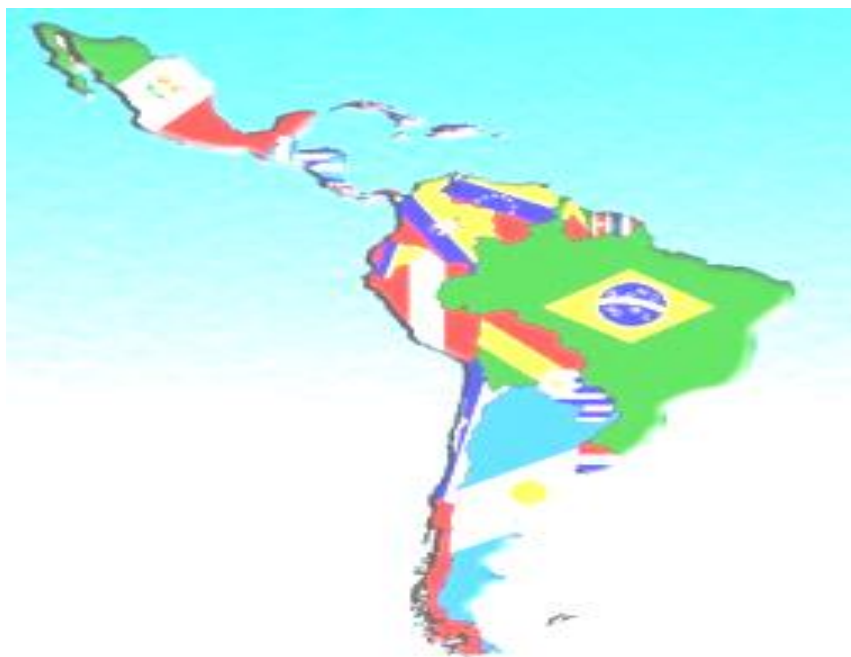




UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES
SECRETARIA DE CIENCIA Y TECNICA



INFORME FINAL

PROYECTO BIANUAL 2009 –2011

Directora Mgter Elsa Yolanda Cáceres

PRESENTACIÓN

- **DATOS DEL PROYECTO:**
- **Código: 06/ F 242.**
- **Nombre del Proyecto:**

*“Estudio comparativo de las
Reformas Educativas
en Argentina, Chile y
Uruguay en la década de los
noventa*

INTRODUCCIÓN

El fenómeno educativo es uno de los más complejos para analizar, por la cantidad de dimensiones que entran en juego. El ejercicio de comparar políticas y situaciones originadas y desarrolladas en diferentes contextos potencia dicha complejidad.

Por otro lado existe una hegemonía del pensamiento neoconservador en la década de los 90, cuyos indicadores demostrarían la ideología que inspira la reforma educativa del período señalado y que fueron los objetivos de la política implementada.

El hilo conductor para el análisis de esta problemática en América Latina, se centra en la última década del siglo pasado, cuando en el sistema educativo se proponen reformas cómo las políticas seguidas en torno a la estrategia de desarrollo para los países de América Latina “diseñada” en el Consenso de Washington, y las inconsistencias estructurales, sociales - económicas, que dicho modelo ha supuesto, y han sido, la causa de su fracaso a finales de la década.

Como han señalado numerosos autores, más allá de las particularidades de cada caso, se observan algunas regularidades en las políticas de reforma encaradas desde los años '80 en América Latina.

Siguiendo la caracterización realizada por Pedró y Puig (PEDRÓ y PUIG, 1998.), encontramos que éstas han sido, en un sentido reformas convergentes, es decir que son producto de un modelo internacional al que los sistemas educativos tienden a dirigirse y, conectadas con las mismas el carácter, básicamente para nuestros países, de ser reformas dependientes. Es decir, que no han sido producto de una real convergencia -que supone alguna clase de consenso-, sino que son consecuencia de los procesos de globalización, y del rol que en la misma juegan los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Sea por los condicionamientos de tipo general a las políticas económicas impuestos por el primero o por la política de préstamos abundantes durante los años '80 y '90 del segundo, que impulsaron una agenda de determinadas reformas (descentralización de los sistemas educativos, implementación del “cheque” educativo, privatización de la educación, etc.).

Como han planteado de Puelles Benítez y Martínez Boom: “El concepto de reforma tiene dos connotaciones: por un lado, se expresa como un programa político de acción, con estrategias que van del centro a la periferia. Por otro lado, insinúa intencionalidades que se dan entre diversos actores sociales, cuyas relaciones son casi siempre asimétricas, pues ellos son portadores de diferentes tradiciones, representaciones y prácticas, y poseen diferente intensidad y fuerza, lo cual genera una dinámica mucho más compleja que un simple movimiento de acción–reacción. La reforma es parte del proceso de regulación social; expresa la estrategia a través de la cual el poder no solo delimita y define las prácticas sociales, sino que pone en juego los sistemas de orden, de apropiación y de exclusión. La reforma educativa define los fines, las posibilidades y las limitaciones de las distintas instituciones y agentes educativos, a través de la legitimación de ciertos modelos de funcionamiento en los órdenes macro o micro de la educación. Es decir, define la manera como se relacionan las múltiples cuestiones sociales, que van desde la organización de las instituciones hasta la percepción que las personas tienen de ellas.”(Puelles Benítez, 1998).

Como producto de estos procesos de reforma, se realizaron en la mayor parte de los países, también cambios en las leyes y reglamentos vigentes que ordenaban la educación. Un conjunto nuevo de estos instrumentos acompañó en unos casos, y recogió en otros, los contenidos de las reformas educativas. Desde ya, estos instrumentos jurídicos no constituyen ni expresan las reformas en todo lo que significan. Pero han sido la muestra superficial de emergencia de las mismas, recogiendo y agrupando en términos legales la intencionalidad política e ideológica de las reformas más que siendo el motor que las impulsó.

No es intención de este trabajo describir en profundidad las reformas realizadas, ni avanzar en el diagnóstico de las consecuencias de las mismas, sino esbozar una aproximación al camino de los temas ausentes de resolución al presente. Bien fuera porque no estuvieron contemplados en las reformas anteriores o porque sus resultados no fueron los esperados en términos de eficacia de la acción desarrollada.

No obstante, se cree oportuno plantear algunas características comunes que estuvieron presentes en estos procesos de reformas:

- La postulación de la calidad de la educación y la descentralización como ejes de la reforma educativa, buscando inscribir la

educación en el ámbito del conocimiento científico y del desarrollo tecnológico como factor central para la competitividad.

- La inclusión del concepto de servicio educativo, en reemplazo del concepto de “derecho a la educación”, con lo que se inicia el fin del Estado docente. Este aspecto es complementado con la asignación de responsabilidades a la familia y a la sociedad, con lo cual se reafirma el estímulo a la iniciativa privada.
- La prioridad de la institución escolar, procurando que ésta supere su condición tradicional, con formas de organización “inteligente” que posibiliten el aprendizaje.
- La incorporación de la gestión educativa como sustituto de las prácticas convencionales de administración, asociada a la reducción del gasto del gobierno central y traslado de las funciones a las instancias locales.
- La inclusión de la equidad como estrategia para la redistribución y la racionalización del gasto público en educación.
- El establecimiento de criterios orientados a garantizar la profesionalización y la dignificación de la carrera docente. (PUELLES BENÍTEZ de y MARTÍNEZ BOOM, 2003).

En varios países las reformas se realizan al mismo tiempo que se llevan a cabo políticas de ajuste económico. Por esta razón las reformas para algunos autores aparecen asociadas a privatizaciones; reducción de presupuesto; búsqueda de mayor eficiencia y reducción de gastos. En otros casos las reformas educativas se incluyen en el marco de “paquetes” más amplios de leyes con el fin de negociar acuerdos amplios en el poder legislativo.

Los estudios demuestran las dificultades que tiene este modelo o tipo de racionalidad de las reformas. Destacan su carácter sistémico y no lineal; la variedad de causas de los problemas identificados; los cambios que requieren de las percepciones y actitudes de la población y subrayan las diversas y complejas interacciones entre la burocracia pública; la dirigencia política; las instancias organizadas y no organizadas de la sociedad.

Para caracterizar las reformas suelen clasificarse en tipos tales como “desde arriba hacia abajo”; “de abajo hacia arriba”; o bien reformas del tipo “cambio global” e “incremental”. Sin embargo, estas distinciones no permiten dar cuenta de la complejidad de los procesos de diseño y ejecución de las reformas. En efecto, estas categorías son insuficientes para dar cuenta de procesos sistémicos y donde las interacciones y transacciones entre actores adquieren gran relevancia.

Las reformas educativas y sociales son transformaciones culturales que requieren del consenso y del involucramiento de todos para su éxito. Por ello, las estrategias de cambio dependen, en gran parte, de las capacidades de la base profesional y técnica de los sistemas y de los contextos institucionales en que ésta se desempeña. Para lograr cambios como los propuestos se requiere de variados y complejos procesos de construcción del “capital humano e institucional”.

En regímenes democráticos no resultan las aplicaciones “desde arriba”. De este modo los reformadores deben relacionar sus proposiciones con las ideas previas, experiencias y culturas de distintos grupos cuyos intereses convergen y compiten en los campos educativos. Los procesos de reforma constituyen así un esfuerzo de concertación social que promueve nuevas interpretaciones y prácticas de acción sobre los caminos y medios para mejorar la calidad y relevancia de la provisión de servicios. Los conflictos y obstáculos que enfrentan las reformas constituyen momentos inevitables de un proceso en el cual los actores de un modo racional y pragmático optan por los caminos viables y de mayor importancia para el logro de los cambios propuestos.

Teniendo en cuenta el problema planteado, se formulan los siguientes

OBJETIVOS

Objetivos generales:

___Caracterizar el proceso señalado desde las problemáticas del contexto latinoamericano, nacional e institucional en la formulación de reformas educativas en América Latina en la década de los noventa.

