

# La calidad de la educación.

## Reformas educativas y control social en América Latina

*The quality of education. Educational reforms  
and social control in Latin-America*

*M. Gabriela Vázquez Olivera\**

**RESUMEN:** Este trabajo busca contribuir a la reflexión sobre las reformas educativas en América Latina, especialmente las realizadas en torno a la calidad de la educación y el papel que éstas desempeñan con relación al control social. Aporta elementos sobre la concepción neoliberal de la educación y destaca el carácter de las regulaciones instrumentadas al equiparar la calidad con la evaluación y ésta con la medición de los resultados. Un rápido recorrido por las reformas realizadas en Chile y en México permite mostrar los nuevos mecanismos de control social que se esconden tras el objetivo de la calidad educativa.

**PALABRAS CLAVE:** Educación, Reformas, Calidad, Regulación, Control social.

**ABSTRACT:** This paper seeks to contribute to the reflection on the educational reforms in Latin America, specifically on the ones conceived with respect to the quality of education, and the role these play in relation to social control. Likewise, it also provides elements on the neoliberal conception of education, and emphasizes the regulations that have been implemented when considering that quality is equal to evaluation, which in its turn is equal to the measurement of results. A quick review of the reforms in Chile and Mexico shows the new mechanisms of social control underlying the goal of quality education.

**KEY WORDS:** Education, Reforms, Quality, Regulation, Social control.

\* Universidad Autónoma de la Ciudad de México (gvazquez@gmail.com).

**A**l finalizar el siglo xx, los organismos financieros internacionales señalaron la calidad como el problema central de la educación de los países latinoamericanos y la postularon como el objetivo a alcanzar a través de una nueva oleada de reformas de los sistemas educativos de la región, introducidas, especialmente, en el nivel básico.

Este trabajo busca contribuir a la reflexión de los significados y alcances que han tenido esas transformaciones, destacando el papel que desempeñan con relación al control social. Se recogen para ello algunos elementos teóricos sobre las reformas y el control social y se expone una breve síntesis de la concepción neoliberal de la educación y la perspectiva desde la cual los organismos financieros internacionales han formulado directrices precisas para las reformas. Asimismo, con el objetivo de acercarnos a los nuevos mecanismos de regulación y control social que esas transformaciones implican, se incluye un breve recorrido por las reformas de los sistemas educativos instrumentadas en Chile y en México.

#### REFORMAS EDUCATIVAS Y CONTROL SOCIAL

Los fines de la educación no son siempre los mismos, cambian en el tiempo porque están estrechamente ligados al tipo de hombres y de sociedad que se pretende formar. Las expectativas que se asignan a la educación en los distintos proyectos dominantes se expresan en la orientación y contenido de la política educativa, entendida como el conjunto de decisiones (lineamientos declarativos y prescriptivos) tomadas por el Estado, para orientar la práctica educativa en contextos específicos.

Al llegar al poder grupos con posturas o proyectos políticos diferentes a los anteriores, se modifica el contenido y orientación de la política educativa. Las reformas suelen constituirse en los mecanismos privilegiados para buscar la adecuación de los sistemas escolares a lo que, desde esa particular postura o proyecto, se define como lo que la sociedad necesita de la educación.

El control social entendido como el conjunto de medios de intervención puestos en marcha por los grupos en el poder para realizar un orden social determinado, incluye tanto controles internos como externos, es decir, tanto aquellos vinculados con la internalización, sobre todo durante la socialización primaria, de ciertas pautas, valores, normas y conductas consideradas fundamentales para el propio orden social, como mecanismos punitivos, sanciones de distinta índole, que se ponen en marcha en relación con los sujetos que no se conforman con esas pautas, valores y normas.

En ese sentido es que la educación constituye un importante medio de control social. Al respecto, Thomas S. Popkewitz señala que “la mejor manera de entender la reforma es considerarla una parte del proceso de regulación social”,<sup>1</sup> ya que, como destaca en su propuesta para el estudio de las reformas educativas, éstas suponen “[...] cuestiones de producción social y de regulación estatal”, en tanto “implican prácticas de gobierno que producen valores sociales y relaciones de poder.”<sup>2</sup>

En los países latinoamericanos el Estado se asumió tempranamente como Estado docente y la convicción de que la educación es un derecho social se vio fortalecida a partir de los movimientos populares que tuvieron lugar durante las primeras décadas del siglo xx. En diversos momentos de la historia se realizaron reformas a los sistemas educativos de prácticamente todos los países de la región en correspondencia con los distintos modelos de organización económica, política y social que, a partir de determinada correlación de fuerzas, guiaban el rumbo de la nación. Pero es posible afirmar que durante más de cien años esas transformaciones no trastocaron la centralidad del Estado en la tarea educativa, ni la pretensión de asegurar un mínimo de educación a toda la población a través del fortalecimiento de los sistemas de educación pública.

<sup>1</sup> Thomas S. Popkewitz, *Sociología política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*, 3ª ed., trad. de Pablo Manzano, Madrid, Morata, 2000, p. 14.

<sup>2</sup> Thomas S. Popkewitz, “Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas”, en *Revista de Educación*, núm. 305, Madrid, Ministerio de Educación, septiembre-diciembre de 1994, p. 104.

Sin embargo, al acercarse el fin del segundo milenio, se inició en América Latina un proceso de profunda transformación que difiere significativamente de lo ocurrido en periodos anteriores, porque responde a un modelo que postula la superioridad del mercado y de los intereses individuales en todos los ámbitos de la vida social.

En el espacio de la educación las reformas han incluido modificaciones tanto en la organización, financiamiento y gestión de los sistemas, como en los procesos pedagógicos y los contenidos curriculares, pero lejos de configurar un proyecto propiamente educativo, emergen como nuevas herramientas de regulación para hacer congruentes los sistemas educativos con el actual modelo hegemónico. En ese sentido significan profundas rupturas con los modelos en los que se habían venido configurando los sistemas de educación pública e implican la instauración de nuevas pautas y mecanismos de control social.

#### LA EDUCACIÓN EN EL IDEARIO NEOLIBERAL

El punto de partida del neoliberalismo es la concepción “del capitalismo competitivo (la organización del grueso de la actividad económica mediante la empresa privada operando en un mercado libre) como sistema de libertad económica y como condición necesaria para la libertad política.”<sup>3</sup> Con base en la propiedad privada, argumenta Friedrich Hayek,<sup>4</sup> quizá el más importante ideólogo de esa corriente, el sistema de mercado, al funcionar en libertad, difunde el conocimiento y la información y crea

<sup>3</sup> Milton Friedman, *Capitalismo y libertad*, trad. de Alfredo Lueje, Madrid, Rialph, 1966, p. 16.

<sup>4</sup> Friedrich A. von Hayek (1889-1992) considerado uno de los “padres” del liberalismo moderno, fue el más destacado representante de la Escuela Austríaca de Economía, director del Instituto Austríaco de Investigación Económica y profesor de 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).

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 [...]”.<sup>5</sup>

El problema, explica Milton Friedman,<sup>6</sup> otro de los “padres” del neoliberalismo, es que los enemigos del sistema de la empresa privada se apropiaron de la palabra liberalismo dándole un significado muy diferente al que tenía en el siglo XIX. Alrededor de los años treinta del siglo XX, la palabra liberalismo empezó a asociarse “[...] con una predisposición a confiar en el Estado esencialmente, y no en los esfuerzos privados voluntarios para la consecución de los objetivos considerados como deseables. Las palabras más llamativas fueron: bienestar e igualdad, en vez de libertad.”<sup>7</sup>

Restituir el “sentido original” del liberalismo, “el de las doctrinas del hombre libre”, es urgente, señalaba Friedman al inicio de los años ochenta. El Estado 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 administración 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).”<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Friedrich A. von Hayek, “Los principios de un orden social liberal”, en *Estudios Públicos. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, núm. 6, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 1982, p. 181.

