

**¿Existe la Jaula de Hierro?
Un análisis de la política educativa de los
años 90 en América Latina**

**¿Does the Iron cage exists?
An analyze of the educational politics
Of the 90's in Latin America**

Marco A. Tinoco Hernández
Docente e Investigador Universitario

REALIDAD Y REFLEXIÓN

Reality and Reflection



Año 8, No. 25
Year 8, No. 25

San Salvador, El Salvador, Centroamérica
San Salvador, El Salvador, Central America

Revista Cuatrimestral Enero-Abril 2009
Quarterly Journal January- April 2009

¿Existe la Jaula de Hierro? Un análisis de la política educativa de los años 90 en América Latina

¿Does the Iron cage exists? An analyze of the educational politics of the 90's in Latin America

Marco A. Tinoco Hernández
Docente e Investigador Universitario

RESUMEN. Este artículo tiene como propósito exponer un análisis de la política educativa de los años noventa en Honduras y en América Latina. Pretende realizar algunas consideraciones sobre el papel del Estado como uno de los actores de la política educativa que más ha sido cuestionado por la crisis educativa y general por la gestión de los demás servicios públicos. Esta crítica no es casual, considerando que de fondo lo que se critica es el carácter universal e igualitario de la política educativa puesta en marcha en la época del desarrollismo. Esto plantea que el Estado pierde la centralidad como agente educativo en la dirección de la actual política educativa que se propone. En lo que sigue se exponen las críticas que desde la postura neoliberal se realiza al ente estatal. Para concluir se analiza las características y criterios que define la nueva política educativa puesta en marcha en los años 90 con la entrada en escena y protagonismo del Banco Mundial.

ABSTRACT. This article has the purpose to expose an analysis of the educative politics of the 90's in Honduras and Latin America. It pretends to make some considerations about the role of the State as one of the actors of the educative politics that has been more questioned by the educative and general crisis, by the management of the other public services. This critic is not casual, considering that the core of the critic is the universal and the equality character of the educative politics set up in the development period. It establishes that the State loses its role of centrality as educative agent to direct the current educative politics that proposes. In what follows are exposed the critics from the neoliberal positions to the State entity. To conclude are analyzed the characteristics and criterions that defines the new educative politics set up in the 90's with the entrance in scene as protagonist of the World Bank.

1. LA “JAULA DE HIERRO” COMO EXPRESIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

La constitución de los modernos Estados capitalistas tiene su origen en la sociedad feudal y/o militar organizada de forma jerárquica y disciplinada. Max Weber ([1922]1998) supo interpretar los orígenes del Estado como la expresión de esa racionalidad del orden pero a la vez de especialización de funciones de distintos órganos o entes institucionales. De esta manera la jaula de hierro que en la “Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo” de Weber (1996:262-263) se traduce a *estuche* representa el *cierre* hacia un tipo de racionalidad impersonal. Esta racionalidad es impersonal porque ya no depende de la razón de la autoridad tradicional ni del carisma del caudillo aunque en la sociedad moderna aún prevalecen rasgos de esas formas de poder. Lo impersonal lo simboliza la norma y la ley que se convierte en lo que el mismo Weber llamó autoridad legal o burocrática como expresión de una nueva forma de entender el gobierno y la organización societal.



Siguiendo el mismo razonamiento, “la jaula de hierro” es una metáfora que sirve para comprender la organización del Estado y significa la distribución de funciones según un orden jerárquico y especializado por lo que ciertos asuntos quedan potestad del soberano y la provincia sólo cumple funciones delegadas. Las sociedades europeas y más industrializadas se fundaron bajo estos principios y extendieron esta forma de organización centralista desde el poder político militar hasta la misma empresa capitalista que necesitó de un cierto orden militar para supervisar la producción y mantener el control sobre los obreros fabriles.

De esta manera el Estado centralista se convierte en una suerte de jaula porque intenta mantener el control y la unidad sobre un territorio y una población a través de la ley. Es así, como el Estado moderno crea distintas instancias especializadas para satisfacer necesidades y servicios básicos. Dígase: seguridad, salud, educación y otros servicios conquistados bajo la fuerza de los grandes sindicatos que tomaron la misma forma organizativa estatal. Este es el modelo que en Europa se llama *Estado del Bienestar*.

Pero la interrogante es: ¿Puede ser aplicable la jaula de hierro a los Estados latinoamericanos cuando la racionalidad del orden en algunos de ellos no ha sido efectiva?