___Detectar el sentido político de las Reformas Educativas en relación a los contextos regionales analizados.

Objetivos específicos:

__Analizar en la década de los noventa, el proceso de formulación de políticas educativas y los procesos de reformas, en Argentina, Uruguay y Chile.

__Analizar los paradigmas que fundamentaron la reforma educativa en los 90.

__Evaluar el impacto que tuvieron las reformas en los países mencionados.

Formulación y fundamentación del problema a investigar:

Naturalmente, las propuestas y las iniciativas concretas de reforma constituyen un campo de conflicto, teórico, ideológico y político, tanto en cada escena nacional como en los corredores internacionales de influencia. A este nivel, hay en materia de educación, como en otros temas, un cotejo entre los organismos intergubernamentales, con posiciones diversas en el Banco Mundial, en la UNESCO y en la CEPAL. Precisamente, a la entrada de la década de 1990 se produce un giro importante y frente a las visiones más crudamente liberales, que prevalecieron en los años de 1980, se abren paso nuevos planteos y se acuña un diseño educativo de renuevo, que en algunos casos presenta facetas que podría ser calificadas como “neo-desarrollistas”.

A inicios de la década de 1990, hubo en este orden algunos aportes de CEPAL y de UNESCO, que tuvieron incidencia en la agenda de debate y pudieron ejercer cierta influencia sobre la articulación de las reformas económicas con las estrategias de desarrollo social. En forma muy esquemática, puede decirse que este enfoque proponía acompañar las transformaciones económicas (apertura comercial, liberalización, desregulación de los mercados, etc.), con un repertorio de políticas sociales, orientadas a reducir la pobreza, generar capital humano y fortalecer la ciudadanía. Este nuevo paradigma asigna al Estado un papel estratégico en el sistema educativo, en el diseño de las políticas, en la provisión de los servicios, en la regulación de la oferta privada y en el desarrollo de políticas compensatorias o de "discriminación positiva" buscando reducir los niveles de inequidad del sistema. Según se indica en el citado documento de CEPAL y UNESCO (1992): “En estas circunstancias resulta fundamental diseñar y poner en práctica una estrategia para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación ... con miras a la formación de una moderna ciudadanía, vinculada tanto a la democracia y la equidad como a la competitividad internacional de los países ...”. Al incorporar la mejora de la calidad y el fortalecimiento de la equidad, las reformas apelaban a un incremento del gasto público en educación. Pero al mismo tiempo,

apostaron a la descentralización y a la participación del mercado en la prestación de los servicios educativos, abandonando así el modelo tradicional de "estado-docente". Publicaciones como "Transformación productiva con equidad..." de (CEPAL ,1990) y "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad" de CEPAL y UNESCO (1992) se transformaron en referencias de peso en el debate sobre la reforma social. En el primero de los textos citados, al igual que en publicaciones de otros organismos internacionales, se planteó la necesidad de articular crecimiento y desarrollo social, luego de lo que se conoció en América Latina como la "década perdida".

Este documento propone una consigna en tal sentido: "La transformación productiva con equidad ha de lograrse en el contexto de una mayor competitividad internacional (...) El crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad", (García-Huidobro y Cox ,1999) sintetizan las principales líneas de este nuevo enfoque: "El propósito central de la actual política educacional es contribuir a mejorar en forma sustantiva la calidad de los aprendizajes de los alumnos y alumnas que asisten a la educación escolar y la equidad de su distribución, ampliando las oportunidades educativas de los niños y jóvenes de los grupos más pobres. (...) En esta nueva óptica se reinterpreta el concepto de igualdad educativa... ya que se pone en el centro los aprendizajes logrados y no sólo el aumento de la escolaridad (...) Para que la escuela sea justa en sus resultados... debe operar con un criterio de discriminación positiva, dando más apoyo al que tiene mayores dificultades para aprender.

Esta educación diferenciada para avanzar hacia el logro de resultados semejantes, supone -desde el punto de vista de los recursos- destinar más recursos para quienes más lo necesitan: los establecimientos que atienden a los niños más pobres..., quebrando así la universalidad y homogeneidad de las políticas".

Con base a lo expuesto, se formulan los siguientes:

INTERROGANTES:

¿Cuál fue la relación existente entre los procesos de reformas y el contexto del período objeto de análisis?

¿Qué paradigmas están presentes como grandes marcos referenciales en la Reforma Educativa?

¿Cuál fue impacto de la Reforma Educativa en los países mencionados?

Hipótesis de Trabajo:

1-Es probable que los paradigmas que le dieron el sustento teórico al proceso de reformas educativas en América latina en la década de los 90, hayan presentado contradicciones entre la fundamentación y su aplicación.

2- Es probable que la reforma, tal como fue planificada, no haya obtenidos el impacto esperado en el contexto de análisis.

Metodología

Este proyecto se encuadra dentro de los parámetros de la investigación, de sistemas educativos comparados, desde una perspectiva explicativa -descriptivo.

El estudio emplea una metodología explicativa- descriptiva, considerando esta combinación como la más conveniente, ya que a través de la observación y análisis de documentos-fundamentalmente- porque permitirá estudiar una realidad que presenta contradicciones entre el sustento ideológico y algunos autores que se tuvieron en cuenta en la reforma.

-Se parte de descripciones de la realidad bajo estudio y de la necesidad de conocer por qué ciertos hechos de esa realidad ocurren del modo descripto.

-Se realiza una combinación de las operaciones típicas o formas de trabajo que caracterizan a cada uno de los tipos de metodologías empleadas, es decir tanto

explicativa como descriptiva, estas son, las observaciones (recolecciones de datos), las clasificaciones (formulación de sistemas de criterios que permitan agrupar los datos o unificar las diferencias singulares), las definiciones (identificación de elementos por referencia a un criterio de clase), las comparaciones (determinación de semejanzas y diferencias o del grado de acercamiento a unos estándares).

-Se analizan las reformas educativas en el contexto de América Latina, a la luz de los paradigmas críticos de la educación en relación a los nuevos contextos, casos de Argentina, Chile y Uruguay.

-Se analizan los distintos enfoques y paradigmas en concepto de reforma educativa, y construcción ciudadana a la que se hacía referencia en los 90.

-Se realiza un análisis crítico de la política neoliberal, el rol del estado en los 90, sistema educativos, descentralización educativa, e impacto de las reformas.

-Se utiliza el método de estudio de caso, el cual ha comprobado su aplicación para el análisis de las políticas públicas como es el caso de las reformas educativas en la enseñanza media de los casos seleccionados: Argentina, Chile y Uruguay

CAPITULO I

“DISEÑO METODOLOGICO”

A continuación se expone el diseño y estrategia metodológica que se empleó para realizar la presente investigación. En cuanto a los estudios de caso se empleó un modelo metodológico específico para estudios comparativos entre naciones propuesto por Donna Dahay (2001). Adicionalmente se utilizaron aportaciones de otros autores en el proceso de diseñar una estrategia metodológica acorde a las características del objeto de estudio y a los objetivos de este trabajo.

Descripción general de la investigación

La presente es de carácter cualitativo y macrosociológica, al tener como finalidad básica la comprensión de un fenómeno social amplio, el cual involucra a un vasto número de personas. En cuanto al alcance temporal de la investigación, ésta se puede catalogar como estudio longitudinal, ya que se analiza una serie de fenómenos en un periodo determinado de tiempo. En cuanto a la profundidad, ésta es de carácter explicativo-descriptivo, ya que su propósito es la de familiarizarse con los fenómenos investigados, con el fin de formular preguntas de investigación e hipótesis más precisas y que permitan avanzar en la misma línea de investigación. (MANHEIM y RICH; 2001:100).

Si bien se optó por un modelo metodológico basado en dos hipótesis que surgen a partir del marco teórico, esta investigación se puede catalogar como descriptiva, ya que su objetivo final es la comprensión de la amplitud misma del fenómeno. Las hipótesis propuestas más adelante han fijado las grandes temáticas que se han investigado, otorgando una estructura lógica a la investigación, conduciéndola con relación a los objetivos trazados inicialmente y a las observaciones que se van realizando durante el transcurso del estudio. En este sentido la principal aportación que esta investigación realiza es precisamente la de proporcionar nuevas preguntas que podrán ser contrastadas en futuras **investigaciones explicativas**.

El informe de investigación consta de dos apartados fundamentales, dividido en capítulos: un primero de carácter teórico del cual surgen las preguntas de investigación que justifican la segunda parte de la misma, la cual posee tres estudios de caso

comparativos, en los cuales se analiza en la práctica muchos de los conceptos teóricos expuestos en el apartado precedente.

El diseño y estrategia metodológica de los apartados son diferentes y poseen complejidades muy diversas, por lo cual se ha optado por explicarlos por separado para posibilitar una mejor comprensión de los criterios empleados por la investigación.

Como criterio para seleccionar las **fuentes**, se privilegió aquellas que fueran de **primera mano**, es decir libros en idioma y edición original, aunque en algunos casos se acudió a obras de segunda mano (compilados, traducciones, referencias bibliográficas citados por otros autores, etc.).

Se emplearon cuatro formas para seleccionar las lecturas: 1) libros recomendados por especialistas y por los investigadores y académicos; 2) obras citadas por otros autores; 3) obras no recomendadas, pero que hacen referencia al objeto de estudio y 4) artículos publicados en Internet que hicieran referencia al objeto de estudio (generalmente de carácter estadístico y oficial).

En una primera etapa la metodología de lectura consistió en abordar todos aquellos textos que hicieran referencia a los temas del marco teórico. Las unidades temáticas se fueron cerrando en la medida que los temas y los puntos de vista de los autores se repitieron de forma reiterada a lo largo de la lectura, con lo cual se daba por concluida la revisión de un determinado contenido.

A medida que los textos fueron leídos se crearon ficheros donde se sistematizó aquella información que fuera relevante para la investigación. En los ficheros se registraron citas textuales de los autores, conceptos generales y anotaciones referentes a los contenidos.