<sup>6</sup> Milton Friedman (Nueva York, 1912-San Francisco, 2006). Economista estadounidense, considerado el principal representante de la llamada Escuela de Chicago, caracterizada por tener activos 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 la mayoría de los países latinoamericanos a partir de la década de los años ochenta. 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), *Libertad de elegir* (1980).

<sup>7</sup> Friedman, *op. cit.*, p. 18.

<sup>8</sup> Milton Friedman y R. Friedman, *Libertad de elegir*, trad. de Carlos Rocha, Barcelona, Orbis, 1983, p. 51.

En nombre de la libertad individual, el pensamiento neoliberal descarta cualquier posibilidad de participación del Estado relacionada con los ideales de justicia social, distribución de la riqueza, bien común o bienestar social y, en congruencia con ello, postulan que la educación pertenece al ámbito privado, a la familia. El papel que cumplen los sistemas escolares, señalan, no tiene que ver propiamente con la educación sino con la instrucción, es decir con la transmisión de ciertos conocimientos puntuales que tienen una aplicación específica inmediata.

Las escuelas brindan un servicio relacionado con la instrucción de los niños y de los jóvenes, afirma Friedman, un servicio que como cualquier otro es necesario para el adecuado desempeño de los individuos en el orden social, pero nada justifica que éste deba estar en manos del Estado y mucho menos brindarse de manera gratuita.<sup>9</sup> Y es que, 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 “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.”<sup>10</sup>

De ahí que en el programa neoliberal resulte 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.”<sup>11</sup>

La formación de ciudadanía, elemento central de la tarea educativa del Estado en periodos anteriores, prácticamente es excluida de los objetivos de la educación porque en el orden social neoliberal “[...] el ciudadano es esencialmente económico. La ciudadanía no se realiza en el acto

<sup>9</sup> Cfr. Friedman, “La función del Estado en la educación”, en *Capitalismo y libertad...*, pp. 115-142.

<sup>10</sup> F. A. Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, trad. de José Vicente Torrente, Barcelona, Folio, 1996, vol. II, p. 449.

<sup>11</sup> Adriana Puiggrós, *Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina*, ed. ampl., México, Paidós Educador, 1994, p. 47.

de la participación política o cívica sino en el consumo. Se es ciudadano en la medida que se participa en el mercado [...].”<sup>12</sup>

De manera que la privatización, en palabras de Friedman la creación de “un mercado donde hoy no lo hay”,<sup>13</sup> no es el único objetivo de las reformas introducidas en los sistemas de educación. En el orden social neoliberal es deseable que todos los niños vayan a la escuela, pero que lo hagan no en su calidad de futuros ciudadanos, sino en tanto consumidores y potencial fuerza de trabajo. Concepción que fue retomada magistralmente por el Banco Mundial en 1995 al definir las “Prioridades y Estrategias para la Educación” estableciendo puntualmente que en los países en vías de desarrollo “[...] la educación debe estar concebida para satisfacer la creciente demanda de trabajadores adaptables, capaces de adquirir fácilmente nuevos conocimientos [...]”,<sup>14</sup> premisa que, como señala Michael W. Apple citando a Olssen, hace pensar que más allá del postulado del liberalismo clásico que categoriza al sujeto como *homo economicus*, en el neoliberalismo éste “pasa a ser un ‘sujeto manipulable’, creado por el Estado y continuamente estimulado a estar perpetuamente dando respuesta.”<sup>15</sup>

Al iniciar la década de los años noventa, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos empezaron a aplicar puntualmente las directrices para las reformas educativas que determinó el Banco Mundial, es por ello que, sin olvidar las particularidades que su puesta en marcha ha conllevado en cada uno de nuestros países, es posible identificar políticas y objetivos coincidentes que han permitido a algunos investigadores proponer

<sup>12</sup> Juan Carlos Gómez Leyton, “Gobernabilidad social en los tiempos de Michelle Bachelet. Política, sociedad civil y ciudadanía.”, en Carlos Moreira, Diego Raús y Juan Carlos Gómez Leyton [coords.], *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, Montevideo, TRILCE, 2008, p. 154.

<sup>13</sup> Friedman y Friedman, *op. cit.*, p. 235.

<sup>14</sup> Banco Mundial, *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington, D.C, Banco Mundial, 1996, p. 27.

<sup>15</sup> M. W., Apple, *Poder, conocimiento y reforma educacional*, Buenos Aires, Miño y Dávila editores, 2012, p. 95.

tipologías y realizar balances generales, considerando la región en su conjunto.<sup>16</sup>

De acuerdo con Martínez Boom las reformas de los sistemas educativos latinoamericanos se han organizado en torno a cuatro ejes: en primer término la descentralización administrativa que, bajo el argumento de una mayor eficacia en la prestación de los servicios, ha conllevado cambios en las reglamentaciones y en las estructuras legislativas, introduciendo nuevas formas de regulación y control por parte del Estado. El segundo eje se relaciona con la “necesidad de articular calidad, competitividad y ciudadanía, lo que exige desarrollar en los individuos habilidades que los faculten para responder de manera efectiva a los códigos de la modernidad, con el imperativo de incrementar la productividad de las economías y la competitividad de las naciones.” Estrechamente vinculado con el anterior, el tercer eje responde a la exigencia de evaluar los resultados como elemento indispensable para comprobar el cumplimiento de los estándares de calidad. Y el cuarto eje corresponde a las transformaciones agrupadas en torno a la idea de la profesionalización docente, “cuyo propósito es estructurar la formación profesional bajo los parámetros de la acreditación y la certificación de los programas y de una revisión a fondo de los estatutos docentes.”<sup>17</sup>

Se trata de modificaciones que sin duda apuntalan los procesos de mercantilización y privatización del espacio educativo pero que no se restringen a ello, de ahí la importancia de recuperar la dimensión político-social del proceso educativo que destaca como funciones prioritarias de la escuela la socialización y el control social, porque, como señala Francisco Gutiérrez, la escuela cumple la función de “preparar individuos para una

<sup>16</sup> Cfr. Martin Carnoy y Claudio de Moura, *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997, 63 pp.; Marcela Gajardo, “Reformas educativas de América Latina. Balance de una década”, en *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*, núm. 15, Santiago de Chile, septiembre de 1999, 50 pp., y Alberto Martínez Boom, *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina*, Barcelona, Anthropos, 2004, 459 pp.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 312-325.

sociedad concreta e ideológicamente definida”,<sup>18</sup> en este caso, de un orden social en el que se enarbolan la competencia y el mérito individual como valores fundamentales.

#### EL SUPUESTO OBJETIVO DE LA CALIDAD EDUCATIVA

La formación de “capital humano”, de los individuos “adaptables” que el mercado internacional de trabajo requiere, se ha impuesto como la función social que la educación debe cumplir desde los primeros años de escolarización. Prescripción que los organismos financieros internacionales tradujeron en la necesidad de definir los contenidos de la educación básica como desempeños medibles y alineados al mercado laboral.

Retomando la práctica empresarial que establece la calidad de un producto o servicio a través de inspecciones y pruebas diseñadas con base en los estándares de lo que el mercado espera, la calidad de la educación se asoció mecánicamente a la evaluación, entendida ésta, no como parte del proceso de enseñanza-aprendizaje, sino como medición de los resultados a través de instrumentos estandarizados.<sup>19</sup> Concepción en la que subyace la convicción neoliberal de que la tarea central de las escuelas no es la educación, sino la capacitación de los niños y jóvenes en ciertos desempeños de aplicación inmediata, ahora llamados competencias,<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Francisco Gutiérrez, *Educación como praxis política*, México, Siglo XXI Editores, 2010, p. 20.

