación de instituciones privadas (de educación primaria, secundaria y superior). Un buen número de países, por ejemplo Brasil hasta hace poco, han subsidiado también escuelas privadas y proporcionado deducción de impuestos a los padres que optaban por la educación de pago. Las instituciones privadas son atractivas para los estudiantes de clase media y alta, porque las de buena calidad ofrecen clases más pequeñas, mejores facilidades y una atmósfera general que estimula el aprendizaje.

Tales prácticas y políticas tienen efectos negativos sobre las escuelas públicas (Plank *et al.*, 1994). Cuando los padres de las clases medias abandonan el sistema de educación pública, desaparecen también los defensores más enérgicos de una educación de calidad. Las clases populares, a pesar de que constituyen la mayoría de la población, generalmente carecen de la influencia política y económica necesarias para promover la calidad en el sistema de educación pública. Sin el apoyo de la clase media, y frente a la rebaja de la financiación, muchas escuelas públicas han empezado a decaer. Tanto la calidad educativa como las facilidades se han deteriorado significativamente. Todos estos problemas se han exacerbado por la descentralización de los sistemas educativos nacionales.

Descentralización

La descentralización fue otra de las opciones contempladas por los ministros de Educación en respuesta a la crisis financiera. Ésta consiste esencialmente en dar a los niveles subnacionales la responsabilidad de gobernar el sector educativo. En contraste con el sistema escolar de Estados Unidos, altamente descentralizado, la educación en la mayoría de los países latinoamericanos ha estado dominada por un Ministerio de Educación central y fuerte, que controla todos los asuntos presupuesta-

rios y curriculares. Durante los pasados veinte años ha surgido un fuerte debate sobre el tema de la descentralización. Muchos países han tomado medidas para descentralizar sus sistemas educativos, dejando muchas responsabilidades de planificación financiera y curricular, así como decisiones personales, a cargo de niveles escolares provinciales, departamentales, municipales y hasta locales (como en Nicaragua). Ejemplos notables de países que han llevado a cabo una política de descentralización son Colombia (1968 y 1986), Argentina (1976), México (1978), y Chile (1981) (Hanson, 2002; Moreria de Carvalho y Verhine, 1999). A unidades territoriales/políticas de menor nivel les han sido otorgadas responsabilidades significativas de financiación para escuelas locales. La idea es que las escuelas consideradas de calidad y con servicios superiores pueden atraer más estudiantes y por tanto, aumentar su capacidad de financiamiento. El Estado subsidia parcialmente la educación, pero las unidades políticas locales/territoriales son responsables por pagar el balance. Por ejemplo, el gobierno chileno subsidia aproximadamente el 50 % de los costos educativos en los niveles de infantil y primaria (grados 1 y 2); y en la educación general secundaria aproximadamente un 60 % (Matte y Sancho, 1993: 106).

Los sistemas descentralizados pueden tener éxito en las áreas urbanas y suburbanas ricas en recursos, pero presentan serios problemas a las municipalidades de clase baja y a las áreas rurales. Esas áreas no tienen los recursos necesarios para compensar los costos educativos que no cubren los subsidios gubernamentales. Tampoco tienen los suficientes recursos para adoptar decisiones bien informadas con respecto a los mecanismos del mercado, o sobre incentivos como la limitación estratégica de costos y otras medidas inducidas por el gobierno como nuevas prácticas educativas (Prawda, 1993: 262). Tanto la privatización como la descentralización acrecientan las desigualdades sociales preexistentes en el sistema educativo. A pesar de que las clases altas continúan recibiendo los beneficios de una educación de calidad, los sectores marginales de la población sufren desproporcionadamente la creciente crisis educativa. Los resultados de pruebas estandarizadas en países como Chile son considerados por observadores expertos como un indicador directo de la clase social, donde los estudiantes de las escuelas privadas urbanas tienden a lograr las mejores notas, y los de las escuelas públicas rurales las más bajas.

La educación popular y otras innovaciones

En contraste con los programas educativos patrocinados por el Estado, un buen número de programas educativos populares en América Latina forman parte de un movimiento de «educación popular». A pesar de contar con recursos limitados y tener un alcance reducido, estos programas son importantes porque ofrecen un modelo alternativo de educación que confiere autoridad a los individuos y a sus comunidades para exigir a los gobiernos nacionales servicios sociales y recursos que deberían ser derechos de todos los ciudadanos de un país.