Como se señaló anteriormente, a partir de este ejercicio teórico surgen diversas preguntas de investigación e hipótesis de trabajo. Para responder a estas preguntas, las hipótesis surgieron dos grandes alternativas: realizar un estudio de caso de carácter organizacional que permitiera realizar observaciones directas. Una segunda alternativa fue continuar con una aproximación macrosociológica, observando a través de fuentes de segunda mano los conceptos analizados en el marco teórico a “escala país”.

El siguiente paso fue determinar un criterio para seleccionar “él” o “los” casos de estudio. Para esto se utilizó el modelo específico para estudios comparativos entre países propuesto por Donna Dahay (2001). La autora sugiere una metodología para

seleccionar “él” o “los” países a estudiar. Basándose en esta metodología y en las características propias de la presente investigación, se fijaron los siguientes criterios para seleccionar “el” o “los” países estudiados.

1. **Estudio Comparativo:** de acuerdo a lo planteado por Dahay (2001), para comprender cabalmente un aspecto de un país determinado, resulta de gran importancia compararlo con otro. Al ser un estudio comparativo se abre la posibilidad de extraer conclusiones acerca de algunas variables sólo en la medida que se comparen con la misma variable de otro país. “Al concentrarnos solamente en un país, nos limitamos también en otros sentidos: no podemos extraer conclusiones sobre los rasgos de un sistema determinando. En otras palabras, existen algunas variables tales como el tipo de sistema político o de organización territorial que describen a países enteros y cuyos efectos únicamente pueden estudiarse comparando dos o más países”. (DAHAY; 2001:308).

2. **Dos o más países:** Dahay (2001) sugiere que se debe tener la precaución de no tomar más casos de los que se podrán abordar debidamente por el investigador, especialmente si lo que se pretende con la investigación es comprender la realidad específica de un país y no la obtención de una muestra extrapolable a otros países. Esto llevó a optar por un estudio comparativo entre dos países, más un tercer caso que permitiera contrastar los datos estadísticos de los dos casos analizados. Este tercer caso podría ser un tercer país o el promedio de un grupo de países determinados

Definición de los casos: De acuerdo al modelo propuesto por Dahay (2001), existen dos criterios fundamentales para seleccionar los países sobre los cuales se realizó el estudio comparativo. La primera alternativa se denomina **diseño de sistema de máxima semejanza**, el cual “*se centra en países que son muy similares, y ello porque las características que tiene en común pueden mantenerse constantes. Y así, si los países difieren en algún otro rasgo, podemos eliminar las características comunes como explicaciones de la variación*”. La segunda posibilidad planteada sugerida por Dahay (2001) es un **diseño de sistema de máxima diferencia**, el cual consiste en elegir países que difieren en el mayor número posible de aspectos. Luego de hacer un análisis de las ventajas y las desventajas de ambas posibilidades, se optó por un **diseño de sistema de máxima semejanza**, ya que esto permitiría comparar las diversas variables seleccionadas entre ambos países, lo que posibilita que en el caso que los países difieran en algún otro rasgo, eliminar las características comunes como explicación de variación.

(DAHAY; 2001:315). En este caso se elegirá de antemano una diferencia, que nos permita realizar el ejercicio inverso. Se seleccionarán dos países que se asemejen en aquellas variables referentes a su grado de desarrollo humano y nivel de inserción a la Sociedad, siendo ambos países seleccionados parte del grupo más avanzado en estas dos materias a escala mundial. Sin embargo ambos países se distinguirán por poseer tradiciones de desarrollo opuestas. Las variables que se compararon están señaladas más adelante.

En la presente se llegó a formular algunas hipótesis acerca de las causas que expliquen el desarrollo de estos países, las cuales tienen una relación con su nivel de inserción a la Sociedad y no tan solo con sus modelos de desarrollo tradicionales. Para llevar a cabo el proceso de selección de los dos países se creó un sistema de filtros automatizado: **Sistema de filtro automatizado**: utilizado el programa Excel de Microsoft, se empleó la herramienta filtro, la cual permite ir descartando opciones de forma progresiva en el caso que no se cumplan los requisitos señalados. El programa identifica si se cumple o no una condición “X” y en el caso que no se cumpla lo descarta, hasta finalizar sólo con aquellos casos que cumplan con todas las condiciones señaladas, el cual fue descartando países hasta llegar a los seleccionados.

Grupo de Contraste

Siguiendo las recomendaciones de Dahay (2001), se creó un grupo de contraste, el objetivo es precisamente poder contrastar o contextualizar los antecedentes recogidos.

A través de este ejercicio fue posible situar las observaciones en un contexto más amplio que el de los países observados.

Operacionalización de las variables.

A continuación se expone la forma en la cual se operacionalizaron las variables.

El diseño metodológico empleado en la presente es de carácter circular. Parte de conceptos teóricos aportados por diversos autores y del trabajo reflexivo de los investigadores. A partir de este cuerpo teórico se formulan proposiciones acerca del fenómeno observado, y se realizan deducciones que llevan a la formulación de las hipótesis acerca de las relaciones entre las variables analizadas en los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Nuevamente a través de la deducción se formulan vínculos entre los conceptos teóricos, y las variables utilizadas. Esto permite transformar las hipótesis teóricas en hipótesis de trabajo.

Cabe reiterar que dichas hipótesis solamente cumplen la función de ordenar y acotar el trabajo de los investigadores, y no son un medio para contrastar las múltiples variables que serán analizadas en la presente investigación.

Organización de las Observaciones

A continuación se detallará la forma en la cual se realizaron las observaciones.

Técnicas empleadas para realizar las observaciones

Para realizar las observaciones o recogida de la información de los estudios de caso se utilizó la técnica de **revisión documental**.

Considerando el carácter descriptivo-explicativo de la investigación, además de la gran cantidad de información disponible en Internet acerca de los casos estudiados, se estimó que ésta sería la mejor técnica para acceder a la información necesaria para contrastar las variables y cumplir los objetivos de la investigación.

Previamente a elegir esta técnica se realizó una revisión preliminar en Internet para confirmar la existencia de las fuentes necesarias, creando un listado de documentos, páginas Web, bases de datos, publicaciones oficiales, etc. que contuvieran información referente a los casos estudiados.

Una vez en la etapa de recogida de la información, se realizaron fichas de resumen, en las cuales se registraron los principales conceptos, ideas, referencias y los datos necesarios para contrastar las variables. En estas no tan solo se registró aquella información que se consideró indispensable para contrastar las variables, sino que se registró toda aquella información general o específica que pudiera ayudar en la comprensión general de los casos estudiados.

Esto permitió que los capítulos referidos a los estudios de caso no tan solo presente un análisis de la relación entre las variables, sino que la contextualización de estas, además de aportar antecedentes no previstos y que surgieron durante el proceso de recogida de la información.

Documentación Complementaria

Paralelamente se revisaron diversos informes de investigación, publicaciones y estadísticas sobre los países seleccionados, como forma de obtener el suficiente conocimiento sobre el contexto de estos países.

En cuanto al tipo de documentos utilizados, se fijaron los siguientes criterios de selección:

1. Privilegiar aquella información lo más reciente posible.
2. Documentación de primera mano.
3. Documentación procedente de organismos autorizados u oficiales, nacionales e internacionales.
4. Contrastar todos aquellos datos donde exista más de una fuente disponible.

Modelo de análisis de la situación educativa: elementos

Conceptuales, modelo de relación de los indicadores y Categorías

Los objetivos de los sistemas educativos se orientan principalmente a desarrollar en las personas habilidades para la vida, prepararlas para participar competitivamente en el mercado laboral cada vez más globalizado y de esta forma acceder a mejores oportunidades de ingresos económicos.



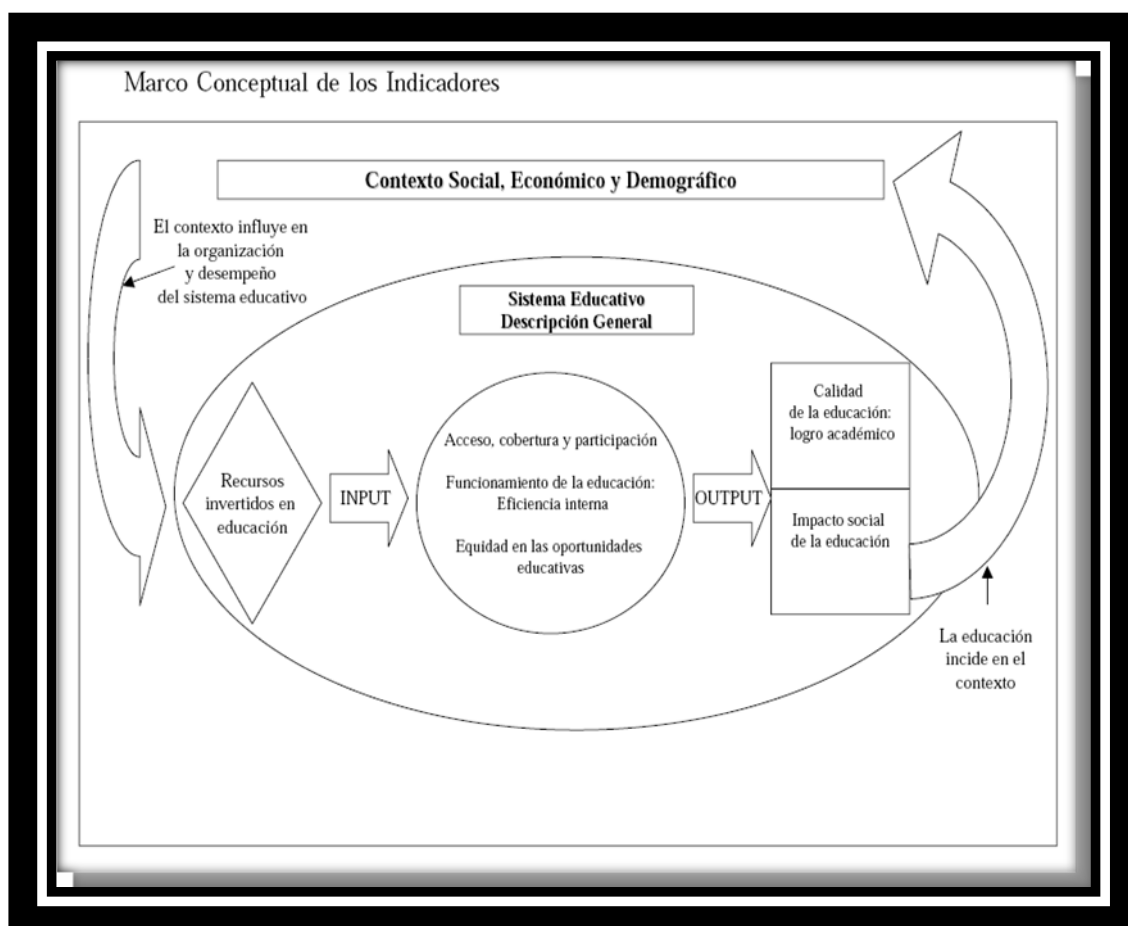
Como consecuencia, se trata de contribuir a mejorar la equidad y a dotar a las personas de herramientas para ser ciudadanos integrados y participativos en la sociedad.