<sup>19</sup> A decir de Milton Friedman, la función del Estado debiera limitarse a asegurar 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.” Friedman, *op. cit.*, p. 120.

<sup>20</sup> La noción de competencias tiene sus orígenes en el mundo empresarial, en el que se entiende “como aquellas habilidades que tiene el trabajador para desarrollar su labor en una situación particular de manera rápida, adecuada y eficiente, aunque no esté contemplada en sus dominios profesionales.”. Formulación que elimina de las prácticas educativas la formación crítica, creativa y ética porque “reduce a las competencias como habilidades y capacidades que se transforman en procedimientos automatizados que el alumno debe memorizar para desplegar en situaciones no inéditas, sino

que deben ser empíricamente observables y cuantificables al igual que en la producción de cualquier otra mercancía.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) equipara las competencias con indicadores que permiten cuantificar los resultados del aprendizaje y comparar los sistemas educativos, éstas deben estar puntualmente definidas, tienen que ser medibles y empíricamente observables, porque lo que interesa no es el proceso formativo de los estudiantes, sino garantizar que sean capaces de ejecutar aquellas acciones que se les requerirán en el mercado laboral. En función de ello estableció, en 1997, el proyecto “Definición y Selección de Competencias” (DESCO) a partir del cual, en 2005, especificó puntualmente las competencias que demanda la vida moderna y que deben adquirir los futuros trabajadores en los sistemas educativos en el nivel básico. Esos parámetros se constituyeron en la “norma”, en la medida homogénea de conocimientos y habilidades que la mayoría de los gobiernos de la región retomaron para realizar una serie de reformas curriculares y para construir las correspondientes pruebas estandarizadas que permitieran medir los resultados del aprendizaje.

Entre 1988 y 1998 al menos en 14 países de la región se instrumentaron sistemas nacionales de medición de los aprendizajes y actualmente, en la mayoría de nuestros países, los resultados de las mediciones realizadas a través de pruebas estandarizadas son el principal instrumento para incluir/excluir a estudiantes, profesores y comunidades, asignar incentivos individuales, otorgar recursos a las escuelas, acceder a programas y proyectos y son también, en definitiva, los que determinan los contenidos y la orientación que se imprime a la enseñanza.

Al amarrar la obtención de diversos estímulos a los resultados del aprendizaje de los alumnos, se propicia que los profesores prioricen en su trabajo docente el logro de mejores puntajes, empobreciendo y redu-

---

perfectamente planeadas para desenvolverse en un ámbito laboral. Yazmín Cuevas, “La pedagogía por competencias y la reforma integral de la educación básica primaria 2009: las contradicciones del plan y programas de estudio”, en César Navarro Gallegos [coord.], *El secuestro de la educación. El sexenio educativo de Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón*, México, UPN/La Jornada ediciones, 2011, pp. 190 y 194.

ciendo la labor formativa que tradicionalmente realizaban en el aula, y, al mismo tiempo, se promueve que en la cotidianidad de las escuelas, en la práctica diaria en los salones de clase, los niños vayan aprehendiendo como valores fundamentales de la vida social la competencia y el individualismo que rápidamente tienden a naturalizarse en la sociedad.

La calidad de la educación se ha convertido así en una argucia tras la cual se oculta la imposición de mecanismos para establecer distinciones, diferenciaciones y jerarquizaciones que califican y descalifican a los individuos para la acción y la participación, constituyéndose en mecanismos de control social en tanto “organizan y confieren valor a ciertos tipos de relaciones sociales y, al mismo tiempo, producen regulación a través de los estilos de razonamiento y de los esquemas de clasificación que se emplean.”<sup>21</sup>

Las reformas centradas en la calidad y los mecanismos de control que conllevan, incluyen a todos los actores del proceso educativo pero han puesto énfasis en los profesores, sobre todo los del nivel básico y medio superior. Situación que no es de extrañar porque, a decir de Friedman, en el sistema escolar “los padres y los hijos son los consumidores y el profesor y el administrador de la escuela los productores”,<sup>22</sup> y estos últimos, al igual que en la producción de cualquier mercancía, son los responsables de la calidad. Como afirma Michael W. Apple, en “esa extraña combinación de individualismo marquetizado y control a través de la evaluación pública comparativa realizada de manera constante”,<sup>23</sup> en la conexión entre mercados y exámenes que parece generalizarse en el esquema neoliberal, “la mercantilización ha sido acompañada por una serie de políticas específicas para los ‘productores’; es decir, aquellos profesionales que trabajan en el ámbito de la educación”, políticas fuertemente regulatorias, con énfasis en la gestión eficaz, que desempeñan “un papel decisivo en la reconstitución del sentido común.”<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Popkewitz, *op. cit.*, p. 107.

<sup>22</sup> Friedman y Friedman, *op. cit.*, p. 220.

<sup>23</sup> Apple, *op. cit.*, p. 95.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 106-107.

Para posicionar la competencia y los intereses individuales como ejes rectores de la sociedad, no basta con acotar las funciones del Estado con relación a la economía y a los servicios relacionados con el bienestar social, se hace necesaria también la disgregación de los grupos organizados, la desactivación de los mecanismos de negociación de los intereses colectivos y la eliminación de los derechos que hayan sido adquiridos al margen del juego del mercado. Objetivo que sólo puede lograrse con un sistema de educación profundamente segmentado y claramente diferenciado, en el que estudiantes, maestros y escuelas estén permanentemente compitiendo entre sí y demostrando que reúnen los méritos suficientes y las características requeridas para ocupar un lugar en el mercado.

Ese ha sido el sentido último de las reformas educativas que tuvieron en Chile el primer laboratorio para su instrumentación. La revisión de la experiencia chilena deja en claro cómo la profunda transformación del sistema educativo requirió de la violenta imposición de un férreo control a los maestros y estudiantes, de eliminar todas las instancias de organización y de participación, de intentar borrar la memoria, de imponer un largo silencio. Y también de cómo las formas de control, que fueron impuestas a punta de bayonetas, se han prolongado y profundizado en tiempos de democracia, a través de las regulaciones impuestas desde el supuesto objetivo de la calidad de la educación.

#### CHILE: LABORATORIO DE LA EDUCACIÓN NEOLIBERAL

“Desde el momento mismo de su toma del poder, el gobierno militar toma posesión del conjunto del sistema educacional.” Las universidades fueron intervenidas militarmente y como rectores-delegados fueron nombrados oficiales de las fuerzas armadas. En los demás niveles educativos se estableció un sistema de control “directo y estricto sobre las acciones de profesores, alumnos y comunidad escolar, en general,” a través de una estructura que funcionaba de manera paralela a las autoridades del Ministerio de Educación. El Comando de Institutos Militares fue el encargado

de la “vigilancia de los aspectos ideológicos, disciplinarios y de aquellos relativos a la denominada seguridad nacional.”<sup>25</sup>

En su análisis de las profundas transformaciones del sistema educativo chileno realizadas por el régimen militar, los investigadores del Programa Interdisciplinario de Investigaciones Educativas (PIIE)<sup>26</sup> identifican dos grandes fases o periodos. Durante la primera fase, que abarca de septiembre de 1973 a marzo de 1979 la política giró en torno a dos objetivos, el primero “‘heredado’ o tradicional, tiende a asegurar el funcionamiento normal de los servicios educativos”, y el otro “responde a la necesidad de control total de la sociedad y de aplastar al supuesto enemigo interno, asegurando que el sistema educativo deje de ser el foco de conflictos, para lo cual es indispensable depurarlo y ocuparlo militarmente.” La segunda fase, que se prolongó durante toda la década de los años ochenta, “atiende a la contribución del sistema educacional a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo capitalista, con un diferente ordenamiento económico que implica una distinta estructuración de las clases y sectores de clase y un nuevo modo de dominación política.”<sup>27</sup>

Milton Friedman llegó a Chile en marzo de 1975, un año antes de recibir el Premio Nobel de Economía, para asesorar personalmente al dictador. Su presencia y la del grupo de asesores de la Universidad de Chicago que lo acompañó, se hizo sentir nítidamente en el ámbito de la educación

<sup>25</sup> Marcela Gajardo, “Educación chilena y régimen militar: itinerario de cambios”, en *Documento de Trabajo*, núm. 138, Programa Flacso-Santiago de Chile, abril de 1982, p. 4.

