

Acerca de dos paradigmas en educación y desarrollo

Ramón Fogel¹

Resumen

En este trabajo se discuten posibilidades y límites de dos paradigmas en educación y desarrollo: el asociado al estado de bienestar que propugna políticas universales, y el neoliberal. No se consideran variantes de este último enfoque (teoría del capital humano, teoría de la elección racional, etc.) ni el enfoque de la educación liberadora no porque no fueran pertinentes sino más bien por la inevitable brevedad de estas notas.

Palabras clave: paradigma, bienestar, educación, desarrollo, neoliberal

1. Puntos de acuerdo

Las visiones sobre la educación varían según sean los paradigmas, que se especifican por su definición del bien y el mal, y que son marcadamente diferentes. Así pues, cada paradigma tiene una mirada particular sobre lo que es deseable, y sobre lo que no lo es, en educación.

Atendiendo a la intersección entre educación y desarrollo los paradigmas básicos coincidentemente apuntan a la reducción de la pobreza, principalmente de la pobreza severa, y la satisfacción de necesidades básicas de la población. Ese es el objetivo básico del

¹ Investigador del CERI .

desarrollo, y en la educación como uno de sus pilares se lo asume sin reticencias; más allá de esta coincidencia existen sin embargo diferencias en la visión de cómo lograr ese objetivo.

Uno de los ejes de la discusión sobre la relación entre pobreza, educación y crecimiento económico es el planteado en términos de paradigma del estado de bienestar y paradigma neoliberal, emergente.

2. El paradigma del estado de bienestar

Este paradigma de políticas sociales, se originó en la fase de sustitución de importaciones, que contrasta con el otro, que se construye posteriormente. Para este paradigma el único actor de la política social, concebida como universal --en contraste con la focalizada en sectores específicos de la población-- debe ser el Estado, y su financiamiento (de dicha política social) proviene básicamente de fuentes fiscales. Estos recursos fiscales enfrentaron demandas crecientes de fondos, dificultando el cumplimiento del objetivo de garantizar para todos los sectores las prestaciones de bienes y servicios considerados básicos. En este enfoque la educación, la salud y la seguridad social, incluso la vivienda, son derechos humanos inherentes a la ciudadanía, y no mercancías sujetas a la lógica del mercado.

En realidad los recursos siempre resultan limitados frente a necesidades crecientes, ya que cuando una es satisfecha, surge otra probablemente más compleja. Así, por ejemplo, se constató que una vez alcanzada la cobertura total en educación primaria aparece el problema de su calidad.

Algunas críticas al paradigma del estado de bienestar

Diversas son las críticas al enfoque del estado de bienestar que propugna las políticas universales. Atendiendo a la política educativa, algunas de estas críticas apuntan a las dificultades para llegar a todos con su oferta, su bajo impacto en relación a su alto costo, y la no pertinencia de una propuesta única para demandas diferenciadas según posición socioeconómica.

En efecto, si bien es cierto que las constituciones nacionales establecen la obligación del Estado de entregar gratuitamente determinado número de años de educación, una proporción no desdeñable de cada cohorte de niños no ingresa siquiera a la escuela y otros la abandonan rápidamente. La selección de los que quedan fuera no es aleatoria, ya que están sobre representados entre los excluidos, los grupos en pobreza extrema.

Se señala también los límites de la postura que enfatiza la importancia de la ampliación de la cobertura, que siendo muy importante, no agota las finalidades de una política educativa; en esa medida difícilmente puede sostenerse que se ha alcanzado el éxito cuando la educación impartida es deficiente, aunque ella llegue a todos.

En relación a la constatación que las políticas universalistas son de alto costo y de bajo impacto, debe tenerse en cuenta que toda oferta que atienda a todos resultará muy cara, y su abaratamiento, con frecuencia, sólo será posible disminuyendo la calidad -y en esa medida deteriorando el impacto del programa sobre los beneficiarios- o recortando el alcance universal con criterios no transparentes; en este último caso la oferta se orientará a grupos restringidos.

Por otra parte, una oferta homogénea para demandas heterogéneas sólo puede conducir a mantener las diferencias preexistentes. Esa oferta corresponderá solo a las necesidades de cierto subconjunto de la población, pero no responderá a la demanda de otros. Así, lograr que los hijos de familias en extrema pobreza asistan a la escuela y permanezcan en ella requiere una educación de buena calidad con una pedagogía particular, un horario de clases más extenso que permita compensar las limitaciones que el medio familiar impone a la capacidad de aprender, programas nutricionales, y en algunos casos, un subsidio por el costo de oportunidad que significa optar por la escuela de cara a alguna inserción laboral.