Desde 1960 los programas informales y populares de educación, inspirados por la toma de conciencia política propagada por el filósofo y pedagogo brasileño Paulo Freire, han constituido alternativas importantes al sector educativo formal. La educación no formal implica una experiencia educativa que ocurre fuera de la esfera de la educación estándar. La educación popular, un subconjunto de la educación no formal, se distingue por sus características pedagógicas y políticas (Fink y Arnové, 1991).

Desde el punto de vista pedagógico, los programas de educación popular hacen hincapié en las situaciones de aprendizaje no jerarquizadas, en las que estudiantes y profesores dialogan y los conocimientos del estudiante se incorporan al contenido de la instrucción. Según Torres, «la educación se presenta como el acto de conocer y no como una simple transmisión del conocimiento o del acervo cultural de la sociedad» (Torres, 1994: 198-199). Desde el punto de vista político, los programas de educación popular procuran satisfacer las necesidades especiales de los sectores marginales de la sociedad (mujeres, desempleados, campesinos y grupos indígenas). Estos programas han desempeñado un importante papel en el desarrollo de estrategias colectivas de supervivencia para confrontar las crisis económicas de las dos décadas pasadas en la región. Es más, el objetivo último de muchos programas de educación popular, no es solamente la adaptación o la supervivencia de las poblaciones oprimidas, sino un cambio social profundo que conduzca a sociedades más justas (Torres y Puiggrós, 1997: 26). Un ejemplo de programa de educación popular es la asociación Perú Mujer, que organiza y educa a las mujeres sujetas a prácticas discriminatorias en el trabajo, y las instruye sobre legislación familiar, violencia doméstica y derechos sobre la herencia. Otra organización no gubernamental es REPEM (Red de Educación Po-

pular entre Mujeres de América Latina y el Caribe), situada en Montevideo y que agrupa a más de 150 organizaciones globales, regionales y nacionales. La organización sirve como punto focal para la investigación, información, diseminación y defensa de las mujeres con bajos ingresos y poca educación formal. Uno de los principales objetivos tanto de Perú Mujer como de REPEM es satisfacer la exigencia femenina de igualdad con los hombres y dar a las mujeres la oportunidad de participar activamente en la formulación de estrategias alternas para el cambio social.

A pesar de que los programas de educación popular son generalmente efectivos en el ámbito comunitario, a menudo fracasan en sus intentos de llevar el cambio a las políticas gubernamentales. Además, los movimientos populares innovadores de educación, con frecuencia son considerados por los gobiernos que implementan las políticas neoliberales como sustitutos de lo que debe ser un esfuerzo nacional. Una preocupación de quienes trabajan en alfabetización, educación básica para adultos y otras formas de educación básica, es que la financiación estatal de dichos programas ha empezado a disminuir en años recientes. Los sistemas de escuelas nacionales están empezando a concentrar sus esfuerzos de alfabetización en los niños en edad escolar o en los adultos menores de 35 años. Gobiernos como el de Nicaragua (1990 en adelante) han abandonado en gran medida el papel del Estado en la solución de los problemas educativos de los adultos y jóvenes sin escuela y lo han transferido al sector civil. Sin embargo, si se quiere llegar a un sistema amplio y permanente, el Estado y la sociedad civil tendrán que trabajar de forma conjunta y no en oposición (Gadotti, 1992; R. M. Torres, 1995).

Colaboración entre el Estado y la sociedad civil

Hay, sin embargo, ejemplos de innovaciones educativas ambiciosas patrocinadas por el Estado que benefician a poblaciones tradicionalmente desfavorecidas. Una de ellas es Fe y Alegría. Esta ONG venezolana comenzó en 1955 educando a cien niños en una sola habitación. El año 2001 la organización se había expandido a 14 países y ya tenía más de un millón de estudiantes en programas de educación formal y no formal, con más de 33.000 maestros y otros recursos humanos. Según Reimers (1997: 35), la misión de Fe y Alegría es «proporcionar educación de ca-

lidad a los pobres como está expresado en su lema: “Donde termina la calle asfaltada, donde no hay agua ni servicios, allí comienza Fe y Alegría”». Reimers (1997: 38) afirma que los programas innovadores como Fe y Alegría, por lo general no son aprovechados por los ministerios latinoamericanos hasta que no han probado su eficacia. Fe y Alegría estuvo en un principio financiada de forma privada, pero logró, en la mayoría de los casos, conseguir apoyo gubernamental apreciable. Por ejemplo, en la actualidad en Venezuela el 80 % del presupuesto de su programa lo financia el gobierno.

