

Sobre el derecho a la educación en América Latina. Apuntes para una urgente discusión

Gabriela Vázquez Olivera*

Resumen

En las limitaciones para la efectiva aplicación del derecho a la educación que enfrentamos en la actualidad, subyacen las profundas rupturas que el proyecto neoliberal conlleva con relación a la concepción de la educación como derecho social, es decir, como un bien común al que todos debemos tener acceso por el solo hecho de ser miembros de la sociedad, y la obligación de ésta de garantizarlo a través del Estado. El objetivo de este trabajo es señalar esas contradicciones con base en una rápida revisión de los procesos, contextos y posturas que propiciaron la construcción del derecho a la educación en América Latina, posibilitaron su reconocimiento en la legislación internacional, señalaron su aplicación con el proyecto desarrollista y definieron lo que en la actualidad parece ser un proceso de vaciamiento de sus contenidos fundamentales.

Palabras clave: derechos sociales, derecho a la educación, forma de Estado, justicia social, bien común, neoliberalismo, mercado, individuo.

On The Right of Education in Latin America. Notes for an urgent discussion

Abstract

There are profound weaknesses in the neoliberal model to implement the right to education effectively, particularly in relation to the concept of education as a social right; that is, as a common good to which all of us have the right to have access to by being members of society, and by way of the State being an entity of securing our rights. This work intends to point out those limitations based on a historical analysis of the processes, circumstances and attitudes that led to the construction of the right to education in Latin America. It will also look into those factors contributing to international law, the economic development model and those factors appearing to erase our fundamental principles.

Keywords: social rights, right to education, the form of State and social justice, common good, neoliberalism, market, individual.

* Socióloga y latinoamericanista. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: gvazquez@gmail.com

*Sobre o direito à educação na América Latina. Apontamentos
para uma discussão urgente*

Resumo

Diante das limitações na aplicação efetiva do direito à educação que enfrentamos atualmente, encontramos as profundas rupturas que o projeto neoliberal proporciona com relação à concepção da educação como um direito social, ou seja, como um bem comum ao que todos devemos ter acesso, pelo simples fato de sermos membros de uma sociedade que tem a obrigação de garantir tal educação através do Estado. O objetivo deste trabalho é assinalar essas contradições com base numa rápida revisão dos processos, contextos e posturas que propiciaram a construção do direito à educação na América Latina e que possibilitaram seu reconhecimento na legislação internacional, destacando sua aplicação no projeto desenvolvimentista e na definição do que, na atualidade, parece ser um processo de esvaziamento dos seus conteúdos fundamentais.

Palavras chave: direitos sociais, direitos à educação, forma de Estado, justiça social, bem comum, neoliberalismo, mercado, indivíduo.

La reflexión en torno a los derechos nos remite preferentemente al ámbito filosófico y jurídico, sin embargo es necesario abordarlos también como una construcción social, es decir, con relación a los contextos, procesos, ideales y proyectos que posibilitaron su conceptualización y reconocimiento. Desde esa perspectiva resulta especialmente importante considerar la forma de Estado con la que se han asociado las posibilidades de su efectiva aplicación, porque en la actualidad, como señala Norberto Bobbio,

no se trata tanto de saber cuáles y cuántos son estos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que, a pesar de las declaraciones solemnes, sean continuamente violados (1991:64).

El pensamiento neoliberal, hoy hegemónico, implica una serie de rupturas con la concepción de la educación como derecho social, es decir, como un bien común al que todos debemos tener acceso por el solo hecho de ser miembros de la sociedad, y la obligación de ésta de garantizarlo a través del Estado. Las reformas de los sistemas educativos instrumentadas en América Latina durante las últimas décadas ponen en evidencia la fractura de la relación que debiera existir entre la política educativa y el derecho a la educación.

Sin pretender un análisis exhaustivo ni un recorrido histórico detallado, el presente artículo busca aportar elementos a esa discusión destacando, a manera de apuntes, algunos de los recorridos, contextos y posturas que propiciaron la construcción y el reconocimiento del derecho social a la educación

en América Latina, señalaron las características de su implementación y definieron lo que en la actualidad parece ser un proceso de vaciamiento de sus contenidos fundamentales.

La construcción del derecho a la educación en América Latina

La importancia de la educación para la transmisión de los valores que integran la identidad nacional y la idea de que la educación pública podía jugar un papel central en la conformación de Estados liberales modernos estuvo presente en los países latinoamericanos desde las primeras décadas del siglo XIX. Pese a las profundas diferencias entre los proyectos políticos en pugna, es posible identificar tanto en los planteamientos de los grupos conservadores como entre los liberales el ideal ético y político de formación de ciudadanos asociado a la educación y la convicción de la necesaria participación del Estado en esa tarea.¹

En el contexto de fuertes confrontaciones entre Iglesia y Estado que caracterizó el inicio de la vida independiente de los países de la región, con el fortalecimiento de los sectores liberales durante la segunda mitad del siglo XIX, se decretaron diversas leyes orgánicas que establecieron la creación de lo que más tarde conoceríamos como sistemas de educación pública.² A la primera Ley promulgada en Chile (1860) le siguieron las de México (1867), Venezuela (1870) y Argentina (1884), dando lugar a la emergencia de incipientes redes escolares de educación primaria que durante los ochenta y noventa de aquel siglo se expandieron por toda la región.

A partir de la idea de “educación común” se garantizó formalmente “la igualdad de oportunidades educativas y se introdujeron mayoritariamente los principios de gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria, asumiendo el Estado la función de organizar el sistema escolar” (Ossenbach, 2010:27).

¹ Los diferentes proyectos políticos en pugna se manifestaron en el ámbito educativo en dos posturas claramente diferenciadas: para el ala conservadora la función docente del Estado debía orientarse fundamentalmente a la “formación de la élite, ya que sólo ésta cumplía con los requisitos de propiedad y capacidad política propias de la ciudadanía” (Ruiz Schneider, 2010:10); por el contrario, para los liberales la educación era el agente principal del proceso de civilización de las naciones hispanoamericanas, por lo que el Estado debía hacerse cargo, sobre todo, de educar al pueblo.

² Es decir: “conjuntos de instituciones de amplitud nacional destinados a ofrecer al menos una enseñanza elemental al conjunto de los habitantes de un territorio cuya organización correría a cargo del Estado” (Ossenbach, 2010:28).

Los nacientes sistemas educativos jugaron una función central en la consolidación de los Estados liberales de la región, un importante papel en el proceso de secularización de la sociedad y posibilitaron la transmisión de los valores integrantes de la identidad nacional. Sin embargo, al producirse la organización de los Estados latinoamericanos sobre una base profundamente desigual y heterogénea, en la que prevaleció la conciliación de intereses de los grupos oligárquicos, la incorporación de la población a la educación primaria estuvo muy lejos de acercarse a la universalidad propuesta en la legislación.

No obstante, resulta fundamental destacar que desde su surgimiento los sistemas educativos tuvieron en su sustento legal dos características comunes que han estado presentes en el imaginario de los pueblos latinoamericanos desde entonces: la dirección y supervisión del Estado, y la pretensión de asegurar un mínimo de educación a toda la población.³ Convicción que algunos años más tarde operó “como una amalgama ideológica que permitió una alianza transversal de clases en torno a la concreción del derecho a la educación” (Inzunza H., 2009:7).

Durante la primera mitad del siglo XX las luchas de los sectores dominados signaron la crisis del Estado liberal oligárquico. La Revolución Mexicana fue sin duda la expresión más acabada del carácter que la participación popular imprimiría a las transformaciones que se iniciaron en aquel periodo: “... los grandes sectores populares de campesinos, obreros y artesanos buscaban, a través de la Revolución, mejores condiciones de vida, algunos derechos que se les negaban y una verdadera justicia social” (Gómez Navas, 1982:117).

De acuerdo con Gabriela Ossenbach, la Constitución mexicana de 1917

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

En el texto constitucional de 1917 no se menciona explícitamente el derecho a la educación, éste se da por sentado al incluir el Artículo 3º en el capítulo de las Garantías Individuales, pero se enfatiza en cambio lo que en aquel momento resultaba fundamental: garantizar el carácter laico de la

³ De acuerdo con Silvia Yolanda Llomovatte (1986:37), el carácter estatal de los sistemas de educación primaria y el carácter obligatorio de la educación en ese nivel, “... muestran la peculiaridad del desarrollo educativo latinoamericano, ya que en Europa, en aquel momento, la educación primaria ni era obligatoria ni era estatal, sino que había ido apareciendo la necesidad de educación para cada uno de los diversos estratos sociales, lo que dio lugar así a una escuela primaria rígidamente estratificada.”

enseñanza y asegurar que el Estado tuviera las atribuciones necesarias para intervenir en la educación.⁴

El agotamiento del modelo económico basado en la exportación de productos primarios, agudizado con la crisis mundial de 1929-1933 que forzó el impulso de los procesos de industrialización, abrió un nuevo periodo en la historia de la región. No es posible encontrar alguna constante en la forma que asumió la organización política en América Latina durante la primera mitad del siglo XX, pero fue sin duda un periodo en el que, empujados por las luchas populares y por la nueva configuración social, los gobiernos, caracterizados en algunos casos como populistas, tuvieron necesidad de incorporar al pueblo en su discurso y acción política⁵ (Ossenbach, 2010).

Se abrió paso así a una nueva perspectiva de la función docente del Estado: el horizonte de la nación y de la educación nacional. La educación pública se asoció entonces con el ideal de justicia social y fue concebida como un bien común en los proyectos nacionalistas. Convicción que se tradujo en un renovado impulso a la acción estatal en el ámbito educativo, especialmente con relación a la alfabetización y la escolarización formal de la enseñanza primaria que resultaba cada vez más necesaria para la vida cotidiana y productiva de amplios sectores de la población.

Educación pública, laica, obligatoria y gratuita para toda la población fue la fórmula con la que se llenó de contenido el derecho social a la educación que, bajo distintas formulaciones, había sido reconocido tempranamente en las Constituciones y otras leyes secundarias de los países latinoamericanos.

El derecho a la educación en la legislación internacional

El derecho a la educación se estableció en la legislación internacional después de la Segunda Guerra Mundial con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948.

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)*, Título Primero, Capítulo I De las Garantías Individuales, Artículo 3. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

⁵ En ese sentido destacan las administraciones de Lázaro Cárdenas en México (1934-1940), de Pedro Aguirre Cerda en Chile (1938-1944) y de Juan Domingo Perón en Argentina (1945-1955).

De acuerdo con Paolo Mengozzi fue a raíz

... de las aberraciones del nazismo, de las reacciones por ellas determinadas y [con] la intensificación del intento de las Naciones Unidas de multiplicar los esfuerzos para realizar una más estrecha cooperación y solidaridad internacional, cuando se perfiló una verdadera acción internacional por la promoción y por la protección del hombre en cuanto tal (1994:461).

Se abrió paso así a la proclamación de los derechos humanos entendidos como aquellos que “competen a toda persona por el simple hecho de nacer, son irrenunciables, fundamentales y vinculados intrínsecamente a la dignidad propia del ser humano” (Latapí Sarre, *Ibid*:256).

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* establece en el primer párrafo de su Artículo 26 que toda persona tiene derecho a la educación, y consigna la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica. Su formulación es clara al establecer a la educación como un derecho cuyos titulares son los individuos (niños, jóvenes y adultos), y enuncia que éste tendrá una aplicación progresiva en congruencia con el desarrollo de los sistemas de educación pública en cada uno de los países del mundo.⁶ Es decir, como señala Pablo Latapí:

hay una trabazón íntima entre el derecho humano a la educación y los derechos positivos que, en materia educativa, se consignan en la Constitución o en la legislación secundaria de cada país; estos últimos deben traducir el primero a las circunstancias del contexto histórico concreto, y el primero se mantiene en el horizonte como referente necesario para la interpretación y el cumplimiento de los segundos (*Ibid*.:259).

Pero la progresiva aplicación del derecho a la educación no se articuló a la legislación de cada uno de los países como una formulación genérica, ésta fue pensada específicamente con relación a la forma que el Estado empezó a asumir al término de la Segunda Guerra Mundial.

⁶ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Artículo 26:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

En aquellos años el tema del desarrollo ocupó un lugar central en el ámbito internacional, potenciado con los procesos de descolonización, la masiva incorporación al mercado mundial de una serie de naciones pobres y “atrasadas”, la reconstrucción europea, el crecimiento del bloque de países socialistas y la indiscutible hegemonía alcanzada por Estados Unidos. La teoría de John Maynard Keynes, surgida como respuesta a la profunda crisis de 1929-1933, contribuyó a la fundamentación teórica de lo que genéricamente conocemos como Estado Social o de Bienestar. El Estado fue concebido entonces como regulador de la economía y de las relaciones entre las clases, interventor en tanto que agente económico y benefactor, ya que a través del gasto buscaba articular política y economía impulsando la acumulación del capital con estabilidad social y legitimidad.

Esa forma de Estado, que asumió características específicas en los distintos países, fue el pilar para la instrumentación del modelo de desarrollo centrado en la modernización e impulsado por las Comisiones Económicas para Europa, Asia y el Lejano Oriente, y por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Acorde con ello cobró especial importancia el organismo de las Naciones Unidas especializado en la Educación, la Ciencia y la Cultura, la UNESCO, creado con el mandato de promover “el bienestar común de la humanidad” y “el derecho universal a la educación”; instancia que jugaría un papel central en el diseño de la política educativa de los países latinoamericanos durante las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta del siglo pasado.

En el contexto de la llamada Guerra Fría y de la necesidad de impulsar políticas y mecanismos que permitieran detener la expansión del socialismo, se avanzó en la construcción de los instrumentos vinculantes de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* que, bajo la forma de *Pactos Internacionales*, fueron aprobados en 1966 y entraron en vigor diez años más tarde. En ellos los derechos humanos fueron separados en dos categorías: por una parte los Derechos Civiles y Políticos y, por otra, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la educación fue incluido en estos últimos.

De acuerdo con Norberto Bobbio,

la razón de ser de los derechos sociales como el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria. Los tres tienden a disminuir la desigualdad entre quien tiene y quien no tiene, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento y condición social (1995:151).

De ahí que resulta indispensable leer las prescripciones establecidas para su aplicación en el contexto histórico en el que fueron redactadas y destacar

que están estrechamente articuladas con “aquella organización de servicios públicos de la que [nació] una nueva forma de Estado, el Estado Social” (Bobbio, 1991:118).

En el *Pacto Internacional* se establecen las observaciones generales para la aplicación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (considerados como su jurisprudencia con carácter prescriptivo), que tienen como fundamento la noción de que éstos son derechos de disfrute colectivo, “prestacionales, que implican una acción positiva del Estado” (Schettino Piña, 2003:248). El Artículo 13 especifica las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a la educación: la educación primaria “debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”, la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, así como la enseñanza superior, “debe ser generalizada y asequible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”; y “se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza...”.

En otras palabras, la aplicación del derecho a la educación se asocia intrínsecamente a la obligación del Estado de asegurar una progresiva expansión de los sistemas públicos de enseñanza y su gratuidad; y por consiguiente, se considera que el Estado debe ser la base y el fundamento de la política educativa de cada uno de los países firmantes.

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales* fue adoptado formalmente por los gobiernos de los países latinoamericanos en 1969 a través del Pacto de San José.

El derecho social a la educación en el proyecto desarrollista

En el modelo de desarrollo impulsado por la CEPAL en la región, la educación se presentó como uno de los aspectos centrales de un proyecto de futuro en el que, bajo la conducción estatal, la expansión de los sistemas públicos de enseñanza debía cumplir el doble objetivo de satisfacer la demanda de mano de obra que el proceso de industrialización requería y de contribuir a la cohesión y estabilidad social.

Desde la década de los años cincuenta la UNESCO se encargó de orientar las políticas educativas y de gestionar financiamiento internacional para los países de la región, recursos que se incrementaron durante la década de los sesenta con la Alianza para el Progreso,⁷ impulsada por el gobierno de Es-

⁷ Con la finalidad de evitar que el ejemplo de la Revolución Cubana se extendiera por América Latina, John F. Kennedy propuso en 1961 un programa de ayuda económica y social para la

tados Unidos después del triunfo de la Revolución Cubana, buscando prevenir cualquier movimiento que pudiera desembocar en una nueva revolución socialista en el continente.

Especial importancia tuvieron la Conferencia Regional sobre la Educación Gratuita y Obligatoria en América Latina, celebrada en Lima en 1956, en la que se estableció el principio general de impulsar la educación primaria gratuita y obligatoria en todos los países de la región; y la realizada en Santiago de Chile en 1962, en la que se introdujeron elementos tomados de las teorías del capital humano con base en los cuales se

precisó claramente el papel de la educación como factor de desarrollo y como inversión; su función ante la demanda de los cuadros profesionales y sus cometidos como mecanismo de transformación social, como medio de selección y de ascenso social y como instrumento de progreso técnico (Blat Gimeno, 1981:30).

Fue un periodo en el que el Estado asumió la mayor cuota de la responsabilidad en el financiamiento y en la prestación de los servicios educativos, impulsando una rápida expansión y un incremento significativo de la cobertura en todos los niveles,⁸ situación que la UNESCO destacó en los siguientes términos:

Si bien es cierto que queda mucho camino por recorrer para asegurar plenamente el derecho a la educación a toda la población y la igualdad de oportunidades, la educación se ha venido convirtiendo aceleradamente en un servicio de carácter masivo. Ha sobrepasado la etapa en que sólo funcionaba como un privilegio de minorías. El hecho es que los sistemas educativos constituyen la empresa y el servicio social de mayor tamaño en las sociedades latinoamericanas por la población que atienden, y los recursos humanos y financieros que movilizan y emplean (1976:13).

Sin embargo hacer efectivo el derecho a la educación para toda la población no fue nunca una realidad, convirtiéndose en una de las demandas

región llamado Alianza para el Progreso. El programa estaba destinado a mejorar las condiciones de salud, ampliar el acceso a la educación y la vivienda, controlar la inflación e incrementar la productividad agrícola mediante la reforma agraria. De implementar estas medidas los países latinoamericanos recibirían un aporte económico de Estados Unidos a través de la OEA y otras instancias internacionales. El programa fue aceptado por todos los países de América Latina excepto Cuba, en la Conferencia de Punta del Este, ese mismo año.

⁸ Entre 1960 y 1977 el número total de alumnos en la enseñanza primaria, media y superior de América Latina pasó de 30.5 a 78.7 millones; es decir, se registró un incremento absoluto de 48.5 millones de niños y jóvenes inscritos en los sistemas educativos: 33.2 millones más en la educación básica, 11.3 millones más en la educación media y 3.8 millones más en la superior. La tasa promedio anual de crecimiento de la matrícula en ese periodo fue de 5.7 por ciento y en todo momento fue superior al de la población en edades de mayor concentración escolar (Blat Gimeno, 1981).

centrales de los movimientos populares que bajo distintos signos tuvieron lugar en aquellos años. El descontento generado por el desplazamiento del Estado hacia una función directamente favorable a un sector de la burguesía industrial, el corporativismo y clientelismo imperantes y la incapacidad de incluir en los proyectos de desarrollo al conjunto de la población, dio lugar a importantes movilizaciones obreras, campesinas y populares, y a la intensificación del accionar de organizaciones guerrilleras que buscaban para sus países la posibilidad de transformación revolucionaria que abriera el triunfo de la Revolución Cubana. La década de los años setenta fue para América Latina un periodo de crisis económica y agudización de la lucha de clases. Frente al fortalecimiento de las fuerzas democráticas y revolucionarias, baste mencionar el triunfo de la Unidad Popular en Chile, se impusieron gobiernos autoritarios en casi todos los países de la región, en algunos casos mediante cruentos golpes militares: Chile 1973, Uruguay 1973, Argentina 1976.

También en aquellos años fue cuando se empezó a hablar en forma insistente de la crisis de la educación pública. Pese a los avances de las décadas anteriores, al iniciar los ochenta había en América Latina 44.3 millones de analfabetos absolutos, cerca de 20 por ciento de los niños en edad escolar no estaban en la escuela primaria, y la tasa de crecimiento de la escolarización, que en el nivel básico había sido de 5.7 anual promedio durante la década de los sesenta, se redujo a 3.4 en el periodo 1970-1980 (UNESCO/ORELAC, 1992). Pero más allá de la parcialidad con que los organismos internacionales y los gobiernos autoritarios de la región abordaron las deficiencias en el ámbito educativo, lo ocurrido en América Latina durante aquellos años llevaba ya la impronta del fortalecimiento del neoliberalismo como fuerza ideológica y política en el ámbito internacional.

Los problemas de la praxis, de la posibilidad de efectiva aplicación de los derechos sociales, han cobrado desde entonces una nueva dimensión. El proyecto neoliberal surgió como una reacción teórica y política contra el Estado social, es decir, precisamente contra la forma de Estado a la que se asocia intrínsecamente el reconocimiento y la aplicación del derecho social a la educación. Ese es el problema que subyace en los profundos cambios introducidos en los sistemas de educación pública que hoy debemos afrontar.

La doctrina neoliberal y el derecho a la educación

De acuerdo con Perry Anderson, la doctrina neoliberal nació después de la Segunda Guerra Mundial. Su texto de origen es *Camino de Servidumbre*, escrito

en 1944 por Friedrich von Hayek,⁹ libro en el que se presenta “un ataque apasionado contra cualquier limitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciada como una amenaza letal a la libertad, no solamente económica sino también política” (Anderson, 1999:15).

Con base en la propiedad privada, argumenta Hayek (1978), el sistema de mercado funcionando en libertad difunde el conocimiento y la información, y crea riqueza. Una sociedad libre es “un orden espontáneo que se genera a sí mismo para los asuntos sociales... un orden que hizo posible la utilización del conocimiento y aptitud de todos los miembros de la sociedad en un grado mucho mayor del que sería posible en cualquier orden creado por una dirección central...” (Hayek, 1982:181). Cuando en una sociedad se pone a la comunidad por encima del individuo, cuando se exige el poder ilimitado de la mayoría, esa sociedad se convierte esencialmente en antiliberal y cae fácilmente en el totalitarismo.

Aunque desde el punto de vista teórico el neoliberalismo abarca varias perspectivas, y en la práctica no responde a ninguna de ellas de manera “pura”, en todos los casos tiene como sustento la superioridad del mercado y del individuo en todos los ámbitos de la vida de la sociedad. Y es precisamente a partir de los intereses individuales que se fundamentan las restricciones que debe tener el Estado en el ámbito social, incluida la educación.

El Estado, afirma Milton Friedman,¹⁰ debe limitar sus funciones a “la protección de los individuos en una sociedad de la violencia, tanto si viene del exterior como si procede de los demás ciudadanos”, y a “una exacta adminis-

⁹ Friedrich A. von Hayek (1889-1992), considerado uno de los “padres” del liberalismo moderno, fue el más destacado representante de la Escuela Austriaca de Economía, director del Instituto Austríaco de Investigación Económica y profesor de la London School of Economics, así como de las universidades de Chicago y Friburgo, entre muchas otras instituciones. Recibió el Premio Nobel de Economía en 1974. Entre sus principales obras destacan: *Teoría monetaria y ciclos económicos* (1933); *Ganancias, tasas de interés e inversión* (1939); *Teoría del capital* (1941); *Camino de servidumbre* (1944); *La constitución de la libertad* (1960); *Derecho, legislación y libertad* (1973, 1976 y 1979), y *La fatal arrogancia: los errores del socialismo* (1989).

¹⁰ Milton Friedman (Nueva York, 1912-San Francisco, 2006), economista estadounidense, considerado el principal representante de la llamada Escuela de Chicago, activos miembros defensores del “libre mercado”, recibió multitud de honores, incluido el Premio Nobel de Economía (1976). Sus postulados fueron la base de las políticas neoliberales que se establecieron en algunos países en la década de 1980. Fueron adoptados por el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet en Chile y, aunque sin llegar a abandonar del todo la asistencia social, por la administración de Ronald Reagan en Estados Unidos, también por el gobierno de Margaret Thatcher en el Reino Unido. Entre sus publicaciones destacan: *Una teoría de la función del consumo* (1957); *Capitalismo y libertad* (1962); *Dinero y desarrollo económico* (1973); *Teoría de los precios* (1976), y *Libertad de elegir* (1980).

tración de justicia”, referida al “fomento de los intercambios voluntarios mediante la adopción de reglas generales (las reglas de juego económico y social que siguen los ciudadanos de una sociedad libre)” (Friedman, 1983:51).

“Todo el mundo tiene derecho a la libertad. Este es un derecho importante y fundamental, precisamente porque los hombres son diferentes...”, asegura Friedman, pero es necesario establecer “una marcada distinción entre la igualdad de derechos y la igualdad de oportunidades...”. Una mayor igualdad material es una “consecuencia agradable de la sociedad libre, pero no su justificación principal” y cuando se plantea “quitarles a unos para dárselo a otros no como medio más eficaz mediante el cual ‘algunos’ pueden conseguir el objetivo que se proponen, sino sobre la base de la ‘justicia’ ... la igualdad entra en grave conflicto con la libertad...”. En ese sentido, no cabe confusión alguna, “... las medidas estatales que pretenden lograr ‘partes equitativas para todos’ reducen la libertad” (Friedman, 1966:248 y 1983:193).

Es por ello que en el orden social neoliberal resulta inaceptable la existencia de un Estado que se asuma como inversor en la economía, que pretenda controlar los precios y la cantidad de mercancía producida, o que intente corregir los desequilibrios propios del orden de mercado, compensando por la vía de la acción pública las desigualdades que emergen del acceso diferenciado a los recursos económicos. Dicha intervención es contraria a la libertad individual, tanto si se realiza en el ámbito estrictamente económico como si se lleva a cabo por la vía de los servicios sociales: salud, vivienda, educación.

En nombre de la libertad individual, el neoliberalismo descarta cualquier posibilidad de participación estatal asociada con los ideales de justicia social, distribución de la riqueza, bien común o bienestar social. Lo que generalmente conocemos como sector público, señala Hayek (1982), no debe comprenderse como un grupo de funciones o de servicios reservados al gobierno, que le impliquen algún tipo de concesiones o de atribuciones asociadas con la noción de bienestar social, porque en un orden espontáneo es imposible encontrar finalidades únicas o acuerdos indiscutibles que abarquen la amplia gama de valores individuales que pudieran ser considerados de interés general o pudieran equipararse con lo que se ha dado en llamar bien público. La noción de justicia social, afirma, es un “atavismo” heredado de formas de organización primitiva, que no tiene cabida en las sociedades modernas que buscan favorecer y preservar, en el mayor alto grado posible, la libertad y los intereses individuales (Hayek, 1988).

En el orden social neoliberal la educación no es un derecho, es una mercancía, un bien de consumo, y como tal pertenece al ámbito privado. A

decir de Hayek: “disponer de un amplio caudal de conocimientos básicos para la adecuada preparación cultural constituye, sin duda, el supremo bien que es dable alcanzar a cambio de un precio...” pero, asegura, “no existen razones que induzcan a pensar que, si los superiores conocimientos que algunos poseen llegaran a ser de dominio general, mejoraría la suerte de la sociedad” (1996:449).

De manera que para el neoliberalismo resulta necesario no sólo restringir la responsabilidad estatal en el financiamiento y la prestación de los servicios educativos sino también desconocer la función docente del Estado, es decir, la significación “de las escuelas como espacios privilegiados para la enseñanza, el aprendizaje y la producción de los saberes públicos” (Puiggrós, 1998:47).

El derecho a la educación y las reformas de los sistemas educativos

Cómo resolver las contradicciones entre el prototipo de orden social neoliberal y la legitimidad, arraigo y extensión que la educación pública había alcanzado fue una preocupación constante para Milton Friedman. De ahí que se diera a la tarea de formular propuestas puntuales para reformar los sistemas educativos, para romper “el monopolio estatal” de la educación y avanzar en la construcción de un “mercado educativo.”

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

Para Friedman la educación superior de ninguna manera debe ser financiada por el gobierno y, aunque considera aceptable el subsidio estatal a la educación básica, afirma que eso no implica que el gobierno deba “financiar la enseñanza mediante el pago directo del coste de mantener las instituciones educativas”. El principal inconveniente de la forma en que han sido concebidos los sistemas de escuelas radica en que éstos se han convertido en un espacio acotado a la influencia del gobierno que limita tanto la libertad de elegir como el funcionamiento del mercado. En la educación, explica, “los padres y los hijos son los consumidores y el profesor y el

administrador de la escuela los productores”, y la actual organización del sistema, la centralización que ha impuesto unidades de mayor tamaño, conlleva “una reducción de las posibilidades de elección del consumidor y un incremento de poder de los productores” (Friedman, 1983:119 y 220).

Para resolver estos problemas, sostiene Friedman, el primer paso es retirar los subsidios estatales a la educación superior y modificar lo más pronto posible el sistema de instrucción básica a través de dos mecanismos fundamentales: la descentralización de las escuelas y la creación de un sistema de vales. Transferir la administración de las escuelas a las autoridades locales es para Friedman una forma de ampliar las posibilidades de elección de los consumidores, ya que en las localidades pequeñas, explica, el ciudadano “puede no tener la misma libertad para elegir que para decidir si comprar o no, pero por lo menos tiene una notable posibilidad de influir en lo que sucede,” de ahí la necesidad de la descentralización de los sistemas educativos (*Ibid.*:220).

El elemento fundamental de su propuesta es el establecimiento de un mecanismo a través del cual los padres de familia reciban por cada uno de sus hijos en edad escolar “un trozo de papel amortizable por una suma establecida de dinero siempre que ésta se destine al pago de la educación de su hijo en una escuela autorizada”. A los padres, explica, “se les tiene que autorizar el uso de vales no sólo en escuelas privadas, sino también en otros centros públicos, y no sólo en las de su propio distrito o ciudad o estado, sino en cualquiera que esté dispuesto a aceptar a su hijo”. De esa manera se dará a cada padre una oportunidad mayor de elegir y, al mismo tiempo, se “exigirá a las escuelas públicas que se autofinancien cobrando la enseñanza (totalmente si el vale corresponde al coste total; si no al menos en parte). Las escuelas públicas tendrán que competir entonces con las otras escuelas públicas además de con las privadas” (*Ibid.*:224 y 225).

Este doble proceso, la descentralización y el financiamiento a través de vales individuales, al que Friedman se refiere como la “desnacionalización de las escuelas”, contribuiría sin duda a ir resolviendo las incongruencias existentes entre el prototipo de orden social neoliberal y la existencia de un extendido sistema público de educación. En primer término, señala Friedman (1966:120), estas medidas reducirían el burocratismo porque la función del Estado se limitaría a asegurarse de que las escuelas mantengan “un nivel determinado de calidad, como, por ejemplo, la inclusión de un mínimo común de asignaturas en sus programas, de la misma forma en que inspecciona los restaurantes para asegurarse de que mantienen un nivel sanitario mínimo”. Pero lo más importante, afirma, “es que con ello se permitiría y estimularía que surgieran alternativas, una gran variedad de escuelas en competencia

con lo que se desarrollaría un mercado donde hoy no lo hay” (*Ibid.*).

Las propuestas de Milton Friedman para reconfigurar los sistemas educativos fueron puestas en práctica, casi al pie de la letra y contando con su asesoría directa, por Augusto Pinochet en Chile. En condiciones de dictadura, haciendo uso de la violencia en niveles y formas que son casi imposibles de describir, Chile fue el laboratorio en el que se experimentaron los mecanismos para la instrumentación del modelo neoliberal.

Las primeras reformas, impuestas en condiciones de dictadura, fueron la municipalización de las escuelas, la privatización de la gestión del sistema educativo a través de la figura de los sostenedores y la introducción de un esquema de subvenciones por alumno que propició la generalización de escuelas de propiedad privada, financiadas con recursos públicos. El toque final, introducido por los gobiernos de la Concertación, fue el financiamiento compartido que permite a los sostenedores particulares cobrar, además de la subvención estatal, una cuota por la prestación de los servicios educativos que ofrece, y que permitió avanzar en la privatización no sólo de la gestión sino también del financiamiento de la educación.¹¹ En la actualidad, el sistema educativo chileno, como la misma OCDE reconoce, “parece estar conscientemente estructurado por clases” (2004:277).

Los niños y jóvenes acceden a distintos tipos de escuelas y de educación según la “justa” distribución que el mercado hace de la riqueza atendiendo al mérito individual. Es precisamente contra ello que hoy se han levantado las voces de estudiantes y profesores exigiendo educación gratuita e igualitaria para todos.

La experiencia chilena fue fundamental para delinear las reformas educativas puestas en marcha unos años después en casi todos los países de América Latina. Contrario a lo establecido en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (que formalmente entró en vigor en 1976) de reducir el gasto público, privatizar la educación superior y descentralizar los sistemas educativos, fueron las líneas generales que en un primer momento priorizó la política educativa en la región. Directrices que empezaron a instrumentarse como parte del paquete de medidas del llamado “ajuste estructural” impulsado por el Fondo Monetario Internacional.

Desplazando a la UNESCO, a mediados de los años noventa el Banco Mundial había asumido ya la definición de la política educativa que debía

¹¹ De acuerdo con datos del Ministerio de Educación de Chile, al finalizar el año 2009, el 54.63 por ciento de los niños inscritos en el nivel básico asistía a escuelas en las que sus padres debían pagar cuotas.

seguirse en los países de “bajos y medios recursos”, estableciendo que la educación, en primer término “... debe atender a la creciente demanda por parte de las economías de trabajadores adaptables...” (1996:1). Con ello, otra serie de reformas sustentadas en las nociones de eficiencia, competitividad y calidad se empezaron a introducir en los sistemas educativos latinoamericanos: gestión empresarial del sistema y de las escuelas, promoción de las escuelas privadas en todos los niveles, reducción y estandarización de los contenidos curriculares ajustándolos a las competencias requeridas por el mercado de trabajo, énfasis en la medición de los resultados del aprendizaje e introducción de mecanismos para clasificar y jerarquizar a escuelas, estudiantes y profesores.

La vaga noción de “igualdad de oportunidades” que resume la constricción de las obligaciones del Estado en el ámbito educativo se generalizó como sinónimo de derecho a la educación.

El viraje de la política educativa ha sido tan pronunciado que la propia Comisión de las Naciones Unidas encargada de la aplicación del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* se ha visto obligada a destacar “que en el artículo 13 se considera que los Estados tienen la principal responsabilidad de la prestación directa de la educación en la mayor parte de las circunstancias” (Naciones Unidas, 1999).

Y es que la doctrina neoliberal desconoce los principios y valores que dieron lugar a la concepción de la educación como derecho social, restringiendo a su mínima expresión el “siempre frágil e inestable espacio que la democracia burguesa le deja a la justicia social y a la igualdad” (Gentili, 2009:23).

En la actualidad la discusión en torno a las reformas educativas tiende a priorizar los problemas técnicos y los alcances de las modificaciones introducidas, sin embargo pareciera cada vez más urgente rescatar los valores e ideales que dieron sustento al derecho a la educación, su razón igualitaria y su articulación con la justicia social; y priorizar la reflexión sobre la articulación que debiera existir entre el derecho a la educación y la política educativa de los países de la región para garantizar su efectiva aplicación.

Bibliografía

ANDERSON, Perry (1999), “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en Emir SADER y Pablo GENTILI (compiladores), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Eudeba.

- BANCO MUNDIAL (1996), *Prioridades y estrategias para la educación*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- BLAT GIMENO, José (1981), *La educación en América Latina y el Caribe en el último tercio del siglo XX*, París, UNESCO.
- BOBBIO, Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.
- BOBBIO, Norberto (1995), *Derecha e izquierda*, Madrid, Santillana/Taurus.
- FRIEDMAN, Milton (1966), *Capitalismo y libertad*, Madrid, Ediciones Rialph.
- FRIEDMAN, Milton y Rose FRIEDMAN (1983), *Libertad de elegir*, Barcelona, Ediciones Orbis.
- GENTILI, Pablo (2009), “Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, Janeiro, OEI, núm. 49, enero-abril.
- GÓMEZ NAVAS, Leonardo (1982), “La Revolución Mexicana y la educación popular”, en Fernando SOLANA, Raúl CARDIEL y Raúl BOLAÑOS (coordinadores), *Historia de la educación pública en México*, México, Secretaría de Educación Pública/Fondo de Cultura Económica.
- HAYEK, Friedrich A. (1978), *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.
- HAYEK, Friedrich A. (1982), “Los principios de un orden social liberal”, en *Estudios Públicos. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, núm. 6.
- HAYEK, Friedrich A. (1988), “El atavismo de la justicia social”, en *Estudios Públicos. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, núm. 36.
- HAYEK, Friedrich A. (1996), *Los fundamentos de la libertad*, España, Ediciones Folio, tomo II.
- INZUNZA H., Jorge (2009), *La construcción del derecho a la educación y la institucionalidad educativa en Chile*, Santiago de Chile, Programa EPE, FLACSO/Universidad de Chile.
- LATAPI SARRE, Pablo (2009), “El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, vol. 14, núm. 40, enero-marzo.
- LLOMOVATTE NEER, Silvia Yolanda (1986), “Educación y política educativa en América Latina”, en María Teresa DE SIERRA NEVES (compiladora), *El desarrollo del capitalismo y la problemática educativa en América Latina*, México, Secretaría de Educación Pública/Universidad Pedagógica Nacional.
- MENGOZZI, Paolo (1994), “Protección internacional de los derechos del hombre”, en Norberto BOBBIO, Nicola MATELUCCI y Gianfranco PASQUINO (coordinadores), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.

- NACIONES UNIDAS (1999), “Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Naciones Unidas, Observación general 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), 21º periodo de sesiones, Doc. E/C.12/1999/10.
- OCDE (2004), *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile*, OCDE.
- OSSENBACH, Gabriela (2010), “Las relaciones entre el Estado y la educación en América Latina durante los siglos XIX y XX”, en *Docencia*, Santiago de Chile, Colegio de Profesores de Chile A. G., año XV, núm. 40, mayo.
- PUIGGRÓS, Adriana (1998), “Educación neoliberal y alternativas”, en Armando ALCÁNTARA SANTUARIO, Ricardo POZAS HORCASITAS y Carlos Alberto TORRES (coordinadores), *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*, México, Siglo XXI.
- RUIZ SCHNEIDER, Carlos (2010), *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- SCHETTINO PIÑA, Alberto (2003), “El derecho a la educación”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, núm. 241, tomo LIV, artículo en línea: <www.bibliojuridica.org>, consultado el 5 de mayo de 2011.
- UNESCO (1976), *Evolución reciente de la educación en América Latina. Un estudio de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Procesos, escollos y soluciones*, México, SepSetentas, tomo I.
- UNESCO/ORELAC (1992), *Situación educativa de América Latina y el Caribe 1980-1989*, Santiago de Chile, UNESCO.