3. El paradigma neoliberal del desarrollo y la educación

El planteo neoliberal se construye por contraste con los postulados subyacentes al paradigma del estado de bienestar previamente dominante --acceso universal y papel redistributivo de las políticas sociales--, los cuales con frecuencia fueron aplicados de modo parcial y muchas veces con resultados perversos.

Para el paradigma neoliberal la erradicación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas, que por cierto incluye la educación, se logrará ampliando el margen de intervención del mercado y equiparando los servicios sociales a mercancías.

Las prescripciones de políticas apuntan a las reformas estructurales (privatización, y liberalización de mercados en lo fundamental) y a las políticas de estabilización; para paliar las consecuencias negativas de las llamadas reformas estructurales, que se suponen son transitorias, se establecen las políticas sociales compensatorias, o residuales. Entre estas políticas tiene un alcance central la educación.

En el enfoque neoliberal los postulados del estado de bienestar son sustituidos por la diferenciación del acceso a los servicios y a los bienes ofrecidos por el Estado, que privilegia la privatización y la competencia, subsidio a la demanda y focalización.

Rolando Franco (2002) denomina paradigma emergente al nuevo modelo o enfoque, que inspira buena parte de las reformas de los sistemas de bienestar social en América Latina. Para el enfoque dominante, denominado emergente por algunos autores, las funciones de la política social, que comprende financiamiento, diseño, puesta en práctica, y control, pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales de los sectores filantrópico o voluntario, informal y empresarial.

Esta participación de diversos agentes privados tendría entre sus ventajas la posibilidad de que los beneficiarios tomaran intervención en el diseño de los programas; se menciona también el hecho de que los agentes privados tienen la capacidad de proporcionar servicios sociales a quienes pueden pagar por ellos, además de poder proporcionarlos bajo la modalidad de subrogación al estado.

El Estado debe ser uno entre otros agentes que aportan recursos en el financiamiento de los servicios sociales, teniendo en cuenta, por una parte, que existen sectores sociales que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos, y por otra porque es conveniente en general, dado el principio de que "lo que no cuesta no se valora"; se asume pues que los receptores de tales servicios aportaran recursos, en la medida de sus posibilidades (cofinanciamiento), y que se recuperan costos mediante la aplicación de tarifas.

En esta perspectiva debe procurarse que, en la medida de lo posible, la competencia entre diferentes prestadores de servicios opere en la

esfera del bienestar social, de tal modo que los usuarios tengan posibilidades de elegir entre diversos prestadores. Para ello deben evitarse los monopolios, en particular los estatales.

El supuesto en el que descansa este principio se basa en las virtudes atribuidas a la concurrencia mercantil, en la asignación de los recursos y en la fijación de los precios: eficiencia, mejora en la calidad de los servicios y bienes producidos, y reducción de los costos.

En este enfoque los recursos públicos aplicados en educación deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no pueden comprar este servicio en el mercado, y en esa medida no están en condiciones de pagar por sí mismos la satisfacción de las mismas. Estos recursos deben ser aplicados respondiendo a los principios de:

- i) focalización, de modo a identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios,
- ii) subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra),
- iii) evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto,
- iv) prioridad asignada a los más carenciados, y equidad, entendida ella como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales.

Esta perspectiva, al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, afirma que debe ser sólo uno entre varios aportantes de recursos para la educación. Estos aportantes potenciales comprende una pluralidad de subsectores, tales como el privado - comercial-, el filantrópico - O.N.G. -, y el Informal -familia.

Esta estrategia no sólo aportaría recursos suplementarios sino que, además, avivaría el compromiso de la comunidad con toda intervención en educación.

Los defensores de esta posición, sostienen que es necesario un mayor compromiso de las familias con la educación de sus hijos, a través de un esfuerzo financiero acorde con sus ingresos y el número de hijos. Ello permitiría que el Estado concentre sus recursos en quienes carecen de posibilidades de pago.

El paradigma emergente plantea otra forma de universalización, ya no de la oferta, sino de la satisfacción de las necesidades de las personas. Se sustenta en el principio de equidad, según el cual para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva).