Innovaciones patrocinadas por el Estado

Un ejemplo notable de innovación patrocinada por el Estado es la Escuela Nueva de Colombia, diseñada para solucionar las necesidades especiales de las comunidades y escuelas rurales y cuyo currículum enfatiza las necesidades y valores comunales. La Escuela Nueva estimula activamente una fuerte relación entre las escuelas y la comunidad, un calendario escolar flexible y una política de promoción que se adapta a los ciclos agrícolas de producción. Uno de los objetivos de la Escuela Nueva es enseñar valores cívicos al estimular la participación de padres y maestros en las decisiones importantes con respecto a la política educativa local. El énfasis en la participación y en la toma de decisiones armoniza con la filosofía constructivista e integradora centrada en el niño que enmarca el programa.

La efectividad de esta reforma educativa puede explicar el hecho de que en el estudio realizado en 1997 por la UNESCO sobre el logro académico, Colombia fue el único país en el que los niños de tercer grado de las áreas rurales superaron a los niños de las zonas urbanas en las pruebas estandarizadas de lenguaje y, con excepción de las grandes ciudades colombianas, a los de las zonas urbanas en las pruebas matemáticas. Los estudiantes de la Escuela Nueva muestran también fuertes valores democráticos en varias medidas relativas al conocimiento cívico, habilidades y disposiciones actitudinales.

Como señala Sarmiento Gómez (2000: 233), «La Escuela Nueva fue consolidada como una estructura para resolver [los problemas de la instrucción rural] de una manera económicamente sostenible y pedagó-

gicamente idónea». Desde su creación en 1989 hasta mediados de la década de los noventa, el programa se extendió de 8.000 a más de 20.000 escuelas, alcanzando aproximadamente al 40 % de todos los niños en edad escolar de las áreas rurales. A pesar de que ha sido ampliamente admirada y emulada, los intentos de aplicar la Escuela Nueva, sin una adaptación adecuada a las circunstancias locales, han resultado inciertos, aun dentro de la misma Colombia. Una clave del éxito de ésta y otras reformas radica en la preparación de los maestros y, como ha señalado Levin (1992: 240), requieren una supervisión constante, la resolución de problemas y las modificaciones pertinentes. Vicky Colbert (2002), una de las fundadoras del Movimiento de la Escuela Nueva y ex ministra de Educación, ha llegado a sentirse desencantada por la forma en que, con el tiempo, el movimiento se ha burocratizado en exceso bajo el control centralizado del Ministerio. Colbert dejó el proyecto hace cinco años para formar su propia fundación privada (Volvamos a la Gente) con el objetivo de diseminar los principios orientadores de la reforma a los grupos populares, que serán los iniciadores de las mejoras en sus escuelas.

Cualesquiera que sean las limitaciones de los programas de la Escuela Nueva, sus características positivas resuenan como los de un modelo ideal de lo que deberían hacer los países latinoamericanos para lograr una educación más equitativa para todos. Una intervención eficaz incluiría:

- Programas preescolares y de educación infantil de calidad con servicios de nutrición y de salud.
- Infraestructuras adecuadas, de tal manera que las escuelas rurales tengan las mismas comodidades que las escuelas urbanas privadas mejor equipadas.
- Calendario académico flexible que responda a las circunstancias locales.
- Oferta suficiente de libros de texto y otros materiales educativos.
- Guías de enseñanza acordes con el currículo.
- Pedagogías centradas en el estudiante, activas y participativas.
- Mejora de los servicios educativos previos e internos y programas y oportunidades de desarrollo profesional.
- Adecuada remuneración y reconocimiento de la importancia de la enseñanza.

- Mayor participación de los maestros, padres y comunidades en el diseño de los programas educativos.
- Apoyo al ingreso familiar, pagos por asistencia y finalización de la escuela.

La última iniciativa es especialmente importante, puesto que las circunstancias de extrema pobreza llevan con frecuencia a que se produzca un conflicto entre el deseo de conservar las ganancias derivadas del trabajo infantil y la asistencia a la escuela, ante la promesa incierta de una futura situación económica mejor para la familia. El programa más importante en lo que respecta a la entrega de dinero en efectivo a las familias necesitadas se desarrolla en Brasil, donde existen planes para llegar a 11,4 millones de familias para el año 2006 (más de 45 millones de personas), con incentivos para sus hijos si terminan la educación básica. En México, un programa similar llega ahora a 20 millones de personas. Una evaluación rigurosa del programa encontró que los escolares que reciben transferencia de fondos por artículos de primera necesidad (como arroz y frijoles) y útiles escolares, están más saludables y permanecen más tiempo en el sistema educativo que el grupo de control (Duggan, 2004: 3). Según Wolff y Moura Castro (2003: 196), el Programa Progreso de México ha aumentado en casi un 20 % la tasa de ingresos entre las escuelas primarias y secundarias de las áreas rurales.

Papel de las universidades

Finalmente, es necesario señalar el importante papel que pueden desempeñar las universidades a través de sus investigaciones, desarrollo e irradiación de actividades, en su contribución a la tarea de generar ingresos y empleo para superar los devastadores efectos de la crisis de la deuda y la actual agenda neoliberal. Los líderes de educación superior como Xabier Gorostiaga (recientemente fallecido) de la Universidad Centroamericana (UCA) han propuesto una visión de un nuevo papel para las «universidades del Sur». Esta visión aboga por la utilización de los programas departamentales de extensión universitaria ya existentes, y las instituciones de investigación y desarrollo afiliadas con la UCA, como núcleos de experimentación, entrenamiento y educación popular.

Construir una educación universitaria alrededor del conocimiento generado por los centros rurales contribuiría a la formación de profesionales que, puesto que tienen una comprensión más realista de sus sociedades, estarían mejor preparados para afrontar sus problemas más urgentes. Además, el trabajo de tales centros contribuiría a dar autoridad a los miembros de la «mayoría productora» para que se incorporen como actores principales en la transformación de un *statu quo* insatisfactorio que los ha marginado y explotado. Estos compromisos son vitales para el desarrollo y diseminación de tecnologías apropiadas y autosostenibles. Según Gorostiaga, (1993), ofrecen perspectivas de colaboración entre las universidades del Norte y del Sur.

Conclusiones

La implantación de políticas de ajuste estructural para liberalizar las economías latinoamericanas e integrarlas más firmemente en el sistema capitalista mundial ha provocado crisis continuas a través de la región. Al reducir el papel del Estado en el suministro de servicios sociales básicos —lo cual forma parte de las políticas de reducción de costos recomendadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional— la red de protección social que se proporcionaba a los sectores más desamparados de la sociedad ha sido en gran parte desmantelada, y la disparidad entre ricos y pobres se está acrecentando. Esta situación ha limitado las posibilidades de que las poblaciones más vulnerables tengan acceso a una educación de calidad e igualdad de oportunidades en la vida. Asimismo, los movimientos para descentralizar y privatizar la economía corren paralelos a las iniciativas para reducir el papel del Estado en la financiación de la educación. Otro resultado intencional de tales iniciativas ha sido la erosión del poder de negociación de las uniones nacionales de maestros, en muchos casos las voces más importantes para el logro de un sistema educativo que prepare a los individuos, no solamente para roles económicamente productivos, sino para el ejercicio de sus derechos de ciudadanos democráticos.

Estas políticas de austeridad fiscal y ajustes estructurales han dado como resultado un creciente malestar social y demostraciones masivas que han amenazado y derrocado gobiernos, como son los casos recientes

de Bolivia y Ecuador. En el campo educativo, la introducción de esas políticas económicas neoliberales y de una agenda ideológica conservadora dentro del sistema educativo han dado lugar a numerosas protestas: huelgas de profesores, ocupación de escuelas y Ministerios de Educación por padres y estudiantes en países que van desde Argentina a México. Como he documentado en mi estudio del caso de Nicaragua (Arnové, 1994), esas iniciativas han polarizado la educación, a pesar de los objetivos ostensibles del gobierno para usar la educación como medio de lograr el consenso social.

Es posible, pero poco probable, que pueda lograrse el consenso con respecto a la educación sin que se haya llegado a un acuerdo nacional alrededor de un modelo de desarrollo económico. Este modelo debe estar basado en la protección de la soberanía y autonomía de cada país para elaborar políticas económicas y sociales que reflejen su propia historia, su dinámica social y cultural y no las agendas económicas decretadas en los principales centros metropolitanos del Norte. Debería ser un modelo que reconozca y apoye el desarrollo a nivel popular y en los sectores informales de la economía, las llamadas industrias de los pobres, que proporcionan empleo a la mitad de la fuerza laboral de los países latinoamericanos (Gorostiaga, 1993). Tendría que ser un modelo inspirado en algunos rasgos de la economía de libre mercado para generar bienes y servicios, pero que haga uso también de las ideas de la democracia social que proporcionen una red de protección social, condición básica para que todos puedan vivir con dignidad.

En la actualidad se libra una batalla en América Latina, y en otras partes, sobre quién va a determinar las metas, procesos y resultados de las políticas económicas y sociales. El logro de un desarrollo más equitativo está integralmente relacionado con la capacidad de los países para afirmar su soberanía nacional y sus intereses colectivos. Para lograrlo se necesita la unión de países con mentalidad semejante, capaces de hacer frente a las imposiciones externas, no sólo de la actual superpotencia, Estados Unidos, sino de los actores transnacionales, que van desde las agencias de financiación y asistencia técnica internacionales hasta las agencias de intercambio comercial —más recientemente la Organización Mundial de Comercio—. El creciente número de gobiernos progresistas que han llegado al poder en los años recientes (por ejemplo en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela) es un signo de que la población está cansada del *statu quo* existente. Los líderes de esos países están tratando aho-

ra de formar bloques económicos alternos al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y al Área Centroamericana de Libre Comercio (ACLCA), mientras tienden la mano a sus homólogos de África y Oriente Medio para modificar los términos de intercambio comercial y la relación desigual entre el Norte y el Sur. El pasado marzo, el presidente español José Luis Rodríguez Zapatero se entrevistó con los presidentes de Venezuela (Hugo Chávez), Colombia (Álvaro Uribe) y Brasil (Luis Inacio Lula da Silva) en Ciudad Guayana, Venezuela, para tratar sobre la «urgente necesidad de coordinar esfuerzos entre sus gobiernos y los de otros países y las agencias internacionales para contribuir a la erradicación de la pobreza» (*Granma Internacional*, 2005). En la reunión, los jefes de Estado debatieron la propuesta de Rodríguez Zapatero de cambiar deuda por educación, así como la idea de Chávez de crear un Fondo Humanitario Internacional. Desde el rápido crecimiento económico de Argentina, que rechazó las condiciones del Fondo Monetario Internacional y refinanció su deuda externa en términos más racionales (Rohter, 2004), hasta el papel destacado protagonizado por los gobiernos progresistas latinoamericanos, y otros países del Tercer Mundo, al desafiar los acuerdos nocivos de libre comercio de la Organización Mundial de Comercio en Cancún en septiembre del 2003, hay evidencia de que existen esperanzas de cambio.

Las tecnologías actuales que facilitan el flujo internacional de capitales y la cadena de montaje internacional, pueden usarse también para conectar los movimientos progresistas sociales a través de las fronteras nacionales. Éste ha sido el caso de los sindicatos de trabajadores de las federaciones campesinas y de los movimientos indígenas, feministas y medioambientales que ahora se mueven a través de las naciones para proteger su hábitat, afirmar y preservar sus comunidades y su identidad cultural, recibir un salario mínimo vital en lugares seguros y lograr sociedades más igualitarias. Tales movimientos sociales han sido la fuerza impulsora para la elección de gobiernos más populistas y nacionalistas, así como de la expulsión de gobiernos corruptos que han vendido los derechos nacionales. En el campo de la educación existen redes para conectar intelectuales, diseñadores de políticas y estudiosos interesados en temas de globalización y «Educación para Todos»: entre ellos son notables Educación Comparada [educomp@listserv!@rediris.esre] con la cual los participantes de este seminario están familiarizados, y una red encabezada por Rosa María Torres [<http://www.fronesis.org/prolat.htm>],

creada para hacer un seguimiento de las conferencias internacionales de Jomtien 1990 y Dakar 2000. La primavera pasada, la presidenta de la Unión de Maestros de Inglaterra, pidió «solidaridad entre todos los educadores del mundo para combatir las fuerzas de la globalización y la privatización» (Compton, 2005:8). Según lo expresó ella misma, «nosotros somos el mundo».