De lo anterior se deduce que los sistemas de estadística e indicadores educativos internacionalmente comparables deberían dar cuenta tanto del contexto en que se desarrolla la educación como del funcionamiento y desempeño del sistema educativo y de su impacto en la sociedad. Esto significa que dichos sistemas deben considerar en su selección las prioridades de la educación y los aspectos emergentes de la política educativa. De esta manera se tornan políticamente relevantes y sus productos son considerados en la toma de decisiones, que es la función fundamental a cumplir por un sistema de información educativa.

Consecuentemente con lo señalado, para asegurar la coherencia, se deben considerar los siguientes aspectos:

- Análisis del contexto en el cual se desenvuelve la educación: Contexto demográfico, social y económico y Descripción General del Sistema Educativo.
- Recursos invertidos en educación: humanos, materiales y financieros.
- Alcance de la educación: Acceso, cobertura y participación.
- Funcionamiento de la educación: Eficiencia interna.
- Calidad de la educación: logro académico.
- Impacto social de la educación: Nivel de instrucción de la población, impacto en el mercado laboral, entre otros.

El análisis de la equidad en las oportunidades educativas atraviesa a todas y cualquiera de estas dimensiones. Es un tema transversal que debe estar presente tanto en la recolección, procesamiento y análisis de la información sobre la situación educativa.



Un modelo interpretativo de las relaciones entre los distintos aspectos se presenta en la Figura 1, toma en cuenta el contexto en el cual se desenvuelve la educación y la forma en que ésta se organiza. Este contexto se refiere básicamente a lo social, económico y demográfico, aunque a futuro es preciso considerar también lo cultural, pese a la dificultad de cuantificar aspectos cualitativos de la cultura y traducirlos en indicadores comparables internacionalmente. Después considera los insumos destinados a la educación medidos en términos de recursos humanos, materiales y financieros.

El análisis de la situación educativa para dos décadas en los países de la región se hace adoptando –en la medida de lo posible por la información disponible– el uso de estas categorías para entregar una visión integral del funcionamiento de los sistemas de educación en un contexto dado y de su impacto en la sociedad.

Luego se realiza un análisis comparativo con los países de Argentina, Chile Y Uruguay.

Capítulo II:

2.1 Contexto de Reformas Educativas y Políticas en América Latina

En este capítulo se analiza el contexto latinoamericano de las reformas y políticas educativas en las últimas décadas del siglo XX. Se usa como referencia fundamental algunos documentos producidos por la CEPAL y la UNESCO, especialmente el conocido como "Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad". La necesidad de transformaciones para la equidad, la consolidación de la democracia, participación social y la inserción internacional son los núcleos centrales de las propuestas educativas.

A lo largo del siglo XX, los países latinoamericanos han tenido y desarrollado, sobre todo a partir de los 60', diferentes propuestas de reforma educativa, que han tenido como características haber abarcado casi todos los aspectos susceptibles de ser transformados en los sistemas educacionales y de haber sido determinadas, con frecuencia, por factores externos.

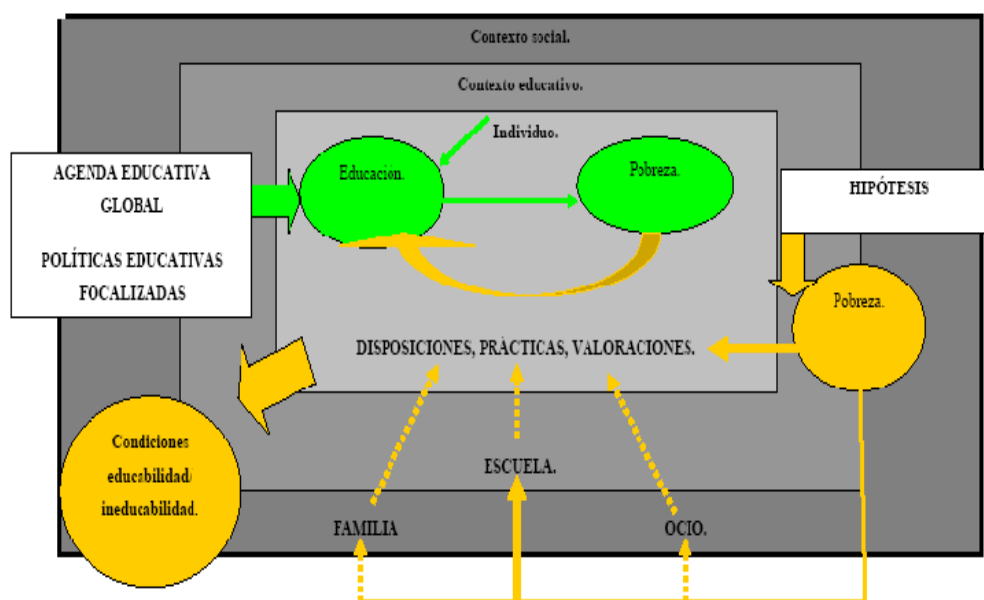
Los escasos resultados de dichos cambios y el escepticismo generado acerca de las posibilidades reales de modificar sustantivamente los sistemas educativos contrastan con los consensos obtenidos otorgando a la educación y al conocimiento, condición de factores esenciales del desarrollo y de la competitividad de nuestros países, así como la convicción – explícita desde los 90' en ciertos sectores de la tecnocracia institucional nacional e internacional – de que habría nuevos elementos estratégicos que harían el cambio educativo más urgente y factible.

Más allá de los contextos políticos y de los distintos grados de voluntad política por implementarlas, las reformas impulsadas en la década pasada han sido ejecutadas dentro de parámetros semejantes de referencia y con lecturas similares para comprender los complejos fenómenos que intentan enfrentar. Fueron en realidad promovidas desde la institución y oferta escolar dando insuficiente valor a la demanda educativa y los efectos del sistema económico en la vida y posibilidades de quienes menos tienen.

El punto de partida unívoco sobre las demandas de una globalización creciente y el dominio de la lógica del mercado influyeron en la vigencia de la *retórica del capital*

humano. En un escenario hipotético, sin conflictos ideológicos y sin utopías significativas, caracterizado por la lucha de fuerzas y capacidades por el progreso material mediante las competencias en los mercados, se asigna a la escuela y a la educación el papel de habilitar a los individuos para que obtuvieran grados compatibles con un nivel de vida ‘civilizado’, de modo que el resultado agregado de la suma de esas conductas fuese economías local e internacionalmente sostenibles. Hay dos elementos que llaman poderosamente la atención en esa retórica: la eliminación de la movilidad social como objetivo y la subordinación de los procesos educativos a las necesidades económicas (Ratinoff, 1994).

Para graficar el contexto se presenta el 1º cuadro.



Los elementos que aparecen en verde pretenden ilustrar los supuestos de la agenda educativa global y de las políticas educativas focalizadas. Es decir, el supuesto según el cual la inversión educativa a nivel individual es el principal instrumento para luchar contra la pobreza. Los elementos que aparecen en amarillo pretenden reflejar las diferentes hipótesis de investigación. Esto es: 1) la necesidad de contemplar los efectos de la pobreza sobre la educación y el contexto socio-económico y educativo donde se localizan las relaciones entre educación y pobreza. 2) los efectos de la pobreza sobre el alumnado tanto desde un punto de vista directo (en sus prácticas, disposiciones y valoraciones educativas) como desde un punto de vista indirecto (en su familia, su ocio y su escuela), 3) los efectos directos de la pobreza sobre las propias escuelas y 4) los efectos conjuntos de la pobreza sobre la educación, generando diferentes condiciones de educabilidad e ineducabilidad.

Fuente: Aina Tarabini - Castellani Clemente.

Desde esta perspectiva, parece importante destacar que las reformas de los años '90 se inscriben en un contexto significativamente diferente al de las reformas intentadas en períodos anteriores. Lo específico de este período es que no se trata solamente de enfrentar las deudas o los déficit del pasado sino que, además, es preciso enfrentar los nuevos desafíos planteados por las exigencias de las transformaciones en la organización del trabajo, la cultura y el desempeño ciudadano. La relevancia de este

nuevo contexto no puede ser subestimada a la hora de explicar los problemas y de definir estrategias de transformación. Tal como ya se sostuvo, "... no estamos en una situación donde sólo se expresan las demandas insatisfechas de los sectores que no han podido tener acceso a un servicio estable, sino ante demandas que provienen también de los sectores que ya han logrado el acceso y ahora exigen su transformación. En contextos de este tipo, caracterizados por un exceso de demandas, parece inevitable tomar decisiones donde para satisfacer a algunos se postergan los requerimientos de otros. Como todas las demandas son urgentes y legítimas, ningún sector está dispuesto a postergar las suyas. La pugna por obtener los escasos recursos disponibles asume, de esta manera, características poco racionales desde el punto de vista de los intereses generales y de largo plazo." LOPEZ N. y TEDESCO J. C.