<sup>26</sup> Durante la dictadura militar, pese a las difíciles condiciones en que se encontraban, un grupo de investigadores inició, alrededor de 1979, un esfuerzo sostenido de documentación y análisis de las transformaciones que se habían venido produciendo en el ámbito educativo. Muchos de los trabajos realizados por el PIIE en aquellos años permanecieron mecanografiados como documentos de trabajo, otros, más tarde, fueron objeto de modestas ediciones independientes de muy bajo tiraje y difícil circulación pero todos ellos son, sin duda, un aporte fundamental para comprender el alcance y la significación que las transformaciones realizadas por el régimen militar chileno han tenido en las reformas de los sistemas educativos de la mayoría de los países latinoamericanos.

<sup>27</sup> PIIE, *Las transformaciones de la educación bajo el régimen militar*, Santiago de Chile, PIIE, 1984, vol. 1, pp. 58 y 59.

a partir de marzo de 1979, fecha en la que Pinochet dio a conocer la *Directiva Presidencial sobre Educación Nacional* y la carta al ministro de Educación en las que, bajo la figura conceptual de la “modernización educativa”, se anunciaron los fundamentos a partir de los cuales se modificó radicalmente el sistema educativo.

En la *Directiva* se anuncia, en primer término, el papel que de ahí en adelante desempeñaría el Estado en relación con la educación: el gobierno, se expone en el documento, se encargará de garantizar el acceso a la enseñanza básica y de “asegurar, en el más breve plazo, que ningún chileno deje la escuela elemental sin disponer de las herramientas mínimas, en conocimientos y formación, para ser un buen trabajador, un buen ciudadano y un buen patriota [...]”. Por el contrario, el acceso a la educación media y superior “constituirán una situación de excepción para la juventud y quienes disfruten de ella deberán ganarla con esfuerzo pagando o devolviendo a la comunidad su valor cuando ello esté a su alcance.”<sup>28</sup>

Fue en esos términos que se estableció, por primera vez en la región, lo que más tarde constituiría una de las directrices centrales de la política educativa neoliberal: limitar la responsabilidad estatal a la educación básica y abrir al mercado la educación superior.

Al mismo tiempo que acotaba la responsabilidad estatal, en la *Carta al Ministro de Educación*, Pinochet dio a conocer los dos mecanismos centrales para la reconfiguración del sistema educativo en los niveles básico y medio: la descentralización (municipalización) de las escuelas y el apoyo irrestricto a la expansión de la educación privada.

La municipalización fue, en primera instancia, un mecanismo para reforzar el control autoritario a lo largo del país, y, al mismo tiempo, la base para generalizar el modelo de gestión centrado en la figura de los

<sup>28</sup> *Directiva Presidencial sobre Educación Nacional*, en Gajardo, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

*sostenedores*,<sup>29</sup> y el establecimiento del financiamiento por alumno,<sup>30</sup> medidas que propiciaron la proliferación de escuelas de propiedad y gestión privada, financiadas con recursos públicos.

Pero la descentralización constituyó también un instrumento para la desarticulación del conflicto social, ya que, como señalaron desde aquel momento los investigadores del PHE “ahora, cada municipalidad representa una arena de negociación diferente, sin que los conflictos con los docentes arrastren al estado como un todo y puedan comprometer su estabilidad.”<sup>31</sup>

Paralelamente, el feroz ataque del régimen militar contra el magisterio incluyó la desaparición por decreto del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE) y un cambio sustancial en las condiciones que regulaban el trabajo docente asociado al proceso de descentralización administrativa. Los profesores que trabajaban en las escuelas dependientes del Ministerio de Educación, al ser éstas transferidas a los municipios, perdieron su condición de empleados públicos con lo que su contratación y el monto de los salarios quedó en manos de los *sostenedores* ya fueran éstos un municipio o una escuela particular subvencionada. La liberalización del mercado de trabajo del magisterio “significó una verdadera privatización de la condición laboral del profesorado.”<sup>32</sup>

<sup>29</sup> En ese esquema los *sostenedores*, que constituyen una estructura intermedia entre el Ministerio de Educación y los establecimientos educativos, pueden ser individuos o instancias que asumen no sólo la responsabilidad de la gestión escolar, sino también la propiedad de los establecimientos. Y, por ejemplo, los gobiernos municipales, en tanto *sostenedores*, pueden administrar las escuelas directamente, a través de órganos denominados Departamentos de Educación Municipal (DEM), o traspasar esa responsabilidad a Corporaciones Administrativas privadas sin fines de lucro.

<sup>30</sup> A diferencia de la propuesta original de Friedman que consistía en entregar vales a las familias, en el experimento chileno se estableció que el subsidio estatal se entregaría a los *sostenedores* de las escuelas, pero el objetivo sería el mismo: establecer un financiamiento basado en la demanda y favorecer la competencia entre los establecimientos por captar alumnos/as para, por esa vía, favorecer la libertad de elegir de los padres de familia y mejorar la calidad de la educación.

<sup>31</sup> PHE, *op. cit.*, p. 53.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 101.

Entre finales de 1980 y 1983 fueron establecidos nuevos programas de estudio para todas las asignaturas tanto a nivel básico como secundario que presentaban dos rasgos fundamentales: su simplificación y su flexibilidad. La simplificación significó limitar los programas a enunciar objetivos generales por asignatura y por curso y a un listado de objetivos específicos (instrumentales y principalmente cognitivos) sin especificar contenidos ni metodología, a través de los cuales se introducían elementos ideológico-políticos afines a la perspectiva del régimen militar y una orientación general centrada en el individuo. La flexibilización del currículo consistió en otorgar facultades a los directores de las escuelas municipales y privadas subvencionadas para decidir discrecionalmente sobre la extensión de la jornada escolar y sobre las asignaturas que deberían cursar los estudiantes.

Finalmente, en marzo de 1990 se promulgó la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) a través de la cual se ratificó la destrucción del viejo sistema educativo y se estableció jurídicamente la nueva configuración centrada en el predominio del individuo y del mercado. En la LOCE se ratifica el tránsito de la educación pública concebida como un bien común, hacia su ubicación en la esfera de lo privado (la familia) reiterando la supremacía otorgada a la libertad de enseñanza entendida como la facultad de cualquier “persona natural o jurídica” de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.”<sup>33</sup>

En ningún otro país de América Latina la reingeniería del sistema educativo ha tenido los alcances que tuvo la reforma radical impuesta en Chile durante la dictadura. El experimento chileno iniciado en aquellos años ha sido el referente fundamental de las reformas que, como Pinochet, el Banco Mundial ha establecido para los países latinoamericanos bajo el eufemismo de la modernización educativa: reorientación del gasto público hacia la educación básica, privatización de la educación superior, descentralización de la gestión, financiamiento con base en la demanda, flexibilidad curricular y liberalización del mercado de trabajo de los maestros.

Contrariamente a lo que podría pensarse que ocurriría al término de la dictadura, los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Demo-

<sup>33</sup> *Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza*, Santiago de Chile, 1990, Artículo 80.

cracia se dieron a la tarea de construir y consolidar lo que se ha llamado el “sistema educacional mixto” (público-privado) y de introducir nuevas reformas que, desde la acción pública, han posibilitado la continuidad y el perfeccionamiento del modelo educativo neoliberal.

El primer gobierno de la Concertación introdujo una serie de medidas entre las que destacan el incremento del gasto público destinado a la educación, el aumento del salario de los profesores y la modificación de su régimen laboral.<sup>34</sup> El Colegio de Profesores, surgido durante la dictadura, tuvo una participación importante en el establecimiento del nuevo estatuto docente y se vio fortalecido a partir de entonces, y, hasta ahora, aunque formalmente no es una asociación gremial, en la práctica actúa como un sindicato que negocia de hecho con el gobierno condiciones de trabajo y de remuneraciones para los profesores que trabajan en el sector municipal y particular subvencionado.

Sin embargo, en 1993 se estableció el llamado financiamiento compartido que permitió a los *sostenedores* particulares cobrar, además de la subvención estatal que reciben por cada uno de sus alumnos, una cuota que deben pagar las familias por la prestación de los servicios educativos. Se avanzó así en la privatización no sólo de la gestión sino también del financiamiento de la educación. En Chile, en la actualidad, más de la mitad del subsistema de educación básica ha dejado de ser público, 60.6% de los niños y jóvenes inscritos en el nivel básico asiste a escuelas en las que sus padres tienen que pagar colegiaturas y, aunque en su mayor parte sigue siendo financiado por el Estado, el sistema de educación básica no es más un espacio al que todos puedan tener acceso indiferenciadamente porque se encuentra profundamente segmentado y diferenciado.

<sup>34</sup> En 1990, al buscar resarcir los daños causados al profesorado durante la dictadura, se incluyó a los profesores de educación básica y media en la lista de profesiones de nivel universitario que podían recibir el grado de licenciatura. Asimismo, en 1991 se decretó el Estatuto Docente que estableció una Renta Básica Mínima Nacional que reguló el piso mínimo de sueldo de todo el magisterio en el ámbito nacional, aunque éste no se aplica a los maestros que desempeñan su labor en el sector particular, quienes continuaron rigiéndose por el Código de Trabajo.

Siguiendo los objetivos de simplificación y flexibilidad introducidos en los años de dictadura, el currículo fue reestructurado de nueva cuenta en tiempos de democracia. De acuerdo con el Informe de la OCDE

la reforma curricular realizó cambios en la orientación y contenido al interior de las materias, con base en tres criterios: *a)* cambio de un énfasis en contenidos a un énfasis en habilidades o competencias; *b)* actualización y enriquecimiento de las materias, o exigencia de estándares de logros más altos en ellas; y *c)* asegurar la significación o relevancia del currículum en conexión con la vida de los estudiantes.<sup>35</sup>

Y paralelamente a las reformas curriculares fue cobrando fuerza la aplicación de pruebas estandarizadas para medir los resultados del aprendizaje. En 1998 el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) dio paso al Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) que rápidamente se constituyó, en la práctica, en el eje articulador de las políticas educativas. Retomando la idea sostenida por Friedman de que el mecanismo de competencia entre escuelas es la mejor vía para mejorar la calidad de la educación, los gobiernos de la Concertación generalizaron la lógica de estándares internacionales y mediciones de los resultados del aprendizaje.

De acuerdo con la investigadora Jenny Assaél, sucesiva y complementariamente los puntajes obtenidos por los estudiantes en la prueba SIMCE se han utilizado con diversos objetivos: *a)* entregar información para orientar la demanda y presionar la oferta; *b)* asignar recursos; *c)* evaluar y clasificar a las escuelas y liceos, y *d)* determinar los niveles de autonomía de los establecimientos escolares.<sup>36</sup>

Desde esa misma lógica, entre los años 2000 y 2007 se estableció una política de rendición de cuentas, control de gestión y fijación de estándares,

<sup>35</sup> OCDE, *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*, París, OCDE, 2004, p. 31.

<sup>36</sup> Cfr. Jenny Assaél Bundnik, "Políticas educativas de estandarización y control: sus efectos en la gestión democrática y calidad de la enseñanza en Chile", ponencia presentada en el III Congreso Interamericano/XXIV Simposium Brasileño "Política de Administración de la Educación", Vitoria, Brasil, 12-14 de agosto, 2009. En [www.opecch.cl/](http://www.opecch.cl/).

no sólo con relación a los resultados de aprendizaje de los alumnos sino también del trabajo y gestión de los profesores y otros actores escolares.

En 2009 fue aprobada una nueva Ley General de Educación (LGE) que sustituyó a la LOCE impuesta por la dictadura militar en 1990. Pero, contrario a las expectativas de estudiantes, profesores e investigadores, ésta no introdujo modificaciones en la estructura del sistema educativo. Por el contrario,

[...] sigue supeditando el derecho a la educación al derecho de la libertad de enseñanza y de empresa, manteniendo un sistema educativo que privilegia a los administradores privados por sobre lo público [y] consagra definitivamente, la exigencia de cumplimiento de estándares y la categorización de escuelas, consolidando todas las políticas que habían empezado a cursar con carácter voluntario, para convertirlas, ahora, en exigencias obligatorias para todo el sistema.<sup>37</sup>

El régimen de competencia, avalado y regulado con criterios cuantitativos estandarizados, ha propiciado que la utópica libertad de elegir, reiterada por Friedman, otorgue todas las facultades a los *sostenedores* privados para excluir a los niños de sus escuelas. Como varios investigadores han señalado, los mejores resultados obtenidos en las pruebas estandarizadas por los alumnos de los colegios particulares sólo pueden explicarse por la selección de estudiantes que éstos realizan.

Durante la gestión de Sebastián Piñera, primer gobierno de derecha que accedió al poder después de la dictadura, las medidas de regulación y control se intensificaron, por ejemplo, se estableció un semáforo para identificar y hacer de conocimiento de toda la población el promedio de las calificaciones de las pruebas estandarizadas de los estudiantes en cada establecimiento educativo; con ello, como señala Jesús Redondo, de manera cada vez más violenta, “diciendo informar de la calidad educativa, en realidad [se] etiqueta y discrimina por la clase social”. Asimismo, en septiembre de 2011 se estableció la Ley sobre violencia escolar, de acuerdo a

<sup>37</sup> Assaél, *op. cit.*, p. 9.

la cual “los profesores son responsables y deben denunciar a sus estudiantes que ejerzan amenazas, agresiones y de más sobre sus compañeros. [...] La teoría y la práctica de que la función de las escuelas es ‘vigilar y castigar’, nunca estuvo tan explícita [...]”.<sup>38</sup>

Es precisamente contra ello, contra la privatización, la mercantilización y los mecanismos de control impuestos a través de la medición-clasificación-jerarquización, que, pese a la represión de que han sido objeto, desde marzo de 2010 se escuchan en toda América Latina las voces de estudiantes y profesores chilenos exigiendo educación gratuita e igualitaria para todos.

#### LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN MÉXICO

En México, al igual que en Chile, el establecimiento de nuevos mecanismos de control ha sido el objetivo de la transformación de la educación. Sin embargo, en la instrumentación de las reformas neoliberales, violentas en sí mismas, el gobierno ha intentado mantener la formalidad democrática y la incorporación de planteamientos y acciones que permitan cierto margen de legitimidad y estabilidad social.

Frente a la imposibilidad de destruir al poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), cuya dirigencia ha estado al servicio de los grupos gobernantes casi desde su fundación, se ha optado por imponer relevos en su dirección cuando se ha visto levemente amenazado el control estatal del mismo, y a partir de ello se ha concretado la firma de una serie de “pactos” y “alianzas” en los que las regulaciones y controles impuestos a los estudiantes, maestros y comunidades se presentan como reformas consensadas con los actores que serán los directamente afectados.

Carlos Salinas de Gortari, uno de los principales promotores del proyecto neoliberal en México, arribó a la presidencia en 1988 tras un burdo fraude electoral y en un contexto de indignación generalizada por el fuer-

<sup>38</sup> Jesús Redondo, “De-privados de la educación en el bicentenario”, en *Aportes para interpretar una década de lucha por autoeducación*, Santiago de Chile, Quimantú, 2012, pp. 44-46.

te incremento de la pobreza y el desempleo desatados por las primeras medidas del llamado “ajuste estructural”. El alcance del movimiento ciudadano que había impulsado la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, en el que los maestros disidentes agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) tuvieron un papel destacado, obligó a que la administración salinista pusiera en primer término de su agenda política la búsqueda e imposición de nuevas formas de control y corporativismo que le permitieran, simultáneamente, legitimar al gobierno y desarticular el movimiento social. Así, con la imposición de Elba Esther Gordillo como secretaria general del SNTE, Salinas propició un reacomodo de fuerzas al interior del magisterio que allanó el camino para avanzar en la aplicación de las reformas “modernizadoras”.<sup>39</sup>

La construcción de “una nueva relación del gobierno con la sociedad”, anunciada en la presentación del “Programa para la Modernización Educativa 1989-1994”, es quizá el enunciado que sintetiza de mejor manera el fundamento de la política educativa que empezó a instrumentarse a partir de entonces, estrategia sustentada en la firme decisión de acotar las obligaciones del Estado y de abrir paulatinamente el sector educativo a la iniciativa privada y otras instancias de la sociedad civil que se estableció formalmente con las modificaciones al Artículo 3º de la Constitución en enero de 1992 y marzo de 1993.<sup>40</sup>

Asimismo, en mayo de 1992, el encargado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la secretaria general del SNTE y los gobernadores de las 32 entidades federativas del país, firmaron el “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica” (ANMEB) que dio paso a la descentralización del sistema de educación básica y normal del país. Con la llama-

<sup>39</sup> Una excelente reconstrucción y análisis de lo acontecido en ese periodo es presentado por Aurora Loyo en el capítulo “Las ironías de la modernización: el caso del SNTE”, en Aurora Loyo [coord.], *Los actores sociales de la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*.

<sup>40</sup> Con las reformas constitucionales realizadas por Salinas se abrió la puerta a la participación velada de las iglesias en el ámbito educativo y se eliminaron las restricciones que tenían los particulares en la prestación del servicio, poniendo en entredicho dos de los pilares fundamentales de la educación pública en México: la gratuidad de la educación y el carácter laico de la enseñanza.

da “federalización de la educación” se produjo una rápida transferencia de la gestión de las escuelas a los estados, sin que, en la práctica, ni la SEP ni el SNTE perdieran su centralidad en la toma de decisiones. Sin embargo, al igual que en Chile, ese proceso conllevó, de alguna manera, la descentralización del conflicto con los maestros disidentes cuyas demandas, a partir de entonces, deben ser atendidas por los gobiernos estatales.

Además de la descentralización, en el Acuerdo, bajo el enunciado “Revaloración de la función magisterial”, se anunció la puesta en marcha de la Carrera Magisterial, programa que, más allá de promover la pretendida profesionalización de la labor docente, constituyó el primer mecanismo de diferenciación salarial de los maestros con base en la productividad.<sup>41</sup> Fue ese el primer aviso de que se impondría al magisterio nacional un esquema centrado en la flexibilidad laboral y el uso de incentivos salariales como mecanismos de regulación y de control bajo el argumento de la calidad educativa.

Durante el año 2000, pocos meses después de que iniciara la primera administración panista en el país, Vicente Fox puso en marcha el Programa Escuelas de Calidad (PEC), artilugio a través del cual empezó a instrumentarse el modelo de asignación de recursos a las escuelas con base en los resultados del aprendizaje de los estudiantes medidos a través de pruebas estandarizadas.

Dos años más tarde, en agosto de 2002, se hizo público un segundo “pacto” firmado entre el gobierno federal y el SNTE, el “Compromiso Social por la Calidad de la Educación”, documento que signaron también, como testigos, todos los secretarios de Estado, representantes del poder legislativo, del sector empresarial, gobernadores, rectores de universidades pú-

<sup>41</sup> Como señaló la entonces dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo, la Carrera Magisterial implica fomentar “la competitividad entre los maestros, que cada uno se esfuerce por superarse, porque sabrá que esa superación conlleva su desarrollo pleno como profesional, pero también la satisfacción material.” Sergio Fernández, “Carrera Magisterial: ¿promoción o control docente?”, en Aurora Loyo A. [coord.], *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 1999, p. 116.

blicas y privadas, la jerarquía eclesiástica y dirigentes de las asociaciones de padres de familia.<sup>42</sup>

Los “Compromisos” de las autoridades federales aludían fundamentalmente a la promoción de la innovación, la evaluación y la rendición de cuentas, y a “mejorar las condiciones laborales, salariales y de desarrollo humano y profesional de los trabajadores de la educación [...]”. El SNTE, por su parte, se comprometió a “impulsar una nueva cultura laboral orientada hacia la mejora de la calidad [...]”, con base en una serie de medidas entre las cuales destacan “alentar la capacitación permanente del magisterio” y promover que tanto el ingreso al servicio como “las promociones de los docentes y los directivos se lleven a cabo a través de concursos de oposición.”<sup>43</sup>

Y con el objetivo de desarrollar “comunidades comprometidas con el aprendizaje”, en el documento se apuntala el esquema de gestión y financiamiento establecido por el PEC: dotación de recursos compensatorios a las escuelas a cambio de su compromiso por mejorar los resultados de aprendizaje, fortalecimiento de la enseñanza por competencias y establecimiento de estándares para la evaluación. Y, completando el esquema, con anuencia del SNTE, el mismo día que fueron firmados aquellos “compromisos”, se anunció la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) establecido por decreto presidencial unos días después.

Asimismo, durante la administración foxista se impulsó el diseño de una serie de instrumentos para la “Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares” (ENLACE), que a partir del año 2006 empezaron a aplicarse a los estudiantes de 3° a 6° de primaria y de los tres grados de secundaria en todas las escuelas públicas y privadas del país. ENLACE, como señala Tatiana Coll, es una prueba de “aplicación masiva, tecnicada, de

<sup>42</sup> Un interesante recuento de la participación del SNTE en el proceso electoral del año 2000 y la forma en que se fue tejiendo la relación entre el gobierno foxista y la líder magisterial, se presenta en el artículo de César Navarro titulado “Una entrañable relación: el SNTE y el gobierno de Vicente Fox”, en César Navarro [coord.], *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox*, México, UPN/Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 269-320.