Criticas a la propuesta neoliberal

Desde una perspectiva crítica se señala que el nuevo paradigma reprodujo fallas del enfoque que quiso superar, y aun focalizando la aplicación de recursos la nueva educación excluye de nuevos a sectores de población en extrema pobreza; la calidad sigue siendo deficiente, particularmente con los más pobres, y en la medida que el desempeño de la educación sea insuficiente con los más carenciados, se reproducen las inequidades.

Los problemas comienzan con los supuestos mismos del enfoque, ya que en esta versión neoliberal el modelo de sociedad y de hombre que promueve se basa en una concepción darwinista. En esa visión, la competencia y el individualismo aseguran la sobrevivencia solo del sujeto emprendedor; las familias reciben el mensaje que la única

alternativa que les queda para alcanzar los beneficios del desarrollo es esmerarse por tratar de comprar la mejor educación posible para sus hijos.

En ese contexto no tiene sentido enviar a los hijos a una escuela pública cuyo producto es deficiente, toda vez que esa práctica impediría la movilidad social, y dificultaría una mejor recompensa salarial. Los padres al enviar a sus hijos a una escuela en el que pagan una cuota mensual, asumen que la educación es una mercancía --más que un derecho-- y responde a la lógica de todo bien de consumo.

Siempre en relación a los supuestos, no se ha comprobado empíricamente que exista un país en donde niveles mínimos de bienestar de los ciudadanos estén garantizados por la asignación de los recursos y la remuneración de los factores que el mercado espontáneamente produce, y en cambio existe una abrumadora evidencia que la superación de la pobreza está al menos relacionada con el comportamiento de indicadores sociales que dependen en gran medida del acceso a bienes y servicios públicos (De Geyndt, 1996; Duhau, 2001). Existe si evidencia que muestra que los efectos de las políticas de ajuste no son transitorios.

La caída de los índices educacionales, en lo referido a sus causas, están respondiendo en medida importante a la aplicación de políticas educativas neoliberales, que contiene elementos fundacionales, relacionados por una parte con la lógica económica capitalista, y por otra elementos referidos a la forma en que se redefinen las relaciones sociales, centradas en el individualismo y la competencia.

Por otra parte en la lógica del enfoque neoliberal, para ampliar la oferta educacional privada, los propios profesores se hacen cargo de

las escuelas, transformándolas en empresas regidas por la racionalidad instrumental. Al depender de la ampliación de la matrícula para su establecimiento, se ven obligados a diseñar estrategias que se independizan de los objetivos de la educación. Un efecto pedagógico de este mercado de la educación es la percepción de los sujetos, maestros, alumnos, y padres, que se puede vivir sin los beneficios del Estado. La educación entendida como negocio, se aleja de la formación humana y se empobrece.

En una mirada alternativa para universalizarse la educación básica debe sintonizar con la exclusión social, sus demandas y sus requerimientos, tomando distancia crítica del mercado. Este desafío supone un compromiso con la construcción de sujetos sociales, a partir de una mirada atenta a las tensiones de la sociedad, abierta a las transformaciones impulsadas por los movimientos sociales.

Bibliografía

- Almonacid, Claudio y Arroyo Miguel.** "Educación, trabajo y exclusión social: tendencias y conclusiones provisionarias" en: Gentili, Pablo y Frigotto, Gaudencio (Comp.) *A Ciudadanía Negada. Políticas de Exclusão na Educaçao e no Trabalho.* CLACSO. Buenos Aires. 2001.9
- Duhau, Emilio** "Política Social, Pobreza y Focalización. Reflexiones en torno al Programa de Educación, Salud y Alimentación" en Zicardi A. (Comp.) *Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía. Límites de las Políticas Sociales en América Latina.* CLACSO. 2001.
- Fogel, Ramón.** Pobreza y Rol del Estado en el Paraguay. CERI. Asunción. 2002.
- Franco, Rolando.** "Los paradigmas de la política social en América Latina", en Obregón de González, Nelly. "Criminalidad de la Mujer y el Menor en el Paraguay, su situación en el sistema

Penal", en CEPEP (ed.) Derecho de Familia en el Paraguay.
Asunción. 2002

El Autor

El autor es Abogado y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Asunción. Realizó estudios de Master en Ciencias Políticas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en Chile y se graduó como Philosophy Doctor en Sociología en la Universidad de Kansas.

Tiene 23 libros publicados y es actualmente Juez *Ad hoc* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También se desempeña como Investigador del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios.