

Políticas Educativas en América Latina en el siglo XXI. Balance y perspectivas

 Myriam Feldfeber y Dalila Andrade Oliveira

A principios del siglo XXI se inició en América Latina un ciclo histórico caracterizado por la asunción de gobiernos que surgieron desde las luchas sociales en contra del neoliberalismo y que fueron caracterizados como gobiernos “democrático-populares” gobiernos «progresistas» o gobiernos “posneoliberales”.

Las respuestas a la crisis del neoliberalismo de principios de siglo en la región no fueron homogéneas. Por un lado, se encuentran los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador que plantearon más claramente modelos alternativos, instalando en el escenario la discusión sobre la construcción del socialismo del siglo XXI. En el otro extremo, se ubican los países que continuaron con las políticas neoliberales, entre los que se puede mencionar a Chile, Colombia, Perú y México. En el resto de los países de la región se implementaron políticas que combinaron rupturas en algunos aspectos del programa neoliberal con líneas de continuidad en los aspectos centrales del modelo de acumulación, como puede observarse en los casos de Brasil, Argentina y Uruguay (Thwaites Rey, 2010). Uno de los denominadores comunes a partir del cambio de siglo lo encontramos en la apuesta a la integración regional que realizaron los distintos gobiernos de América Latina.

El “posneoliberalismo» es la negación del capitalismo en su fase neoliberal que mercantiliza todas las esferas de la vida social, pero no significa necesariamente anticapitalismo (Sader, 2008). La lógica «posneoliberal» se sustenta en la afirmación de derechos de ciudadanía y en la reconstrucción de la esfera pública y de la democracia a partir de una activa presencia estatal. En los últimos años, se ha discutido intensamente si el posneoliberalismo es una nueva categoría económica y política que rompe radicalmente con la tradición del neoliberalismo en América Latina o más bien es su continuación (Dávalos, 2014), habida cuenta las políticas extractivistas de estos gobiernos («Consenso de los *commodities*») y su creciente distanciamiento de los movimientos sociales (Stolowicz, 2010).

Más allá de estas consideraciones, es necesario destacar que los gobiernos democrático-populares, en oposición a las reformas pro-mercado basadas en el Consenso de Washington, formularon propuestas tendientes a canalizar las demandas sociales que emergieron del proceso estructural de empobrecimiento económico, de exclusión social y cultural y de ruptura de los sentidos de pertenencia a una comunidad (Moreira *et al.*, 2008) y recuperaron la centralidad del Estado en el impulso de políticas más activas

de inclusión social y en el despliegue de estrategias para materializar una agenda en base a la igualdad (Bárcena y Prado, 2016). Con diverso grado de intensidad y con características diferentes desarrollaron políticas destinadas a la ampliación de derechos (Sader, 2008), impulsando importantes cambios para mejorar la calidad de vida de amplios sectores sociales (Frei Betto, 2014).

Estos gobiernos tuvieron logros muy significativos en términos de reducción del desempleo y de la pobreza. De acuerdo con datos presentados por el Director de UNICEF para América Latina y el Caribe, entre 2003 y 2011: más de 70 millones de personas salieron de la pobreza en el continente; la tasa de mortalidad de menores de 5 años se redujo en un 69% entre 1990 y 2013; la desnutrición crónica entre niños de 6 meses a 5 años disminuyó de 12,5 millones en 1990 a 6,3 millones de niños en 2011; la matrícula en la educación primaria aumentó de 87,6%, en 1991 a 95,3% en el año 2011 (*O Globo*, 5 de octubre de 2014 citado en Betto, 2014). Sin embargo, a pesar de los importantes avances realizados por los países durante la primera década y media del siglo XXI, la región continúa siendo la más desigual del mundo, tal como lo evidencia el Panorama Social de América Latina del año 2016 elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Es importante resaltar que las mejoras se dieron en el marco del fuerte crecimiento económico que experimentaron los países de América Latina a partir de comienzos de los años 2000 y por la decisión de los gobiernos de invertir en políticas sociales en general, y en educación en particular.¹

Las políticas educativas, al igual que el resto de las políticas públicas, también estuvieron tensionadas entre el cambio y la permanencia respecto del modelo reformista de las décadas anteriores y entre la democratización y la mercantilización del conocimiento en sociedades marcadas por profundas desigualdades.

Mientras algunos gobiernos de la región han continuado con las políticas basadas en la lógica de mercado, como es el caso de Chile —presentado como modelo en la región—, otros han implementado políticas educativas destinadas a generar las condiciones para materializar el derecho social a la educación. Los gobiernos “posneoliberales” han desarrollado políticas educativas que significaron un avance en la ampliación de derechos y que evidencian diferencias importantes respecto de la reforma tecnocrática hegemónica en la década de los noventa. Es importante destacar un mayor protagonismo de las instancias centrales de gobierno y la instalación de una agenda en la que, confrontando con el modelo neoliberal/neoconservador de los noventa, se recupera, al menos a nivel discursivo, un horizonte de igualdad y de justicia y un sentido más universal vinculado a políticas públicas articuladas en torno a los imperativos de la inclusión (Feldfeber y Gluz, 2011). Podemos identificar cambios significativos en la ampliación del derecho a la educación² tanto a nivel de los marcos jurídicos como de las medidas implementadas. En gran parte de las leyes educativas sancionadas en este siglo se observan avances respecto de las formulaciones de la educación como derecho social y de la obligación de los estados en la garantía de este derecho.

En algunos países, la extensión de los años de obligatoriedad, el aumento de la inversión educativa y la creación de escuelas y universidades en el sector público,³ entre otras medidas, han contribuido a la incorporación de sectores históricamente excluidos del sistema.

La inclusión en el sistema se promovió, tanto a partir de la ampliación de la oferta por medio de los mecanismos tradicionales, como a través de políticas que delimitaron nuevos formatos escolares, como por ejemplo las escuelas de reingreso en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u otras modalidades que funcionan en circuitos

1. A partir del estallido de la crisis internacional en el año 2008 se revirtió la tendencia, con las fuertes turbulencias financieras primero y con la recesión, la caída del comercio y de los precios de los *commodities* después. En un contexto bien diferente al de la primera década de este siglo, los gobiernos de la región se vieron enfrentados con restricciones que no habían tenido en la etapa anterior.

2. En la Declaración final del *Congreso Regional de Educación Superior*, realizado en Cartagena en el año 2008, se reconoce que la Educación Superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado.

3. En Argentina, entre el año 2003 y el 2014, se crearon 14 universidades nacionales. En Brasil, durante la gestión del Presidente Lula, se fundaron 14 nuevas universidades federales y 140 campus. Sin embargo, a pesar del crecimiento cuantitativo de las instituciones públicas, la oferta privada se siguió expandiendo y representaba, en el caso brasileiro, el 88% del total de instituciones (Chiroleu, 2014).

paralelos, como por ejemplo en el caso de las Misiones en la experiencia de la República Bolivariana de Venezuela. Asimismo, se desarrollaron políticas de inclusión digital, como el Plan Ceibal en Uruguay o el Programa Conectar Igualdad en Argentina, con el objetivo de reducir las brechas digitales. También los movimientos sociales impulsaron propuestas alternativas que disputan los sentidos de la escolarización con la lógica del capital y con el derecho burgués (Gluz, 2013). Es importante destacar que la inclusión en el sistema funciona como condición necesaria, pero no implica *per se* la democratización de la educación.

De acuerdo con datos del SITEAL (2015), el proceso de expansión de la escolarización durante la primera década del siglo XXI se caracterizó por la ampliación de las trayectorias escolares de los niños, adolescentes y jóvenes. Los niños inician su escolarización a edades cada vez más tempranas y extienden su permanencia en el sistema educativo. Entre los niños y adolescentes de 5 a 17 años se redujeron las brechas de acceso vinculadas al nivel socioeconómico y al área geográfica de residencia. En 2013, el 84% de los niños de 5 años asistía a un establecimiento educativo. Entre los 6 y 11 años prácticamente todos los niños se encontraban escolarizados. A partir del inicio de la adolescencia comienza un proceso de desgranamiento que se acentúa gradualmente. A los 17 años, solo el 64,4% de los adolescentes concurre a la escuela. Si bien las brechas disminuyeron, las desigualdades en el acceso a la escuela no se revirtieron durante la década. En este sentido, se observan importantes obstáculos en los formatos escolares tradicionales, para incluir al conjunto de la población.

El rechazo a la conformación del ALCA en 2005 y a la incorporación de la educación como un servicio comercializable en los acuerdos de libre comercio, constituyeron iniciativas fundamentales que buscaron revertir las tendencias privatizadoras y mercantilizadoras de la educación. Sin embargo, estas tendencias continuaron expresándose a través de diversos mecanismos.

A su vez, el modelo neoliberal, que se instaló con fuerza en la década de los noventa, continuó expandiéndose mediante la promoción de una cultura de la evaluación y de la rendición de cuentas, a través de sistemas de medición de resultados de los estudiantes por medio de pruebas estandarizadas, que comenzó a extenderse también a la evaluación de los docentes. Resulta paradójico que gobiernos de diverso signo político, que buscaron construir proyectos sociales y educativos diferentes, hayan implementado políticas de evaluación de los docentes orientadas por lógicas similares como, por un lado, en el caso de Ecuador que orientó su proyecto en los principios del Buen Vivir y la Revolución Ciudadana y, por otro, en los casos de Chile y México basados centralmente en la racionalidad neoliberal del mercado.

El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés), impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se ha transformado en el marco de referencia para medir la calidad de la educación en gran parte de los países de la región y orienta gran parte de las decisiones de política de los gobiernos.

En los últimos años, de la mano de las restauraciones conservadoras, los modelos que buscan acoplar los sistemas educativos a las demandas del mercado están cobrando nuevo impulso. Analizar las políticas desde sus legados, sus logros y sus límites constituye un desafío relevante para el campo de la investigación educativa. En este sentido, en el siguiente dossier se propone realizar un balance de las políticas educativas latinoamericanas desde el comienzo de siglo, buscando identificar cambios y permanencias respecto de las implementadas en la década de los noventa, así como las perspectivas que se presentan en un contexto político que está mostrando signos de cambio en varios países de la región.

Bibliografía

- » Barcena, A. y Prado, A. (2016). *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y El Caribe*. Buenos Aires: CEPAL, Siglo XXI.
- » Betto, F. (2014). Impasses de los gobiernos progresistas. En *América Latina: cuestiones de fondo*, ALAI año XXXVIII, II época, N° 500, pp. 26-29.
- » Dávalos, P. (2014). *Alianza País o la reinención del poder. Siete ensayos sobre el posneoliberalismo en Ecuador*. Bogotá: Editorial Desde Abajo.
- » Chiroleu, A. (2014). Desigualdades en educación superior y políticas públicas. Los casos de Argentina, Brasil y Venezuela. En *Universidades*, vol. LXV, N° 59, enero-marzo, pp. 9-22.
- » Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los 90, contradicciones y tendencias de nuevo signo. En *Revista Educación & Sociedad*, Vol. 32, N° 115. pp. 339-356.
- » Gluz, N. (2013). *Las luchas populares por el derecho a la educación: experiencias educativas de movimientos sociales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- » Moreira, C; Raus, D. y Gómez Leyton, J. C. (coord.) (2008). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: FLACSO, UNLa, UARCIS, TRILCE.
- » Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CTA- CLACSO.
- » SITEAL (2015) *Escolarización en América Latina 2000 – 2013, Resumen estadístico comentado*, IIPPE, UNESCO, OEI.
- » Stolicz, B. (2010). El “Posneoliberalismo” y la reconfiguración del capitalismo en América Latina. Ponencia presentada en el *VII Seminario Internacional Marx Vive: América Latina en disputa. Proyectos políticos y (re)configuraciones del poder*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- » Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? En *OSAL/CLACSO Año XI*, N° 27.