<sup>43</sup> SEP/SNTE, *Compromiso social por la calidad de la educación*, México, 2002.

opción múltiple, estandarizada y diseñada bajo estándares internacionales de calidad”, que rápidamente fue presentada como la “varita mágica” para cumplir los objetivos de la calidad educativa ya que permitiría “medir, fijar, clasificar y certificar para normar y estandarizar, tanto los procesos de enseñanza aprendizaje, como la práctica docente, los contenidos curriculares, el desempeño escolar e incluso la gestión” del sistema de educación nacional.<sup>44</sup>

Durante la administración de Felipe Calderón, una vez más negociado al margen del magisterio, se estableció otro “pacto” que bajo el nombre de “Alianza por la Calidad de la Educación” (ACE) fue firmado en mayo de 2008 entre el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En el sucinto documento en el que se presenta, la “Alianza” se propone “impulsar una transformación por la calidad educativa”, en función de la cual convoca a “otros actores indispensables para esta transformación: gobiernos estatales y municipales, legisladores, autoridades educativas estatales, padres de familia, estudiantes de todos los niveles, sociedad civil, empresarios y academia, para avanzar en la construcción de una Política de Estado.”<sup>45</sup>

El aspecto nodal de la ACE fue el establecimiento de las anheladas acciones y mecanismos para, como se especifica en el documento, asegurar que los maestros “sean seleccionados adecuadamente, estén debidamente formados y reciban los estímulos e incentivos que merezcan en función del logro educativo de niñas, niños y jóvenes”; garantizar “una educación de calidad que propicie la construcción de ciudadanía, el impulso a la productividad y la promoción de la competitividad para que las personas puedan desarrollar todo su potencial” y fortalecer la centralidad de la evaluación “para elevar la calidad educativa, favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, y servir de base para el diseño adecuado de políticas educativas”.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Tatiana Coll, “Certificación, estandarización y norma: el trinomio del fraude en el país de la educación subrogada.”, en César Navarro [coord.], *El secuestro de la educación. El sexenio educativo de Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón*, México, UPN/La Jornada ediciones, 2011, p. 125.

<sup>45</sup> SEP-SNTE, *Alianza por la calidad de la educación*, México, 2008, p. 3.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 13, 21 y 23.

Ninguna de las reformas introducidas al subsistema de educación básica desde la década de los años noventa había suscitado la inconformidad que despertó la Alianza por la Calidad de la Educación. A partir de la firma del documento se registraron varias oleadas de protestas y movilizaciones de los maestros en distintas entidades del país, que, pese a su magnitud, no lograron detener que la calidad de la educación y los mecanismos de regulación y control que ésta implica alcanzaran rango constitucional.

Al consumir un nuevo recambio en el SNTE para asegurar la filiación priísta de su dirigencia, apenas tres días después de que Elba Esther Gordillo fuera detenida y enviada a la cárcel por el desvío de más de 2 mil millones de pesos, el 23 de febrero de 2013 fue publicado en el *Diario Oficial* el decreto que reforma los artículos 3º y 74 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y, en septiembre del mismo año, se aprobaron las leyes secundarias que de ella derivan.

En la recién reformada Ley General de Educación, la calidad se define como “la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia pertinencia y equidad”<sup>47</sup> y en la nueva Ley General de Servicio Profesional Docente, se especifica que se entenderá como Marco General de una Educación de Calidad “al conjunto de perfiles, parámetros e indicadores que se establecen a fin de servir como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio [...]”<sup>48</sup>

Nada alude en esas leyes a la dimensión pedagógica y social de la educación, por el contrario, la calidad de la educación se restringe a una serie de perfiles y cuantificaciones a través de los cuales se busca naturalizar la medición-clasificación como eje central del proceso educativo y como mecanismo de coerción sobre el magisterio nacional.

<sup>47</sup> Ley General de Educación, Artículo 8, fracción IV (reforma publicada en el *Diario Oficial* el 11 de septiembre, 2013).

<sup>48</sup> Ley General del Servicio Profesional Docente, Artículo 4, fracción XVII (Expedida mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial* el 11 de septiembre, 2013).

En la nueva legislación se define al personal docente de la educación básica y media superior como el profesional “que asume ante el Estado y la sociedad la responsabilidad del aprendizaje de los alumnos en la Escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo”,<sup>49</sup> formulación en la que pareciera diluirse la responsabilidad del Estado haciendo recaer en el maestro, de manera individual, todo el peso de la educación en las escuelas.

Pero no solamente se atribuye a los docentes una responsabilidad desmedida, además de ello, en aras de una calidad definida con parámetros empresariales, se establece la evaluación-medición como el único referente para el ingreso, la promoción y la permanencia de los maestros en el sistema educativo.

En la Ley General del Servicio Profesional Docente se establece que el ingreso al servicio se realizará mediante “concursos de oposición”, que en la práctica se reducen a la aplicación de un examen de opción múltiple, en los que pueden participar profesionistas que cuenten con licenciatura en diversas áreas y no exclusivamente aquellos que hayan cursado la licenciatura en educación preescolar y/o primaria, y se incorpora para su contratación la figura de “nombramientos provisionales” condicionando su continuidad en el servicio a los resultados que obtengan en las evaluaciones que periódicamente realizarán las autoridades educativas.

Asimismo, la ley determina como una de las obligaciones de los maestros en servicio “sujetarse a los procesos de evaluación [...] de manera personal” y establece que

será separado del Servicio Público sin responsabilidad para la Autoridad el personal que: I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación; II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación [...], o III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación [...].<sup>50</sup>

<sup>49</sup> *Ibid.*, Artículo 4, fracción XXV.

<sup>50</sup> *Ibid.*, Artículo 52, Artículo 69, Fracción VI y Noveno transitorio.

Y aunque, a raíz de las fuertes movilizaciones del magisterio en contra de esa reglamentación, se incluyó un artículo transitorio en el que se señala que el personal que actualmente cuenta con nombramiento definitivo no será separado de la función pública al no alcanzar un resultado suficiente en la tercera evaluación, se especifica que, en ese caso, el profesor será “readscrito para continuar en otras tareas [...] conforme a lo que determine la Autoridad Educativa o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen”.<sup>51</sup>

Las leyes recién promulgadas también otorgan facultades desmedidas a los directores de las escuelas en relación con la valoración del cumplimiento, o no, del perfil de los docentes para ser adscritos a una u otra escuela, para considerar posibles promociones y reconocimientos y, puntualmente, establecen que en todos los casos la decisión de separación del puesto o de aplicación de alguna otra sanción es atribución unilateral de las autoridades educativas.

De esa manera, por un lado, se fractura el vínculo entre las escuelas normales públicas y el sistema educativo, apostando a una paulatina reconfiguración de la planta docente del país y, al mismo tiempo, se imponen medidas punitivas que pueden ser aplicadas discrecionalmente, relacionadas con la terminación de la relación laboral. Complementando ese esquema, con la Reforma Hacendaria que entró en vigor al iniciar el año 2014, el financiamiento de la educación básica volvió a manos de la SEP, lo que sin duda facilitará la aplicación de los castigos a los profesores que incumplan lo establecido en la legislación educativa.

En un país como México, en el que, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, el desempleo ha sido una de las consecuencias más dolorosas de la imposición del orden social neoliberal, someter a más de un millón y medio de maestros al permanente miedo de perder su trabajo, ponerlos periódicamente a prueba y bajo vigilancia constante so pena de ser castigados y estigmatizados, constituye, sin duda, un fuerte elemento de control social. Es contra ello que se levanta el magisterio mexicano. La lucha no ha sido fácil, la represión abierta ya se hizo sentir

<sup>51</sup> *Ibid.*, Octavo transitorio.

y las amenazas de despido son cada día más fuertes, pero su lucha es sin duda fundamental para la sobrevivencia de la educación pública, obligatoria, gratuita y laica en nuestro país.