Esta pregunta nos lleva a recordar que la jaula de hierro no es propia de los países latinoamericanos, sino como ya se dijo, Weber hacía referencia a los países occidentales industriales donde la racionalidad del orden es efectiva por la fuerza y el poder que adquieren estos Estados. Considerando esta condición

podemos decir que la jaula de hierro no se expresa con la misma fuerza en los países periféricos, atendiendo que existen algunas excepciones porque simplemente el Estado en muchos países se encuentra ausente de la vida cotidiana del ciudadano y por lo tanto son grupos paraestatales y privados que ejercen el control y la hegemonía sobre el territorio y su población.

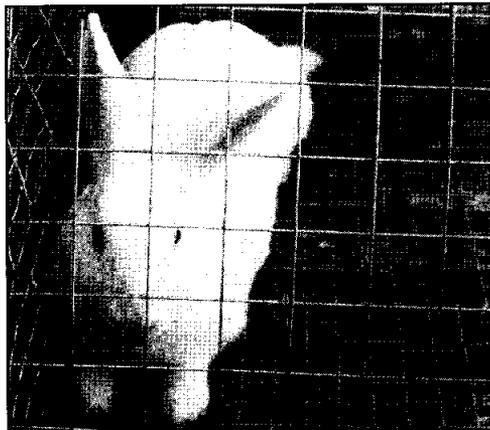
2. LA DESCENTRALIZACIÓN O CENTRALIZACIÓN: UNA RESPUESTA A LA CRISIS

Con las reformas económicas impulsadas por el neoliberalismo o el libre mercado, el Estado estará sometido a distintas presiones políticas por organismos llamados supranacionales (dígase, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial). Estos organismos considerados agentes activos del *Consenso de Washington*, promoverán una serie de políticas para redefinir o transformar el rol del Estado en un nuevo contexto económico.

A las acciones de transformación del rol de Estado se le conocerá como modernización. Modernización del Estado significa cambiarle el tono al Estado siguiendo los principios de eficiencia, eficacia y competitividad. Se trata de poner el Estado a imagen y semejanza del mercado para evitar las contradicciones que un Estado fuerte o excesivamente burocrático puede ocasionar al capital.

De esta manera, la modernización del Estado es vista como una transformación de la Administración Pública. Se trata de que las instituciones del Estado garanticen la calidad que un mercado competitivo exige. Ese es el criterio que se intenta hacer prevalecer. Por ello, es normal que dentro de las medidas políticas ejecutadas por los

gobiernos durante las últimas décadas sea la *privatización* de empresas públicas una de las estrategias más valoradas.



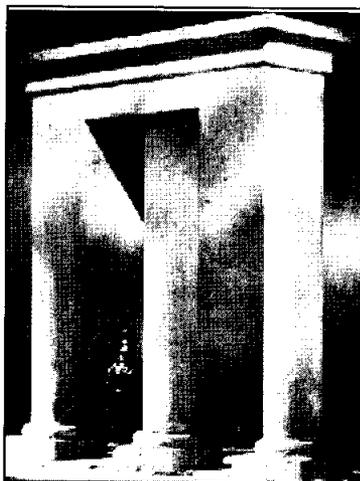
Una de las vías para comprender las reformas o la modernización del Estado es la descentralización como proceso de reforma política. Se busca con ello desburocratizar o restarle poder al Estado para que éste deje de ser fuerte a nivel central. Pero, sobre todo, con el criterio de hacerlo más eficiente.

Así se pronuncian los pensadores liberales sobre el tema de la descentralización:

“La creciente complejidad tecnológica de las economías modernas exigía un grado más elevado de descentralización en el proceso de toma de decisiones. Observó que la inmensa mayoría de la información utilizada en economía es local por naturaleza, ya que afecta a unas condiciones específicas que normalmente sólo los actores conocen. Hayek sostenía que así se explicaba la inviabilidad de la planificación central socialista bajo unas condiciones de complejidad tecnológica, pues para cualquier planificador resultaría imposible de asimilar o reaccionar ante todos los conocimientos locales que genera

una economía moderna” (Fukuyama, 2004).

Al margen de criterios de eficiencia económica como los antes indicados, existen otros criterios y objetivos de tipo político y desarrollo social con los que se promueve la descentralización. Estos últimos criterios han popularizado y legitimado el proceso político.



De esta manera la descentralización encaja dentro de una serie de medidas políticas orientadas para mantener la estabilidad del sistema político. Esto último implica ver en que sentido puede ser una respuesta satisfactoria para resolver los problemas de gestión de los servicios públicos que ofrece el Estado.

Recordar que los problemas de gestión de los servicios públicos serán achacados al Estado centralista y burocrático porque según se cuestiona no es capaz agilizar y promover cambios en la gestión de estos servicios por lo que la única salida es restarle poder al aparato estatal para trasladarlo a nivel regional o local.