Si se quiere lograr un consenso más satisfactorio entre los varios protagonistas y antagonistas sobre la forma en que se debe producir el desarrollo social y económico, y sobre la naturaleza, cometido y contribución de los sistemas educativos a la creación de un futuro más deseable para los países de América Latina y el Caribe, no será como resultado de la benevolencia de las corporaciones multinacionales o de las organizaciones internacionales, ni siquiera de los gobiernos elegidos popularmente. Será el resultado de un esfuerzo sostenido, colectivo, de esos movimientos populares inspirados en una visión de transformación del futuro. Como investigadores, educadores y activistas preocupados con los temas de justicia social alrededor del mundo, podemos contribuir a esas luchas a través de nuestros múltiples compromisos con la producción y diseminación del conocimiento. En vez de desalentarnos ante la magnitud de los problemas internacionales que confronta la humanidad, debemos sentir gratitud por los retos y oportunidades de contribuir, en la medida de nuestras fuerzas, a dar a conocer la naturaleza de la globalización, sus rasgos tanto positivos como negativos, y de apoyar líneas de acción más esperanzadoras que conduzcan a un futuro mejor para todos.

Bibliografía

- Arnové, Robert F. (1994), *Education as Contested Terrain: Nicaragua, 1979-1993*, Westview, Boulder.
- Arnové, Robert F., Stephen Franz, Marcela Mollis y Carlos Alberto Torres (2003), «Education: Dependency, Underdevelopment, and Inequality», en Robert F. Arnove y Carlos Alberto Torres, eds., *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local* (2ª ed.), Rowman & Littlefield, Lanham, MD, pp. 313-337.
- Arnové, Robert F., Stephen Franz y Kimberly Morse Cordova (2005), «Education and Development», en Richard S. Hillman, ed., *Understanding Contemporary Latin America* (3.ª ed.), Lynne Rienner, Boulder, pp. 3113-3342.

- Behrman, Jere R. (1993), «Investing in Human Resources», *Economic and Social Progress in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Berman, Edward (1992), «Donor Agencies and Third World Educational Development, 1945-1985», en Robert Arnove, Philip Altbach y Gail Kelly, eds., *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, State University of New York Press, Albany, pp. 57-74.
- Bowles, Samuel y Herb Gintis (1986), *Democracy and Capitalism*, Basic Books, Nueva York.
- Cardoso, F. H. (1979), «On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America», en David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, pp. 33-57.
- (1981), *Political Regime and Social Change: Some Reflections Concerning the Brazilian Case*, Stanford University/University of California, Stanford y Stanford-Berkeley Joint Center for Latin American Studies, Berkeley.
- Carnoy, Martin y Henry Levin (1985), *Schooling and Work in the Democratic State*, Stanford University Press, Stanford.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.
- (1991), *Panorama social de América Latina*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.
- (2002), *Panorama social de América Latina*, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.
- (2004), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina.
- Chomsky, Noam (2003), *Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance*, Metropolitan Books, Nueva York.
- Colbert, Vicky (2002), Entrevista personal, Bogotá, Colombia, 19 de agosto de 2002.
- Compton, Mary (2005), «We are the World», *Rethinking Schools* (primavera de 2005), pp. 8-9.
- Duggan, Celia W. (2004), «To Help Poor Be Pupils, Not Wage Earners, Brazil Pays Parents», *New York Times*, 3 de enero de 2004, p. A1, 3, 6.
- Fink, Marcy y Robert Arnove (1991), «Issues and Tensions in Popular Education in Latin America», *International Journal of Educational Development*, n.º 11 (3), pp. 221-230.
- Gadotti, Moaçir (1992), «Latin America: Popular Education and the State», en Cyril Poster y Jürgen Zimmer, eds., *Community Education in the Third World*, Routledge, Nueva York, pp. 170-184.
- Gorostiaga, Xabier (1993), «New Times, New Role for Universities of the South», *Envío*, n.º 144 (julio de 1993), pp. 24-40.

- Granma Internacional* (2005), «Venezuela, Brazil, Colombia and Spain defend multilateralism», Caracas, 30 de marzo de 2005 [consulta: 4 de abril de 2005], <http://www.granma.cu/inglés/2005/marzo/mier30/14multi.html>.
- Hanson, Mark (2002), «Education Decentralization: Issues and Challenges», trabajo presentado en la conferencia anual de la Comparative and International Education Society (CIES), Orlando, Florida, del 6 al 10 de marzo de 2002.
- IDB (Inter-American Development Bank) (1998), «Education: The Gordian knot: Shortfalls in schooling are at the root of inequality», Washington, D.C. [consulta: 28 de enero de 2004], [<http://www.iadb.org/idbamerica/Archive/stories/1998/eng/e1198e4.htm>].
- IIEP (International Institute of Educational Planning/UNESCO) (2005), «Education and Equity in Latin America», *Newsletter*, vol. XXIII, n.º 1 (enero-marzo de 2005), pp. 1, 3.
- LaFeber, Walter (1993), *Inevitable Revolutions: The United States in Central America*, Norton, Nueva York.
- Levin, Henry (1992), «Effective Schools in Comparative Focus», en Robert Arnone, Philip Altbach y Gail Kelly, eds., *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*, State University of New York Press, Albany, pp. 229-245.
- Lutjens, Sheryl L. (1996), *The State, Bureaucracy, and the Cuban Schools*, Westview Press, Boulder.
- Matte, Patricia y Antonio Sancho (1993), «Primary and Secondary Education», en Christian Larroulet, ed., *The Chilean Experience: Private Solutions to Public*, Editorial Trineo S.A., Santiago de Chile.
- Moreira de Carvalho, Inaiá y Robert Evan Verhine (1999), «A Descentralização de educação», *Revista sociedade e estado*, vol. 16, n.º 2, Brasília, pp. 299-321.
- Newland, Carlos (1995), «Spanish American Elementary Education, 1950-1992: Bureaucracy, Growth, and Decentralization», *International Journal of Educational Development*, vol. 15, n.º 2, pp. 103-114.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2002), *Education at a Glance*, OECD, Washington, D.C.
- Offe, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Plank, David, José Amaral Sobrinho y Antonio Carlos da Resurreição Xavier (1994), «Obstacles to Educational Reform in Brazil», *La educación*, 1, n.º 117, Organización de Estados Americanos (OEA), Washington, D.C., pp. 75-101.
- Prawda, Juan (1993), «Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned», *International Journal of Educational Development*, vol. 13, n.º 3, pp. 253-264.
- PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina)

- (2001), «Quedándonos atrás. Un informe de progreso educativo en América Latina», PREAL, Washington, D.C., diciembre de 2001.
- Psacharopoulos, George *et al.* (1992), *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*, World Bank, Washington, D.C.
- Reimers, Fernando (1991), «The Impact of Economic Stabilization and Adjustment on Education in Latin America», *Comparative Education Review*, n.º 35 (primavera de 1991), pp. 319-353.
- (1997), «Role of NGOs in Promoting Educational Innovation: A Case Study in Latin America», en James Lynch, Celia Modgil y Modgil, eds., *Education and Development: Tradition and Innovation*, n.º 4 (Non-formal and Non-governmental Approaches), Cassell, Londres, p. 239.
- Rohter, Larry (2004), «Economic Rally for Argentines Defies Forecasts», *New York Times*, 26 de diciembre de 2004, p. A1, 8.
- Sarmiento Gómez, Alfredo (2000), «Equity and Education in Colombia», en Fernando Reimers, ed., *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equality Opportunity in the Americas*, Harvard University Press, Cambridge, pp. 202-247.
- Torres, Carlos Alberto, ed. (1990), *The Politics of Nonformal Education in Latin America*, Praeger, Nueva York.
- (1994), «Paulo Freire as Secretary of Education in the Municipality of São Paulo», *Comparative Education Review*, vol. 38 (mayo de 1994), pp. 181-214.
- Torres, Rosa María (1995), *Rejuvenecer la educación de adultos*, UNICEF, Nueva York.
- Torres, Carlos Alberto y Adriana Puiggrós (1997), «Introduction: The State and Public Education in Latin America», en C. A. Torres y A. Puiggrós, eds., *Latin American Education: Comparative Perspectives*, Westview, Boulder, pp. 1-8.
- Wolff, Laurence y Claudio de Moura Castro (2003), «Education and Training: The Task Ahead», Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Wolff, Laurence, Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela (1994), *Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington, D.C.