#### ALGUNAS IDEAS PARA REFLEXIONAR

Es posible decir que en Chile se ha construido el prototipo neoliberal de sistema educativo. Su instrumentación se inició con base en la violencia y el control autoritario impuesto por la dictadura y se afianzó, a lo largo de los siguientes años, a través de reformas puntuales que avanzaron en la privatización de la gestión y el financiamiento de los servicios y, al mismo tiempo, enarbolaron la segmentación y la jerarquización como pilares del proceso educativo.

Conocer esa dolorosa experiencia es fundamental para comprender las transformaciones que, quizá de manera un tanto más sutil, se están realizando en otros países de América Latina y, al mismo tiempo, constituye una advertencia de la dimensión que la desigualdad y la exclusión pueden alcanzar con base en las nuevas formas de control y regulación que, encubiertas en el discurso de la calidad educativa, se están generalizando en la región.

En aras de garantizar el “libre mercado” y la “libertad individual” postuladas por el ideario neoliberal como articuladores del orden social, se impone un férreo control asociando mercados y exámenes, fortaleciendo estructuras intensamente competitivas, imponiendo regulaciones arbitrarias y propiciando la naturalización de la lógica del mérito individual que hace plausible la selección, diferenciación, clasificación y jerarquización de estudiantes, maestros y comunidades.

En relación con ello, aunque pareciera un tanto extremo y alejado, cabe recordar los hallazgos de Barrington Moore en su estudio sobre “los mecanismos psicológicos y sociológicos que ahogan el sentimiento de injusticia”, en especial el papel que en los campos de concentración nazis desempeñaron la “competencia feroz por los recursos muy escasos”, la etiquetación de las personas y la ruptura de todas las ligas sociales previas,

“reduciendo a los prisioneros a una masa atomizada, homogénea y socialmente degradada.”<sup>52</sup>

Y, sobre todo, es necesario preguntarnos qué tipo de sociedad es la que queremos y qué características debería tener la educación que posibilite construirla. Un sistema escolar que asume como ejes del proceso educativo el individualismo, la competencia, la medición-jerarquización, la estandarización y la sumisión de todos los actores del proceso educativo, no puede ser, en ningún sentido, una educación de calidad.

Recibido: 3 de febrero, 2014.

Aceptado: 7 de octubre, 2014.

#### FUENTES

- APPLE, M. W., *Poder, conocimiento y reforma educacional*, Buenos Aires, Miño y Dávila editores, 2012.
- ASSAÉL, BUNDNİK JENNY, “Políticas educativas de estandarización y control: sus efectos en la gestión democrática y calidad de la enseñanza en Chile”, ponencia presentada en el III Congreso Interamericano/XXIV Simposium Brasileño “Política de Administración de la Educación”, Victoria, Brasil, 12-14 de agosto, 2009. En [www.opech.cl/](http://www.opech.cl/).
- BANCO MUNDIAL, *Estrategia Sectorial de Educación, año 2000*.  
\_\_\_\_\_, *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington, D. C, Banco Mundial, 1996.
- CARNOY, MARTIN Y CLAUDIO DE MOURA, *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997.

<sup>52</sup> B. Moore, *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*, trad. de Sara Sefchovich, México, UNAM, 1989, pp. 10, 73 y 74.

COLL, TATIANA, "Certificación, estandarización y norma: el trinomio del fraude en el país de la educación subrogada.", en César Navarro [coord.], *El secuestro de la educación. El sexenio educativo de Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón*, México, UPN/La Jornada ediciones, 2011, pp. 93-148.

\_\_\_\_\_, "Una alianza por la calidad, o el reiterado fracaso y fraude de la evaluación", en *El Cotidiano*, vol. 24, núm. 154, México, UAM-Azcapotzalco, marzo-abril de 2009, pp. 39-52.

CUEVAS, YAZMÍN, "La pedagogía por competencias y la reforma integral de la educación básica primaria 2009: las contradicciones del plan y programas de estudio", en César Navarro Gallegos [coord.], *El secuestro de la educación. El sexenio educativo de Elba Esther Gordillo y Felipe Calderón*, México, UPN/La Jornada ediciones, 2011, pp. 185-213.

FERNÁNDEZ, SERGIO, "Carrera Magisterial: ¿promoción o control docente?", en Aurora Loyo A. [coord.], *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 1999, pp. 213-233.

FRIEDMAN, MILTON, *Capitalismo y libertad*, trad. de Alfredo Lueje, Madrid, Rialph, 1966, 256 pp.

\_\_\_\_\_, y R. FRIEDMAN, *Libertad de elegir*, trad. de Carlos Rocha, Barcelona, Orbis, 1983, 442 pp.

GAJARDO, MARCELA, "Educación chilena y régimen militar: itinerario de cambios", en *Documento de Trabajo*, núm. 138, Programa Flacso-Santiago de Chile, abril de 1982.

\_\_\_\_\_, "Reformas educativas de América Latina. Balance de una década", en *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*, núm. 15, Santiago de Chile, septiembre de 1999.

GÓMEZ LEYTON, JUAN CARLOS, "Gobernabilidad social en los tiempos de Michelle Bachelet. Política, sociedad civil y ciudadanía.", en Carlos Moreira, Diego Raús y Juan Carlos Gómez Leyton [coords.], *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, Montevideo, TRILCE, 2008, pp. 147-170.

- GUTIÉRREZ, FRANCISCO, *Educación como praxis política*, México, Siglo XXI Editores, 2010, 181 pp.
- HAYEK, F. A., “Los principios de un orden social liberal”, en *Estudios Públicos. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, núm. 6, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 1982, pp. 179-202.
- \_\_\_\_\_, *Los fundamentos de la libertad*, trad. de José Vicente Torrente, Barcelona, Ediciones Folio, 1996, vol. II, 510 pp.
- Ley General de Educación, México, 2013 (Reforma publicada en el *Diario Oficial*, 11 de septiembre, 2013).
- Ley General del Servicio Profesional Docente, México, 2013.
- Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza, Santiago de Chile, 1990.
- LOYO, AURORA, “Las ironías de la modernización: el caso del SNTE”, en Aurora Loyo [coord.], *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 1999, pp. 23-62.
- MARTÍNEZ BOOM, ALBERTO, *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina*, Barcelona, Anthropos, 2004.
- MOORE, B., *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*, trad. de Sara Sefchovich, México, UNAM, 1989, 481 pp.
- NAVARRO, CÉSAR, “Una entrañable relación: el SNTE y el gobierno de Vicente Fox”, en *La mala educación en tiempos de la derecha. Política y proyectos educativos del gobierno de Vicente Fox*, México, UPN/Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 269-318.
- OCDE, *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*, París, OCDE, 2004, 307 pp.
- PIIE, *Las transformaciones de la educación bajo el régimen militar*, vol. 1, Santiago de Chile, PIIE, 1984, 211 pp.
- POPKIEWITZ, THOMAS S., “Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas”, en *Revista de Educación*, núm. 305, Madrid, Ministerio de Educación, septiembre-diciembre de 1994, pp. 103-138.

- \_\_\_\_\_, *Sociología política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*, 3ª ed., trad. de Pablo Manzano, Madrid, Morata, 2000.
- PUIGGRÓS, ADRIANA, *Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina*, México, Paidós Educador, 1994.
- REDONDO JESÚS, “De-privados de la educación en el bicentenario”, en *Aportes para interpretar una década de lucha por autoeducación*, Santiago de Chile, Quimantú, 2012.
- SEP/SNTE, *Compromiso social por la calidad de la educación*, México, 2002.
- SEP-SNTE, *Alianza por la calidad de la educación*, México, 2008.