La crítica neoliberal cuestiona la gestión del Estado como agente promotor del desarrollo y de los servicios públicos. Los Estados serían los primeros responsables de la crisis educativa por su carácter interventor. Esta afirmación parte del supuesto de una sobrevaloración del mercado para eliminar el Estado. Con esta crítica parece que no se trata de proponer mejorar la instituciones públicas sino de acabar con ellas.

El juicio desfavorable al Estado esta dirigido a cuestionar su carácter centralista y burocrático pero lo que es evidente es que el Estado no siempre es tan controlador como se considera. ¿Cómo pensar en un Estado burocrático si en muchas regiones no existe prácticamente ninguna presencia del poder público?

Para el caso, en el ámbito educativo, el Estado crea distintos órganos e instancias especializadas para hacer cumplir las normas y procedimientos y lograr los objetivos institucionales previstos en este campo administrativo. Sin embargo, esta idea del Estado como vigilante de normas, como ya se dijo, no se llega a cumplir en algunos países donde la racionalidad del orden todavía no es efectiva y lo que prima es un cierto descontrol y escasez de recursos para ejercer ese supuesto control. De allí, que más importante que analizar cómo el Estado ejerce el control y el poder a través de las leyes, en el caso de Honduras sea ver cómo la dinámica que generan los actores locales cambia el rumbo del proceso educativo.

Lo anterior nos lleva a plantear algunas dudas que surgen en el proceso de descentralización cuando las bases del poder no son modificadas. Para algunos autores, “lo que una descentralización

puede modificar es apenas la distribución territorial de la administración del poder en el ámbito de un determinado territorio nacional; por consiguiente, lo que no puede provocar de por sí es la transformación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder, que se encuentran condicionadas por factores de carácter estructural y no por su distribución territorial” (De Mattos 1988: 63).

Quizás una de las formas de entender el ejercicio del poder a nivel nacional y local sería plantear los escenarios de lucha del poder más allá del territorio y de las unidades administrativas estatales. Estos escenarios de lucha siguiendo a Pierre Bourdieu pueden definirse como campos o espacios de relaciones sociales de desigualdad entre los actores sociales. Un ejemplo de ello sería el campo de la política educativa donde el Estado participa en su definición en relación a otros actores.

3. EL CAMPO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LA DINÁMICA DE LOS ACTORES SOCIALES.

El concepto de campo de Bourdieu, nos sitúa en una lógica relacional de diversos factores y agentes que intervienen en la definición de la política social y por supuesto educativa. (Bourdieu y Wacquant, 2005).

El campo como concepto plantea una delimitación de funciones previsibles de los agentes o actores según el lugar que ocupen en la estructura social, determinada por los tipos de capital (económico, cultural, simbólico o social).

Lo anterior denota que existen varios campos cada uno de ellos con lógicas relativamente autónomas. En nuestro caso, se refiere a los campos de la política social y

educativa que están inmersos o que no son ajenos a otros campos como el de la política y la economía y sobre todo este último que predomina sobre los primeros, siguiendo la misma línea del autor.



Los campos como puede analizarse se convierten en escenarios de competencias, mejor dicho, de juego porque los jugadores (por no decir actores que actúan con base a papeles definidos) acuerdan, “por el mero hecho de jugar, y no por medio de un “contrato”, que el juego merece ser jugado, que vale la pena jugarlo, y esta cohesión es la base misma de la competencia,” (Bourdieu y Wacquant, [1992] 2005).

El campo como escenario de lucha no es el único que determina al actor o agente, Bourdieu, introduce, otro concepto que permite ver cómo los actores sociales cuentan con cierta autonomía para adoptar estrategias bien para conservar o para modificar el campo donde se mueve. Este concepto es el de habitus, disposiciones de los agentes, quienes a partir de su experiencia inmediata construyen percepciones y apreciaciones que

estructuran desde adentro sus acciones y representaciones (Quesada, 2001).



El concepto de Habitus, evita un análisis mecánico de la determinación de la estructura sobre la acción de los actores sociales, es decir, permite visualizar a los agentes sociales en la construcción del cambio social. El actor social cuenta con sus propias apreciaciones y evaluaciones de la realidad y, con base a este aspecto, actuará. Esas apreciaciones que el sujeto hace dependerán de los recursos que posea, esos son el capital (económico o físico, cultural o social). Los sujetos sociales son individuos, entidades o grupos que participan de la determinación de estrategias y directrices dentro de un campo social en disputa.

En el campo de la definición de la política social el actor principal ha sido el Estado pero, desde los años 90 en América Latina, otros actores externos como los organismos internacionales se han venido sumando a éste escenario.

El Estado como actor puede contribuir a mantener unas reglas de juego pero se ve afectado por los cambios en la economía

que es otro campo de disputa y de competencias de actores supranacionales.

“Los efectos de la actividad económica, previsibles e inesperados, son referencia obligada en el desarrollo de las políticas sociales: dependiendo de cuán agresiva sea la política social, sus programas pueden resultar un mero acompañamiento, una mitificación o rectificación buscada y deliberada de los efectos que la actividad económica genera en el campo social” (Quesada 2001).

En este sentido las políticas sociales en América Latina en la actualidad están afectadas por los programas de ajuste estructural de la economía. Los fracasos de los programas de ajuste reflejan igualmente una limitada política social.

Es en este contexto en que los cambios en la economía y los programas de ajuste afectan a la formulación de la política social. Sin embargo, no existe un determinismo mecánico de las fuerzas económicas o privadas en el campo de la política social. Se debe recordar que el Estado es un campo de convergencia de muchas fuerzas y poderes. Y el poder dependerá de los recursos con que cuenten los actores, por eso no es casual, el poder de los organismos internacionales como BM o el FMI, que además de contar con capital económico, cuentan a la vez de capital cultural, o conocimiento, véase la gran inversión en consultorías o investigaciones para justificar políticas sociales y educativas. En este sentido el conocimiento es poder para influir en la agenda de la política de los Estados.

Las nuevas iniciativas en materia de política social y educativa reflejan esa posición de poder de los organismos internacionales

para hacer prevalecer su visión dentro el campo de la política educacional. Algunas iniciativas expresan cómo se establecen los lineamientos de la política social y educativa. Una de ellas, es la llamada Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). En la ERP quedan delineadas las acciones a seguir por los países beneficiarios de la Iniciativa de los Países Pobresmente Endeudados (por sus iniciales en inglés HIPC) promovida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Es decir, los nuevos programas de educación serán financiados por los ahorros internos y el alivio de la deuda condonada. Pero, además, en la ERP quedan establecidas las metas y prioridades educativas. Dentro de esas metas a cumplir se encuentran: “Duplicar la cobertura neta en educación prebásica en niños de 5 años, lograr una cobertura neta del 95% en el acceso a los dos primeros ciclos de la educación básica, lograr una cobertura neta del 70% en el tercer ciclo (7° al 9° grados) de educación básica y lograr que el 50% de la población emergente complete la educación secundaria”.

En América Latina se ha avanzado en cobertura de educación primaria. Las metas educativas establecidas en la ERP priorizan la educación primaria (equivalente a los primeros ciclos de educación básica) y la educación secundaria en menor medida. Esta priorización del gasto en educación primaria se propone porque se considera que invertir en este nivel, es invertir en los pobres por lo que el gasto en educación secundaria y superior no es considerado un gasto *pro-pobre*. (Banco Mundial 2006b).

Otras iniciativas como las Metas del Milenio y la Iniciativa Educación para Todos (EFA) reflejan esta misma preocupación, por lo que convergen en una misma postura

sobre la política educativa. Esta campaña está liderada por la llamada cooperación internacional para convencer a los gobiernos que se comprometan con estos objetivos. Lo paradójico es que son los países pobres con los pocos recursos con que cuentan los que tienen al final que suplir ésta necesidad básica. Los organismos internacionales, aunque han sido los ideólogos de estas iniciativas no están siendo los grandes contribuyentes de recursos. Una de las evidencias es que los proyectos de educación y servicios básicos que ahora se están poniendo en marcha, se ejecutan bajo el financiamiento de alivio de deuda que es condicionado y tiene muchos costos políticos para el país receptor.



El pago de los intereses de la deuda supera sustancialmente las entradas de capital (en forma de préstamos, inversión extranjera y ayuda al desarrollo...) El resultado es que los países periféricos desde mediados de los años 80 se convirtieron en exportadores netos de capital al primer mundo. (Bonafant, 2001; Toussaint, 2006).

En un inicio, los organismos internacionales suponían que con los programas de Ajuste Estructural se lograría el crecimiento económico y que ese crecimiento lograría

derramar recursos para reducir la pobreza. Al darse cuenta de que esto no era así, buscaron promover otras reformas consideradas de segunda generación. Estas reformas contemplaban la focalización educativa como estrategia de intervención, así como la promoción de la participación de los beneficiarios y de la sociedad civil. Esta nueva estrategia promueve la concertación y el consenso para generar las políticas sociales y educativas. Con ello se impulsan reformas educativas que incentivan la participación de la sociedad civil y la comunidad. Es decir, se espera que la sociedad civil y la comunidad sirvan de contrapeso al Estado y al mismo mercado que no funcionan a la perfección como suponen los neoliberales. Esta doble tarea se refleja en los proyectos de educación comunitaria. Desde nuestra postura, la comunidad no puede ser alternativa al mercado y al mismo Estado cuando ambos no funcionan.



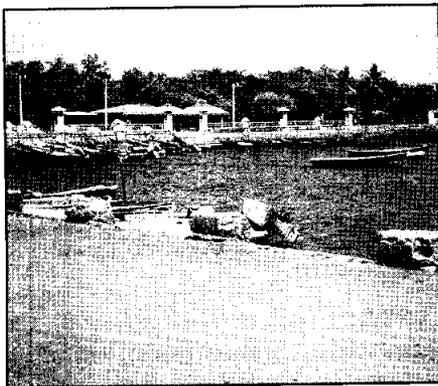
Veamos como se relacionan los principales actores que afectan la política educativa. De acuerdo al poder que ocupan dentro del campo de la política educativa se podrían enumerar cinco actores sociales:

1. El Banco Mundial reemplaza la hegemonía de la UNESCO como organismo influyente en el ámbito internacional en el campo educativo. Esto implica que un organismo de Naciones Unidas dedicado al ámbito educativo es desplazado por un organismo económico como es el caso del Banco Mundial. Su fuerza como agente social con mayor peso político para asesorar y aportar financiamiento para las nuevas reformas educativas. El poder del Banco Mundial reside en el financiamiento que ofrece o aporta en forma de préstamos (capital económico), además de ser uno de los agentes que promueven las reformas económicas con los Programas de Ajuste Estructural. Asimismo, dispone lo que Bourdieu llama capital cultural por dedicar recursos a la investigación de educación, lo que convierte en agente social reconocido en el campo de la política educativa (capital simbólico) (Bourdieu y Wacquant, 2005).

En Honduras, desde los años 90 el Banco Mundial se convirtió en uno de los actores más influyentes de las reformas educativas.

2. El Estado. Aunque ha perdido fuerza para definir la política educativa, el Estado sigue siendo importante como actor que regula y legitima las iniciativas de los organismos internacionales y de las mismas organizaciones locales o nacionales. El recurso que posee para hacer valer sus propuestas es el capital estatal o legal y de esta manera puede legitimar políticas o rechazarlas siempre que pueda. Es decir, desde el punto de vista legal, el Estado todavía conserva ciertas facultades de la política educativa. Una de ellas, es la definición

del currículum y los objetivos educacionales nacionales. Otras funciones administrativas han sido delegadas a otras instancias regionales creadas con la descentralización. Con estos últimos cambios administrativos se esperaba que el Estado logre una mayor democratización de la enseñanza. Esta promesa no termina de cumplirse por existir una importante lejanía de la entidad estatal respecto a las necesidades colectivas como los servicios educativos. La escasez de personal y recursos logísticos son uno de los tantos factores que impiden que el Estado a través de la distintas entidades regionales supervise y dirija la acción educativa.

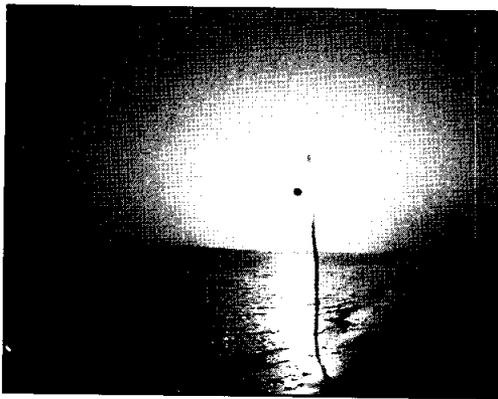


Los consultores o especialistas. Entre los nuevos actores que influyen en la política educativa se encuentran los consultores que diseñan y asesoran al mismo Banco Mundial y a los gobiernos en el tipo de política educativa a adoptar. Su capacidad reside por ser especialistas en la materia educativa y por poseer conocimiento instrumental. Cuentan igual que el Banco Mundial con capital cultural y simbólico como actores reconocidos en el campo educativo.

De este modo son intermediarios entre la acción del Estado y los organismos internacionales, que se apoyan mucho de la autoridad de éstos especialistas para hacer su valer sus propuestas. Este tipo de “analistas simbólicos” son contratados por las instancias públicas como los Ministerios de Educación de forma temporal o permanente (Braslavsky y Cosse, 1996). Los analistas simbólicos o expertos contratados o subcontratados se diferencian de los funcionarios públicos tradicionales en que siguen las normas y procedimientos administrativos de forma rígida, lo que Weber llamó la acción legal. Los segundos, “los analistas” serían más representativos de la “acción orientada a un fin”. Sin embargo, estos “intelectuales reformadores”, pueden estar ligados tanto a instancias públicas como a privadas al moverse dentro del mismo mercado de las consultorías. En la región de Latinoamérica se conocen muchas agencias y organizaciones no gubernamentales dedicadas a la investigación educativa para influir en las políticas estatales y por lo tanto requieren de este tipo de expertos.

3. Los docentes. Los gremios docentes han sido uno de los opositores a algunos proyectos y reformas administrativas, que según ellos buscan privatizar la educación nacional. También están preocupados por el recorte de beneficios sociales por lo que en este momento es comprensible se encuentren posicionados en defensa de sus competencias e intereses como grupo. Desde luego que si no se consigue su apoyo, es difícil avanzar en una reforma educativa.

4. La sociedad civil. Sobre la base de la participación comunitaria y de la sociedad civil se legitiman las nuevas políticas educativas. Al suponer que con la participación de la sociedad civil y de la comunidad se mejora la eficiencia y productividad de los servicios públicos y se estaría trabajando a favor de la democratización. Hasta ahora estos postulados han sido pura retórica. Para el caso en Honduras se realizó una consulta nacional con un foro instaurado por el gobierno de ese periodo llamado Foro Nacional de Convergencia (FONAC) donde participaron distintas organizaciones vinculadas a la educación. De acuerdo a algunas valoraciones, este espacio sólo sirvió para poner en agenda los lineamientos de reforma que se realizan en América Latina que han sido muy influidas por el pensamiento del Banco Mundial. Tampoco sirvió para potenciar una iniciativa pedagógica endógena para el país. (Posas, 2005).



Estos cinco actores son los principales protagonistas de la reforma educativa en Honduras. En primer lugar, el Banco

Mundial que desde los años 90 se ha convertido en el organismo internacional que ha financiado y asesorado las principales reformas educativas. En segundo lugar, se encuentra el Estado que ha reglamentado lo propuesto por el Banco Mundial y los demás actores. En tercer lugar, los consultores o especialistas, que también han influido en el diseño de algunas propuestas de proyectos, uno de ellos es el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria que fue negociado con base a la propuesta de técnicos hondureños. También se registra entre el periodo de 1990- 2002 se han producido unas 350 investigaciones aproximadamente. Estas investigaciones sirvieron para justificar políticamente algunas reformas como por ejemplo para la extensión de la educación básica, evaluación y descentralización educativa (UPNFM, 2005: 111).

En cuarto lugar, se encuentra los docentes que se oponen a las reformas pero sin capacidad para hacer valer sus posiciones respecto a la reforma educativa. Y quinto lugar, se encuentra la sociedad civil que por su carácter heterogéneo representa una diversidad de intereses que se convierte en una debilidad para influir en una propuesta educativa endógena.

El campo de la política educativa no es ajeno al campo de la política económica por lo que el campo de educativo esta sujeto a los vaivenes de la economía y el Estado como unos de los actores educativos se ve sometido a la lógica de otros actores que por su carácter supranacional poseen mayor capital económico y cultural para hacer valer sus propuestas. Además, el Estado se ve sometido a las demandas internas que realizan los actores nacionales como los

docentes por lo que la política educativa no tiene una dirección prevista.



4. LOS CRITERIOS Y RASGOS DE LA NUEVA POLÍTICA EDUCATIVA DE LOS AÑOS 90

El concepto de campo y habitus nos ha situado en una posición para analizar el escenario de las políticas públicas y particularmente en el campo educativo en el que a partir de los años noventa se habla de un nuevo reformismo educativo. En este contexto de reformas educativas, se considera la descentralización y la participación comunitaria como dos aspectos primordiales para mejorar la eficacia y eficiencia de los sistemas educativos. Estas medidas se recomiendan porque se considera que la centralización y burocratización propias del Estado sólo conducen a la corrupción y a la ineficacia estatal. Desde nuestro punto de vista, como ya reiteró, la crítica deja margen de duda por considerarse que no es del todo justa para el contexto de los países periféricos donde el problema central no es la supuesta “jaula de hierro”, sino que el Estado no ha hecho acto de presencia con

servicios públicos a toda la población. Sin desconocer que la corrupción es también un problema arraigado en los poderes públicos.

Detrás de la crítica del Estado existe una crítica a las políticas de igualdad de oportunidades que se promovieron desde los años 60 con el auge de la teoría del capital humano y su intención de extender la educación a amplias capas sociales. Se responsabiliza al Estado del fracaso de los sistemas educativos y de la falta de calidad de la educación. En ese sentido el discurso cambia y las nuevas reformas educativas plantean la evaluación de la calidad de la educación para mejorar la eficiencia y la productividad educativa.

Es así como el diagnóstico sobre la crisis educativa que realizan los neoliberales se fundamenta en el hecho de culpabilizar al Estado y a las organizaciones de docentes por defender una política educativa costosa y centralizada.

En el marco de la descentralización y la autonomía escolar se crean proyectos que potencian la participación de la comunidad y de los padres y madres de familia en la administración de la escuela. En el caso de PROHECO en Honduras, son las madres y los padres responsables de la administración del centro. Aquí se pudo comprobar que los problemas de gestión criticados continúan y que, si bien la comunidad puede aportar trabajo y apoyar la administración del centro educativo, no puede resolver los problemas de gestión que vienen desde la administración central.

A pesar de todo, existen aspectos positivos en las últimas reformas que tienen que ver con la descentralización y la participación de la comunidad. Este aspecto es el

reconocimiento de las leyes educativas para que los centros educativos tengan autonomía para llevar adelante su propio Proyecto Educativo de Centro. Esta herramienta de planificación es importante de cara a la búsqueda del mejoramiento educativo y de la misma democratización de la educación. El peligro que se corre es que estas reformas legales no se aprovechen para una mayor autonomía de los centros escolares sino que se traduzcan en una incapacidad estatal, lo que equivaldría a pensar en una privatización educativa.

Para cerrar esta ponencia se plantean algunas conclusiones sobre las características que adquiere la política educativa:

Focalización educativa que rechaza la universalización: La focalización educativa es una de las estrategias de intervención de la nueva política educativa. Esta estrategia responde a un criterio de eficiencia economicista en la utilización de los recursos públicos. Recordemos que uno de los postulados del liberalismo (Hayek, 1979) es que el Estado debe atender sólo a la personas que no pueden valerse por sí mismos, o sea aquellos que son más perjudicados por la vía del mercado.

Los partidarios de la focalización consideran que el Estado no puede asumir los costos de los servicios públicos universalizados a toda la población porque eso significaría contar con un Estado intervencionista y fuerte. Esto último es lo que atacan los neoliberales cuando cuestionan las políticas igualitarias del Estado. Según se concibe el papel del Estado en la nueva política educativa sólo se puede intervenir puntualmente con proyectos y programas orientados a grupos

exclusivos que no tienen acceso a servicios básicos. El resto de la población tiene que buscar satisfacer estas necesidades a través del mercado.

Con este criterio de racionalidad económica se decide focalizar los recursos públicos en la población identificada como pobre. Consiste también en seleccionar los criterios de medición de la pobreza y con ella establecer parámetros para identificar a los beneficiarios de los proyectos educativos. Las iniciativas internacionales que apoyan este tipo de intervención ya contemplan la focalización educativa. La propuesta del Banco Mundial converge con otros organismos internacionales como Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto se refleja en tres de las principales iniciativas: La Estrategia de Reducción de la Pobreza, las Metas del Milenio, Educación para Todos y la Iniciativa por Vía Rápida (EFA FTI por sus siglas en inglés). Estas tres iniciativas contienen como prioridad focalizar la mayor parte de los recursos financieros para educación primaria o básica. Significa identificar a los más pobres de los pobres y que sean ellos los destinatarios del servicio educativo primario. Es decir, que el nivel de educación secundaria o medio queden al margen de las prioridades políticas.

La focalización puede considerarse una política recomendable cuando la pobreza no es tan extendida y es fácil de identificar la población que se encuentra en situación de pobreza. (Bonal y Tarabine, 2002). Esta estrategia de focalización puede ser limitada en los países periféricos donde la pobreza es absoluta y la educación está bastante estratificada y segmentada. Para el caso de Honduras, según los datos estadísticos, la educación media es la más

mercantilizada porque gran parte de los centros educativos son de titularidad privada. Por lo que la focalización puede conducir a reforzar más esta tendencia y crear distintas escuelas según los grupos y clases sociales.

Las connotaciones de focalización tienen consecuencias para la política educativa, que ya no busca igualar oportunidades o crear las condiciones para que la población pueda acceder a los mayores niveles de enseñanza. Esta es una cierta renuncia a la universalización de la educación tal como se concebía en los años 60 cuando el Estado tenía mayor capacidad de intervención en la economía y podía intentar definir una política educativa encaminada a ampliar los niveles educativos a la mayor parte de la población.

LA FUNCIÓN ECONÓMICA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA.

Una de las prioridades de la actual política educativa es concentrar los recursos en la educación básica o primaria. Esta prioridad del gasto educativo no es casual considerando que la educación es una inversión para preparar individuos para el mercado de trabajo. En este sentido, la educación cumple una función económica y política a la vez. Por ejemplo, el nuevo currículum en Honduras contempla que en el último año de educación básica debe enseñarse habilidades y capacidades tecnológicas a los estudiantes con la idea de preparar tempranamente a los futuros trabajadores/as. Esto denota que la política educativa responde al mercado laboral y al mismo modelo económico que requiere un cierto tipo de trabajadores/as entrenados y cualificados. Esta función económica de la educación no es propia de un país sino en

general de cualquier sistema educativo. Es cierto, que con la globalización y el libre mercado se requiere personal muy cualificado y con distintas habilidades pero también es cierto que con la nueva industria de ensamblaje (maquila) no se requiere muchas competencias profesionales para ejercer este tipo de trabajo. En esa medida, la actual política educativa es funcional al modelo económico al concentrarse en la cobertura de la educación básica.

LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LA LEGITIMACIÓN POLÍTICA

Según James O'Connor (1973) el Estado capitalista trata de satisfacer dos funciones básicas y contradictorias que son la acumulación y la legitimización. Estas dos funciones guían la acción del Estado al momento de realizar la inversión de los recursos públicos. La actual política educativa promueve un discurso de legitimación política. Este discurso encaja con la proclamación de una cierta armonía social al apelar a conceptos como concertación, participación y capital social como trabajo sin contraprestación. Este discurso es comprensible cuando se fue poniendo en evidencia el fracaso de los Programas de Ajuste Estructural y la imposibilidad del Estado por manejar los nuevos conflictos sociales provocados en parte por la crisis fiscal. Para aminorar el conflicto se manifiesta desde el mismo Banco Mundial y los demás organismos internacionales un cierto compromiso para disminuir la pobreza. Esto ha quedado manifiesto en las sendas campañas e iniciativas que interpelan a los gobiernos para que se comprometan con metas educativas y sociales. El problema central, es que detrás de estos supuestos compromisos sociales se esconden los

verdaderos objetivos que son limitar la acción del Estado en la distribución de los recursos públicos. Para el caso, la focalización educativa es una de las estrategias de intervención para limitar la política educativa dirigiéndola sólo a aquellos que se encuentren en penuria y con ello limitar la acción del Estado a unos mínimos de intervención que no pongan en precario la estabilidad macroeconómica y política.

Bibliografía

1. Bourdieu Pierre y Loic Wacquant [1992] 2005. *Una invitación a la sociología Reflexiva*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
2. Braslavsky Cecilia y Gustavo Cossé 1996. *Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones en Las Actuales Reformas Educativas en América Latina*.
3. De Mattos Carlos A. 1988. *La Descentralización, ¿Una Nueva Panacea para Impulsar el Desarrollo Local?*, Buenos Aires, ILPES.
4. Fukuyama, Francis, 2004, *La Construcción del Estado, Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI*, Barcelona: Ediciones B.
5. Hayek A. Friedrich. 1979. *Derecho, Legislación y Libertad, El Espejismo de la Justicia Social*, volumen 2, Madrid: Unión Editorial.
6. O' Connor James. [1973] 1981. *La Crisis Fiscal del Estado*, Barcelona: Ediciones Península.
7. Posas Mario 2005. "La Reforma Educativa en Honduras" en *Internacional de la Educación, Oficina Regional para América Latina y El Colegio Profesional de Superación Magisterial Hondureño (COLPROSUMAH)*.
8. Toussaint Eric. 2006. Banco Mundial. *El Golpe de Estado Permanente*, España.
9. *El Viejo Topo*. Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM) 2005

10. *Investigación Educativa en la UPNFM 2000-2005*. Dirección de Investigación, Tegucigalpa.
11. Weber Max [1922] 1998. *Economía y Sociedad*. Esbozo de Sociología Comprensiva, México: Fondo de Cultura Económica, 1996. *La Ética Protestante el Espíritu del Capitalismo*, México: Colofón.

Documentos electrónicos:

Banco Mundial. 2006b. Honduras Reporte de Pobreza: Logrando la Reducción de la Pobreza, consultada el 5 de noviembre de 2007, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/EXTLACREGTOPPOVANAINSPA/0,,contentMDK:20999934~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:792203,00.html>

Bonal Xavier y Tarabini Aina. 2002. *Focalización Educativa y Lucha Contra la Pobreza: reflexión sobre algunas experiencias en América Latina*, Seminario de Análisis sobre Políticas sociales, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona, consultada el 09 de marzo de 2007, http://selene.uab.es/_cs_gr_saps/publicacions/tarabini/revista%20colombiana.pdf

Bonal Xavier 2001. *Globalización y Política Educativa: Un Análisis Crítico de la Agenda del Banco Mundial para América Latina*, Departamento de Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona, consultada el 13 marzo de 2007, http://selene.uab.es/_cs_gr_saps/publicacions/bonal/RMS.pdf.

Quesada Ugalde Marlen 2001. *Proyección de los Organismos Internacionales y Formulación de Políticas Educativas: Costa Rica y el Salvador 1995*. Anuario de Estudios Centro Americanos, Universidad de Costa Rica, consultado el 30 de junio de 2005, <http://cariari.ucr.ac.cr/~anuario/quesada.pdf>.

FE DE ERRATA:

El encabezado de las páginas se lee:

MAYO-AGOSTO 2009

Corresponde a:

ENERO-ABRIL 2009