En este sentido, el amplio consenso acerca de la necesidad de reformar la educación no se sostenía con la misma intensidad cuando se pasaba a la discusión sobre el sentido y las estrategias de las reformas. Desde el comienzo se distinguieron dos enfoques diferentes. Por un lado, el enfoque que consideraba como prioritario poner el acento en todos aquellos aspectos vinculados con el logro de mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión educativa: descentralización, autonomía a las escuelas, evaluación de resultados, incentivos al rendimiento, etc. Por el otro, el enfoque que enfatizaba la necesidad de políticas activas destinadas a lograr niveles adecuados de equidad (tanto social como educativa) para garantizar el carácter sostenido del proceso de desarrollo educativo y social. Estos enfoques también diferían desde el punto de vista político, donde por un lado estaban aquellos que sostenían la necesidad de concebir a la educación como política de Estado, fruto de consensos nacionales que permitieran garantizar la continuidad de las estrategias más allá de los períodos gubernamentales y, por el otro, aquellos que, al contrario, confiaban más bien en el mercado como mecanismo de distribución de los recursos educativos. Los procesos reales de reformas educativas intentaron una combinación de ambas líneas, donde en algunos casos predominó más bien el eje estado-equidad y en otros el eje eficiencia-mercado.

En el marco de este horizonte común para todas las reformas, cada país tuvo una determinada y específica capacidad de procesar los impactos del contexto internacional en función de sus respectivas tradiciones culturales, estructuras sociales y económicas y marco político institucional. El proceso de transformación educativa implementado en Argentina tuvo, en este sentido, una serie de características específicas que este

documento intentará identificar, describir y, en la medida de lo posible, explicar a través de hipótesis de trabajo, Al igual que en el caso de Uruguay y Chile.

2.1.1 El contexto latinoamericano

Los estudios sobre las distintas sociedades latinoamericanas coinciden en caracterizarla de la siguiente manera: frágil estabilidad política, niveles de integración y de cohesión social muy bajos, altos índices de pobreza y frustración, incongruencias entre las aspiraciones y su factibilidad, estructuras sociales compuestas de élites con una amplia formación, que acumulan la mayoría de los recursos, y unas grandes masas con variados grados de posibilidad de acceso a algunos servicios básicos de salud, educación, protección social, por lo demás de muy baja calidad y eficiencia.

Hay una gran incoherencia entre la necesidad de recursos humanos preparados y con capacidad de incorporar el progreso técnico, y la realidad de un gran contingente poblacional en condiciones de pobreza y con bajos niveles de formación. De allí, la insistencia, desde los diferentes organismos nacionales y sobre todo regionales e internacionales, de acoger aquellos enfoques y políticas económicas que favorezcan el crecimiento, en un contexto de equidad y justicia social, en el que las políticas económicas y las sociales interactúen en favor de los habitantes de estas regiones. Abundan las referencias al hecho de que en América Latina la desigualdad en la distribución del ingreso es significativamente más notoria que en otras regiones del mundo con similares niveles de desarrollo. La pobreza aumentó durante toda la década de los ochenta y el número de personas que viven en condiciones de pobreza siguió y sigue aumentando. Si se acepta que las condiciones materiales de vida de los alumnos son un factor fundamental para su éxito educativo, no puede dejarse a un lado estrategias sociales que permitan mejorar estas condiciones para poder atender adecuadamente lo educativo. Ello cobra vital interés dado que, los resultados escolares están asociados al status y al nivel de ingreso de las familias.

Esta región también aspira a ocupar un significativo espacio en la escena mundial, lo exige urgentes esfuerzos para atender las demandas de la globalización y superar las complejas condiciones sociales. En lo económico, eso se intentó hacer a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que creó una escuela de pensamiento económico admirada por unos y combatida por otros. A través de ella se intentó ofrecer una plataforma conceptual que sirviera de base y

orientación a las políticas de desarrollo y crecimiento de la región, pero el asunto no se tradujo en claras demostraciones de lo acertado de sus posturas. Aunque este organismo ha perdido fuerzas en ese campo, sigue siendo un referente digno de considerarse en el estudio de las políticas educativas que se han planteado en este subcontinente. De allí que tomemos uno de sus documentos más importantes no sólo para estudiar elementos del discurso educativo relacionados con las transformaciones necesarias en los sistemas educativos de la región, sino también porque incluye referencias significativas que diagnostican y contextualizan la situación educativa y económica latinoamericana.

2.1.2 Propuestas de la CEPAL y de la UNESCO

En el año 1990, la Comisión Económica para América Latina presentó una propuesta titulada "Transformación productiva con equidad. Dicho documento '*Transformación Productiva con equidad: la prioridad del desarrollo de América Latina en los años noventa*' la CEPAL traza la nueva estrategia económica y social para el continente, basándose en que "la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico que constituye el pivote de la transformación productiva y la equidad social". El fallo último sobre esta transformación lo dará, sin embargo, el mercado mundial, y para ello tendrá que superarse la prueba de la *competitividad internacional*. En otras palabras, se requiere efectuar cambios radicales que se traduzcan en un nuevo perfil y en nuevos niveles de calidad de la producción de la región para lograr competitividad en el nuevo mercado mundial. Al concretar las líneas políticas de la estrategia, la CEPAL centra la transformación productiva en la modernización tecnológica y, por lo tanto, en la capacitación y perfeccionamiento del *capital humano*, entendido como desarrollo humano en sí mismo y fundamentando en él la nueva estrategia mundial. A partir de aquí se propone una estrategia de educación/conocimiento a mediano plazo con el argumento de iniciar un proceso de recuperación de la experiencia adquirida por la región. El supuesto que orientará esta tarea puede sintetizarse en las siguientes palabras: la transformación productiva con equidad requiere de una "reforma amplia de los sistemas educativos y de capacitación de la región, así como de la generación de capacidades endógenas para el aprovechamiento del progreso tecnológico".

La tarea prioritaria de desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90", sirvió de base para otros documentos siendo el más importante de ellos, por su impacto

y conformación, el publicado dos años después, titulado "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad".

El documento *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* es la doble adaptación que la CEPAL y la UNESCO hacen, por una parte, de la estrategia de transformación productiva al campo de la educación y, por otra, de la declaración y el mandato de la Conferencia de Jomtien. Las principales recomendaciones de las reuniones de Ministros de Educación en el marco del Proyecto Principal de Educación, celebrado en Jomtien en 1990, y el posterior Informe de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI, son referencia constante en los actuales procesos de cambio educacional. La satisfacción de necesidades de aprendizaje básico demandante de una "visión ampliada" que vaya más allá de los recursos actuales, de las estructuras institucionales y de los planes de estudio, tomando como base lo mejor de las prácticas en uso y la necesidad de incorporar a todos los niños, jóvenes y adultos —prioritariamente a los de situación precaria—, solicitadas por la Declaración Educación para Todos de Jomtien, y las propuestas de la Comisión Delors: construcción de una "sociedad educativa" asumiendo el concepto de educación durante toda la vida con sus ventajas de flexibilidad, diversidad y accesibilidad en el tiempo y el espacio, y basando el accionar educativo presente y futuro en el aprender a ser, a hacer, a conocer y a convivir, son parte importante del actual escenario educativo.

El binomio que dio título a la nueva estrategia de *transformación productiva y equidad* intentará atar definitivamente los destinos de la educación al nuevo paradigma productivo regido por la globalización y por la competitividad económica.

La propuesta incluía una serie de elementos que permitían, no sólo el diagnóstico socioeducativo de la región, sino que también se establecía una estrategia a desarrollar en diferentes ámbitos y con la participación de variados actores sociales. Si bien esa propuesta no prosperó como se esperaba, sirvió para establecer los parámetros de referencia fundamentales para la reflexión y elaboración de otras propuestas para el desarrollo económico, social y educativo en los países latinoamericanos. El siguiente documento, titulado "Educación y crecimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad", simbolizó la culminación de las mismas para los años posteriores y hasta ahora no se ha producido uno que tenga el mismo impacto que tuvo el mismo.

En dicho trabajo, producto del esfuerzo colectivo de funcionarios de la CEPAL y de la UNESCO, se plantea un enfoque integrado de la educación, el conocimiento y la competitividad. La educación deberá asegurar las habilidades y destrezas que permitirán la productividad requerida para competir a escala mundial, al igual que los valores e ideas que podrán generar una convivencia solidaria. Una de las premisas fundamentales es que ningún país podrá ser competitivo ni equitativo si no asigna a los recursos humanos la debida importancia. El objetivo central del estudio era formular una propuesta estratégica para contribuir a crear, en el decenio siguiente, condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación al progreso científico-tecnológico que hicieran posible la transformación de las estructuras productivas de la región en el marco de una progresiva equidad social (CEPAL-UNESCO, 1992).

A nuestro entender, los cinco puntos fundamentales tratados serían: a) el contexto latinoamericano y su patrón de desarrollo económico, b) la educación y los recursos humanos en América Latina y el Caribe: características y tendencias, c) los desafíos de la democratización: aspiraciones y realidad, inserción internacional y democratización, d) principales tendencias de la economía internacional que determinan las exigencias que debe enfrentar América Latina y a las que la educación debe responder, y e) propuesta de la CEPAL para los 90: transformación productiva con equidad (TPE).

2.1.3 El contexto latinoamericano y su patrón de desarrollo económico

Se plantea que el patrón de desarrollo económico ha mostrado claros signos de agotamiento porque se ha sustentado en la renta de los recursos naturales y el endeudamiento externo. El desequilibrio financiero y una casi incontrolable espiral inflacionario lo caracterizarían. En el ámbito político e institucional, muchos países impulsaron procesos de transición hacia la democracia o hacia su consolidación, aflorando esquemas de concertación política, social y de cooperación. Pero estos países absorben más inversión directa del exterior, registran mayores niveles de endeudamiento externo y reproducen estilos de consumo de los países desarrollados, mientras su inserción, a través de sus exportaciones, no alcanza el dinamismo necesario para generar condiciones y posibilidades del desarrollo.

Aunque en los años 80 se agudizó el problema histórico de la pobreza y aumentó la exclusión social, también se mantuvieron las tendencias hacia una expansión de la

cobertura de los servicios sociales, aunque con un gran deterioro de la calidad, como ha sido el caso de la educación y de la salud. La democratización, la inserción internacional, el descenso de las remuneraciones mínimas, el aumento de la cobertura educativa y la acentuada masificación de los medios de comunicación social eran factores que sugerían profundas transformaciones en función del desarrollo de la América Latina.

Se parte de que en el período 1950-1980 se vivió un proceso de modernización socioeconómica acelerada, con una sostenida expansión del sistema educativo formal y de sus capacidades de investigación científico-tecnológica, hubo un fuerte crecimiento de la población en edad escolar (3% del promedio anual), grandes movimientos migratorios que incidieron en los patrones de urbanización, una gran alteración de la estructura del empleo y un aumento significativo de la participación laboral de la mujer. Pero las condiciones económicas que posibilitaron estos cambios han sufrido variaciones importantes que hacen pensar que este ciclo se aproxima a su fin. Como síntesis de los logros y limitaciones en lo educativo se dice que:

El sistema educativo formal ha tenido una sostenida expansión de la cobertura pero una deficiente calidad de la formación impartida, se evidencia el agotamiento de la educación como agente de movilidad social y su expansión inequitativa (segmentación social de la calidad de la oferta escolar, desequilibrio rural/urbano, problemas para lograr una participación proporcional de las mujeres a las oportunidades de educación y empleo).

El esfuerzo regional en materia de investigación y desarrollo científico y tecnológico tiene cuatro características básicas: la insuficiencia del esfuerzo y los resultados alcanzados; una persistente heterogeneidad regional en el gasto de investigación y el desarrollo por habitante y la participación del total de tales gastos en el PTB; la concentración de los esfuerzos en instituciones académicas con muy poca participación de la empresa privada y la concentración del esfuerzo en pocos sectores económicos y áreas científicas.

Con respecto a la capacitación y la educación de adultos, los progresos en la eliminación del analfabetismo absoluto han permitido concentrar los esfuerzos en el analfabetismo funcional, pero la capacitación en las empresas es muy escasa, se concentra en las grandes empresas y está dirigida a los empleados con mayor nivel

educativo; los institutos públicos de capacitación tienen muy poca capacidad de adaptación a las demandas cambiantes del sector productivo.

Fin de un ciclo: las capacidades existentes de formación de recursos humanos en la región, a pesar de la sostenida expansión cuantitativa, siguen siendo precarias e insuficientes para enfrentar los desafíos de la inserción internacional.

2.1.4 Los desafíos de la democratización: aspiraciones y realidad, inserción internacional y democratización

El proceso de democratización debe superar los retos que plantean el creciente distanciamiento entre las aspiraciones de la población y la realidad y las nuevas demandas que plantea la inserción internacional. Por lo tanto, habría que desarrollar estrategias que permitan compatibilizar el orden público, el respeto a los derechos humanos y el logro de las aspiraciones de sus pueblos, lo mismo que una transformación productiva que favorezca la inserción externa, promueva una creciente equidad y una mayor integración social.

La mayor apertura de las economías latinoamericanas y la necesidad de lograr una inserción internacional es un reto de la democratización porque exige un mayor grado de consenso, una progresiva tecnificación de la esfera política y social y la atención de las carencias y urgencias de la población. La inserción internacional plantea innovaciones institucionales: organización de empresas, de las relaciones laborales, vinculaciones entre el sector público y privado, la descentralización, la preservación del medio y ambiente y nuevas estrategias educacionales. La democratización debe satisfacer esas demandas, inducir las y encauzarlas, en un ambiente de equidad, lo que también implica elevar la productividad, mejorar las capacidades institucionales, la calidad de la educación, la difusión del progreso técnico y el desarrollo de las capacidades innovadoras.

--Principales tendencias de la economía internacional que determinan las exigencias que debe enfrentar América Latina

Se plantea que la educación debe responder a: 1) los requerimientos de una época de revolución científica y tecnológica, 2) la progresiva globalización de los mercados y la competencia internacional, 3) una competitividad basada en la incorporación y difusión del progreso técnico, 4) la paradoja de productividad, que se expresa en la relación entre el progreso técnico y su aceptación social, 5) las relaciones

entre la investigación básica, la educación y las políticas públicas porque la formación de recursos humanos y el acceso a las fuentes de investigación básica son elementos de bien público o colectivo, 6) los nuevos modelos de organización de los sistemas productivos y de gestión empresarial, 7) el efecto horizontal de las tecnologías de la información en la producción, los sectores financieros, etc., 8) la necesaria flexibilidad para actuar y responder a nuevas demandas y presiones, 9) la heterogeneidad y la transferencia tecnológica y un creciente mercado de la tecnología, 10) la automatización y erosión de la ventaja comparativa basada en la disponibilidad de mano de obra barata y de recursos naturales, 11) el cambio técnico y sustentabilidad ambiental.

-Propuesta de la CEPAL para los 90': Transformación Productiva con Equidad (TPE):

Los grandes lineamientos que perfilaron la propuesta fueron la necesidad de: 1) promover nuevos consensos nacionales para el diseño de políticas institucionales, la movilización de recursos para una transformación productiva y con equidad y el apoyo de modalidades de cooperación e integración regionales en función de ello, 2) interrelacionar la competitividad y equidad en un contexto de sustentabilidad del medio ambiente para aumentar el nivel de vida, la productividad, la difusión del progreso técnico, la cohesión social y la equidad, 3) desarrollar los recursos humanos y fortalecer la difusión del progreso técnico, indispensable para incrementar la competitividad, la equidad y la sustentación ambiental, 4) transformar el Estado, mediante la modernización, la reforma tributaria, nuevas políticas e instituciones para financiar el desarrollo. 5) lograr apoyos externos para superar la deuda externa y posibilitar la transformación productiva con equidad. Los objetivos, criterios y lineamientos de la propuesta para la "Transformación productiva con equidad", se exponen en torno a una compleja presentación en la que se diferencian una serie de elementos que se pueden sintetizar de la siguiente manera: (UNESCO-CEPAL, 1992, pp.126-137). Su *objeto* era contribuir durante los próximos 10 años a crear condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que posibilitaran la transformación de las estructuras productivas en un marco de equidad social. Se aspiraba lograr un consenso sobre las estrategias a seguir entre los actores (gobiernos, empresarios, universidades, partidos políticos, parlamentarios, docentes, investigadores, iglesias y sindicatos). Las *ideas-fuerza* se centran en el intento de alcanzar simultáneamente dos objetivos fundamentales: la formación de la moderna ciudadanía y

la competitividad internacional. Se insiste entonces en la ciudadanía y la competitividad como los objetivos estratégicos de la propuesta.

Las políticas habrán de responder a dos criterios esenciales: el de equidad y el desempeño, con una doble finalidad, la integración y de descentralización. El reto para los sistemas educacionales, en lo que se refiere a la ciudadanía abarca: a) distribuir equitativamente los conocimientos y el dominio de los códigos en los cuales circula la información para la participación ciudadana y b) formar en los valores y principios éticos, lo mismo que desarrollar sus habilidades y destrezas para un buen desempeño en los ámbitos de la vida social. En lo que se refiere a la competitividad: dar prioridad al fortalecimiento de la inserción internacional para estimular el crecimiento, elevar la productividad y el nivel de vida de la población y favorecer la incorporación del progreso técnico.

La Reforma Institucional abarca dos aspectos fundamentales: la integración y la descentralización. Se afirma que la reorganización de la gestión educativa debe estar orientada a descentralizar y dar mayor autonomía a los centros educacionales y a integrarlos en un marco común de objetivos tácticos. Es decir, se abarcarían simultáneamente dos planos, en el primero la descentralización y una mayor autonomía de los establecimientos, y en el segundo la coordinación del sistema e integración nacional. El diseño de las políticas debe responder a las características y prioridades nacionales, ha de apoyarse en consensos y acuerdos entre los principales actores sociales y ha de vincular los sistemas educativos y los productivos.

En cuanto a las acciones y medidas en relación a las políticas propuestas (CEPAL-UNESCO, 1992), podemos decir que constituyen uno de los aspectos fundamentales de la propuesta. Al respecto, se exponen los lineamientos que servirían de base de las políticas de desarrollar, las cuales se organizan en proposiciones que gravitan alrededor de siete objetivos primordiales, a saber: 1) Generar una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad, 2) Acceso universal a los códigos de la modernidad, 3) Impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico- tecnológica, 4) Gestión institucional responsable, 5) Profesionalización y protagonismo de los educadores, 6) Compromiso financiero de la sociedad con la educación, y 7) Desarrollo de la cooperación regional e internacional.

La generación de una institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad se centraría en la integración de las unidades educativas con su entorno y la coordinación entre sí de estas unidades, lo que requería mayores niveles de autonomía de las unidades educativas, mecanismos de regulación pública e instancias de coordinación y concertación.

El acceso universal a los códigos de la modernidad se referiría a los conocimientos y destrezas necesarios para continuar aprendiendo, participar en la vida pública y desenvolverse productivamente.

Ello se haría mediante la cobertura universal y de calidad de la educación básica y los programas de educación y capacitación de adultos.

Para impulsar la creatividad en el acceso, difusión e innovación científico-tecnológica, como plataforma para el crecimiento y la competitividad se plantea el fortalecimiento de la oferta y de la demanda, el desarrollo de ajustes de enlace y la implementación de medidas para articular el sistema científico y tecnológico con el aparato productivo.

El desarrollo de gestiones institucionales responsables se entendería como un requisito importante para asegurar el mejor funcionamiento posible del sistema educativo que incluiría sistemas de información y evaluación de la educación básica y media, la evaluación institucional en la educación superior y sistemas de evaluación de la eficiencia externa de la educación.

La profesionalización y protagonismo de los educadores exige un sistema eficiente de formación de recursos humanos de calidad y la capacidad de administrar en forma autónoma y responsable los establecimientos y recursos asignados. Las estrategias incluirían adecuados procesos de reclutamiento, formación y capacitación, mejoras significativas en sus remuneraciones e incentivos y una nueva función del director de la escuela.

El compromiso financiero de la sociedad con la educación mediante un funcionamiento amplio y diversificado, abarcaría mecanismos que incentiven la asignación eficiente del financiamiento público (según la eficiencia de las instituciones y la prioridad del objetivo perseguido) y mecanismos selectivos de asignación del financiamiento público (la distribución del financiamiento según el nivel educativo y tipo de gasto, con criterios de equidad y criterios estratégicos).

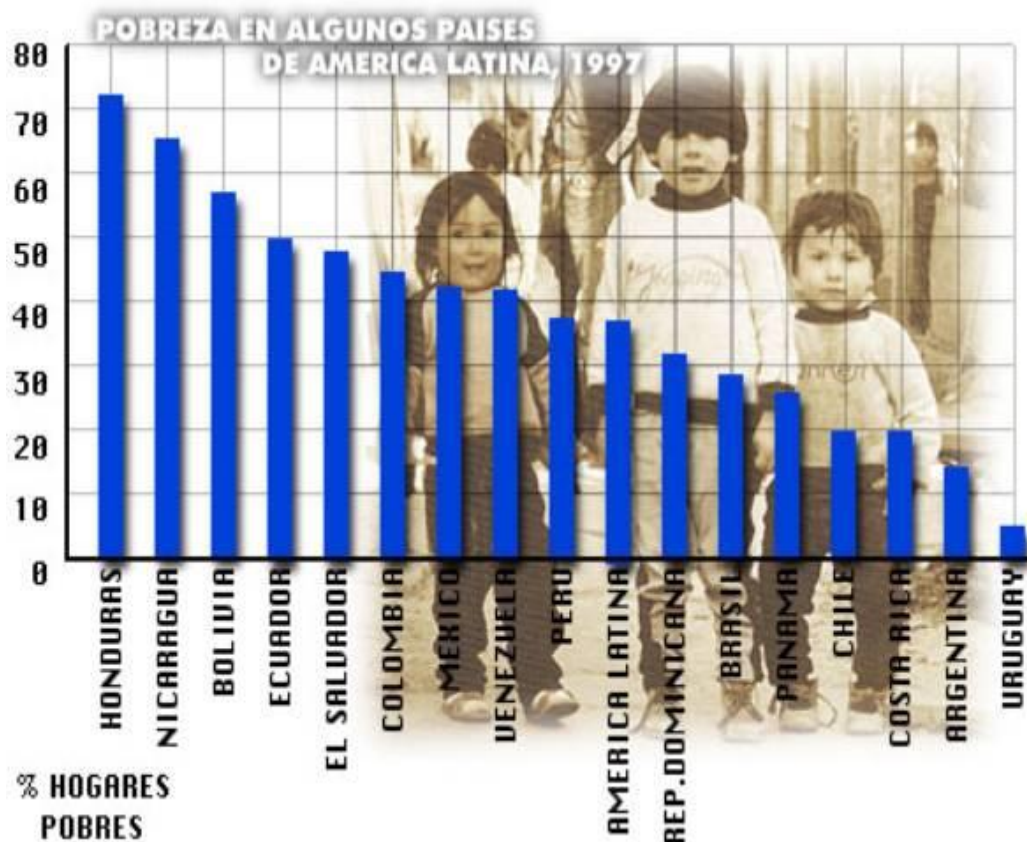
El desarrollo de la cooperación regional e internacional se basa en el reconocimiento de los esfuerzos que han de realizarse en la región en los ámbitos de la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología, en un escenario de gran restricción financiera, por ello se hace necesario el establecimiento de prioridades para la cooperación. Las inversiones deben orientarse hacia la formación de recursos humanos, la articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimiento con el sector productivo y el sector de desarrollo social, la investigación educativa y la relacionada con la generación, difusión y uso de conocimientos, la implantación de propuestas de estrategias y políticas presentadas en el documento.

2.2 La educación y América Latina a finales de los 90'

A pesar de los esfuerzos realizados para desarrollar sistemas nacionales de educación, capacitación e investigación científica y tecnológica, las capacidades existentes de formación de recursos humanos son precarias e insuficientes para una exitosa inserción internacional y para propiciar mejores condiciones de vida en la región. La tasa de América Latina se encuentra entre las más altas del mundo, la mitad de los niños escolarizados no culmina la educación primaria, se han profundizado las heterogeneidades y los desequilibrios entre las áreas rurales y las urbanas. El sistema educativo ha pasado a ser más segmentado que integrador (Ottone y Mendoza, 1998). Hasta los 80 hubo una sostenida expansión cuantitativa en todos los niveles de la educación: uno de sus índices es la drástica reducción de la tasa de analfabetismo absoluto, por ejemplo, pero el perfil educativo regional sigue siendo deficiente lo cual se evidencia en los siguientes indicadores: el nivel educacional es de seis años; la mitad de la fuerza laboral no ha completado la educación primaria; la masificación tuvo un impacto inequitativo; mayormente la calidad de la educación es deficiente, sin vinculación con los requerimientos sociales; la investigación se concentra en las universidades, desvinculada del aparato productivo, con participación ínfima en el contexto internacional; los institutos de formación profesional, como enlace entre el sistema educativo formal y las empresas, han perdido vigencia y capacidad de respuesta; la expansión educativa y el esfuerzo científico tecnológico y de capacitación han obedecido más a presiones sociopolíticas que a los requerimientos de desarrollo.

El modelo de desarrollo económico y los problemas de la integración social y la pobreza, han influido para que los sistemas de producción y difusión del conocimiento

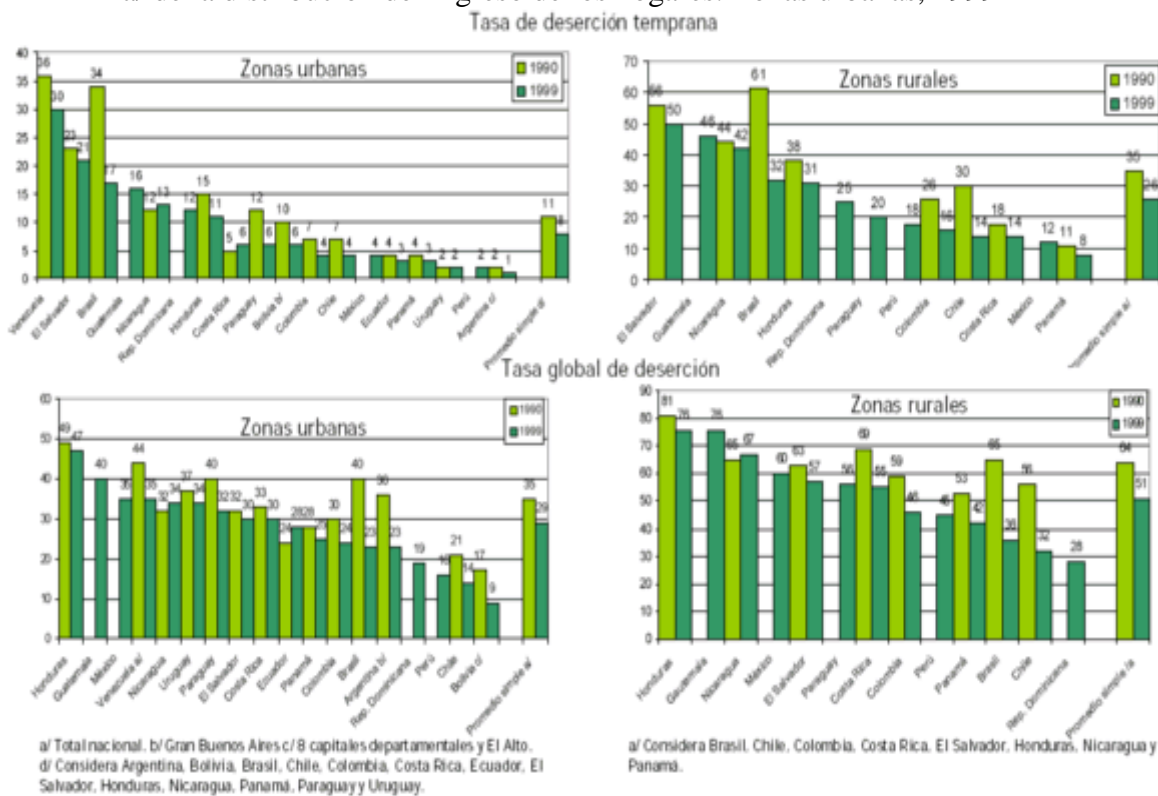
tengan un carácter polarizado y sin base integradora, como se observa en el siguiente cuadro. (GRÁFICO N° 2).



La administración de los mismos se ha burocratizado de tal manera que cada uno constituye un segmento cerrado, lo que implica un aislamiento institucional y corporativo. Todo esto ha provocado una radical separación entre el sistema de formación de recursos humanos y las necesidades de desarrollo del nuevo contexto socioeconómico y del debate internacional sobre el destino de la educación, a tal punto que: Si se proyectan las tendencias actuales hacia el futuro, para el año 2000 la región contaría todavía con un 11% de analfabetos, un 40% de los jóvenes no habrá terminado la enseñanza primaria, el trabajador promedio, sin escolaridad primaria completa podrá esperar un mes de capacitación en su vida laboral, la industria de toda la región, por su parte, sólo podrá contar para el desarrollo de nuevos procesos productivos con unos 35.000 ingenieros y científicos en investigación experimental. (Ottone y Mendoza 1997).

GRÁFICO N° 3

América Latina (17 países): Tasas de deserción entre los jóvenes de 15 a 19 años que pertenecen al cuartil 1 y al cuartil 4 a/ de la distribución del ingreso de los hogares. Zonas urbanas, 1999



Todo parece confirmar que se ha llegado al término de un proceso de desarrollo educativo mediante el cual la región obtuvo importantes logros cuantitativos a expensas de menoscabar la eficiencia, la calidad y la equidad. Pasar de ese sistema a otro que privilegie la calidad de la enseñanza y su efectiva difusión a todos los niveles de la sociedad, así como las sinergias entre los distintos procesos de generación y difusión del conocimiento y entre ellos la economía, es el reto de la América Latina y el Caribe, una constante en todos los discursos educativos sobre la región. Tedesco (1992, 1998), al respecto, plantea que son ocho las enseñanzas del debate internacional sobre educación, a saber:

1. *Existe una nueva oportunidad:* La educación se ha convertido en una prioridad en las discusiones sobre las estrategias nacionales de crecimiento y desarrollo., dado que el éxito o el fracaso de las mismas dependen de la capacidad de los sistemas educativos para dar respuestas a sus requerimientos. Todos los países han sentido la necesidad de revisar sus sistemas educativos en función de las nuevas

exigencias, porque la heterogeneidad, profundidad y velocidad de los cambios en el mundo actual, los coloca frente a retos similares.

Ello es lo que intenta recoger el debate internacional en relación con el futuro y los desafíos de la transformación productiva con equidad, desde la perspectiva de una nueva oportunidad para recuperar el tiempo perdido y actuar con mayor seguridad.

2. *Nadie innova al margen de sus tradiciones:* Lo que propicia las innovaciones es la acumulación de conocimientos y experiencias. Las tradiciones culturales y las características de los sistemas educacionales de cada país son el punto de partida obligado para cualquier reforma educacional, no es copiar sino aprender y cooperar.

3. *La concertación y el consenso son las condiciones necesarias:* La definición de nuevas formas de concertación entre los diferentes actores que participan en el ámbito de la educación, la capacitación y la innovación tecnológica son el rasgo común de las fórmulas que orientan las nuevas experiencias y propuestas. La aplicación de estrategias educativas y su evaluación exigen continuidad y condiciones estables para poder desarrollarse. Los empresarios esperan capacitación específica para los puestos de trabajo; los gobiernos, líderes y ciudadanos con mayor capacidad de decisión; los docentes y actores internos del sistema, mayores grados de autonomía y participación en las decisiones. Las estrategias educativas tienden a concebirse más como políticas nacionales, sobre la base de amplios acuerdos, que como políticas coyunturales de gobierno para responder a expectativas o necesidades puntuales.

4. *Se necesita disponer de una apreciable capacidad de previsión:* La definición de estrategias educativas (a largo plazo y por consenso y concertación) supone la capacidad para prever demandas y problemas futuros, lo cual implica la necesidad de realizar diagnósticos acertados para disponer de conocimientos y mucha información sobre las tendencias mundiales.

También es necesario propiciar un acuerdo general que oriente el comportamiento de los actores en función de metas nacionales, con disposición de asumir riesgos y responsabilidades, lo mismo que mecanismos de evaluación para los ajustes necesarios a los procesos de cambio.

5. *Los cambios institucionales son prioritarios:* El fracaso de la organización y administración se origina, en parte, en las resistencias de la estructura institucional y en los estilos tradicionales de gestión educativa, que han contribuido al creciente

aislamiento de las escuelas y al predominio de las presiones corporativas y de los sindicatos en los órganos rectores de los sistemas educativos. La articulación de estos con los procesos de desarrollo social y económico, en un contexto de rápida transformación, exige mecanismos institucionales ágiles, flexibles que garanticen el uso eficiente de los recursos disponibles.

También es urgente elaborar fórmulas que permitan adecuar la autonomía institucional con las exigencias locales y nacionales de integración, equidad y compensación de los grupos e individuos en situación desventajosa.

"La transformación educativa no consiste en aumentar aquello de lo que ya se dispone sino en transformar las maneras de organizar el funcionamiento de los recursos disponibles. Se asigna a la cuestión de los cambios e innovaciones institucionales una importancia estratégica clave". (Tedesco, 1992, p.16).

6. *La evaluación de resultados como factor de cambio:* Los cambios no se efectúan sobre la base de orientaciones brindadas por paradigmas ideológicos sino sobre el fundamento de la información suministrada por la evaluación de resultados de las acciones en marcha.

7. *El acceso equitativo a la educación significa acceso a conocimientos socialmente significativos:* Es fundamental atender todo lo relativo a la equidad en la distribución de la oferta educativa. La equidad no es sólo aumento de la cobertura, incluye también la calidad de la oferta y la eficacia de las estrategias aplicadas para resolver el problema de los excluidos de la enseñanza y de la capacitación. No es inevitable expandir la cobertura a expensas de una apreciable reducción de la calidad. Se deben combinar políticas globales cuando se trata de definir modalidades educativas formales para toda la población, con acciones focalizadas en la atención de determinados sectores que no puedan aprovechar la oferta homogénea.

8. *Prioridad a los resultados del aprendizaje:* Hay una gran preocupación por los resultados de la acción educativa. Las exigencias para el adecuado desempeño ciudadano tienden a converger con lo que se considera necesario para el buen desempeño en el mercado de trabajo. Este cuerpo común de aprendizajes requeridos, basado en el dominio de los códigos culturales básicos de la modernidad y en el desarrollo de las capacidades humanas para resolver problemas, tomar decisiones y

seguir aprendiendo, constituye, a su vez, una posibilidad más para evaluar el diseño de los currículos y la eficacia de las metodologías aplicadas en el proceso pedagógico.

Todos los indicadores muestran que la elevación del nivel educacional de la población, de la expansión y cobertura de la educación (tanto la básica, como la secundaria, superior y la de adultos) exigen nuevas estrategias para garantizar que se responda a los requerimientos de calidad y equidad, a las aspiraciones de movilidad social y mejora de las condiciones de vida de los pobladores de la región y muy especialmente, compatibilizar el esfuerzo educativo con las exigencias del desarrollo económico y la inserción internacional.

La última década del siglo XX, en el ámbito de la oferta del servicio educativo, nos muestra un panorama poco halagador:

a) Hay una gran heterogeneidad regional con respecto a la cobertura y umbrales de escolaridad en América Latina. Rama (1994) nos plantea al menos cuatro categorías: países de modernización educativa temprana, con una gran cobertura escolar, entre ellos estarían Argentina, Chile, Cuba, Costa Rica y Uruguay; países con una modernización educativa acelerada, con índices crecientes de acceso al sistema escolar, como sería el caso de Colombia, Ecuador y Venezuela; países con una modernización educativa incipiente, con porcentajes altos de excluidos del sistema, a pesar de sus esfuerzos, como sería Honduras, Guatemala, El Salvador y países de modernización educativa desequilibrada, como Brasil, en el que las diferencias de una región a otra pueden ser abismales. Aun así, estos sistemas escolares tendrían en común las desiguales condiciones de acceso y permanencia y una alta relación entre los niveles de pobreza y el porcentaje de deserción y fracaso escolar.

b) En el mundo occidental los sistemas escolares se han desarrollado para dar cumplimiento a necesidades sociales determinadas, ya sean de producción o de transmisión de los saberes básicos. La organización clásica de los sistemas educativos supone poblaciones concentradas con alta densidad demográfica, territorios no demasiado extendidos y economías dinámicas que puedan sostener e incrementar las inversiones educativas. El traslado del modelo a las sociedades latinoamericanas ha supuesto una serie de anomalías por las condiciones mismas de la región, pero sobre todo, ha implicado décadas de divorcio entre la mirada pedagógica y la mirada económica, cuyas consecuencias incluyen el no reconocimiento de esta situación, el

desarrollo de espacios para el clientelismo político, la mera generación de empleo y la incapacidad de dar respuestas a las expectativas de la población (Aguerrredondo, 1997).

c) La masificación de los sistemas escolares en estos países no ha incluido las revisiones y evaluaciones sobre su estructura, organización, ni sobre la vinculación de los planes y programas de estudio con la realidad, con los avances de conocimiento científico-tecnológico o las demandas del mercado laboral.

d) El sistema escolar no logra transmitir los conocimientos y destrezas que son crecientemente necesarios en el mundo de hoy, hay una falta de pertinencia y de actualización en los contenidos y los estudiantes logran escasos aprendizajes en áreas tales como matemáticas, ciencias o lenguaje, especialmente si se comparan las cifras internacionales. Pero conviven circuitos de excelencia académica (correspondientes a los de las élites socioeconómicas), con otros (los más) altamente necesitados y marginales.

e) Las tasas de alumnos repetidores están entre las más altas del mundo. Esto demuestra la dificultad que tienen los sistemas escolares para trabajar con éxito con una parte significativa de la población que atienden. Esto, no sólo se traduce en un significativo atraso escolar, una mayor exclusión sino en una incapacidad casi total para posibilitar el desarrollo de una ciudadanía democrática y lo que es más grave, de prevenir la expansión de una gran marginalidad y vulnerabilidad social entre los niños y adolescentes.

f) La aceptación de que la educación es un "mecanismo confiable" para salir de la precariedad aún no resulta evidente para vastos sectores populares que han constatado la devaluación del valor de sus títulos escolares en el mercado laboral, por un lado, mientras que, por el otro, se han expandido aspiraciones educativas y profesionales en las nuevas generaciones que guardan escasa relación con las oportunidades de empleo a la que realmente tendrán acceso. (Weinstein, 1998)

g) Se le reconocen las siguientes fortalezas al sistema: los logros en la cobertura, la valorización que muchos alumnos y sus familias hacen de la educación, en general y de los profesores en particular, lo mismo que la capacidad profesional, mística y creativa que sigue existiendo en miles de docentes (Weinstein, 1998).

Podríamos afirmar que todos los diagnósticos que se hacen sobre la región coinciden en la caracterización y en la insistencia en que la mejor posibilidad de

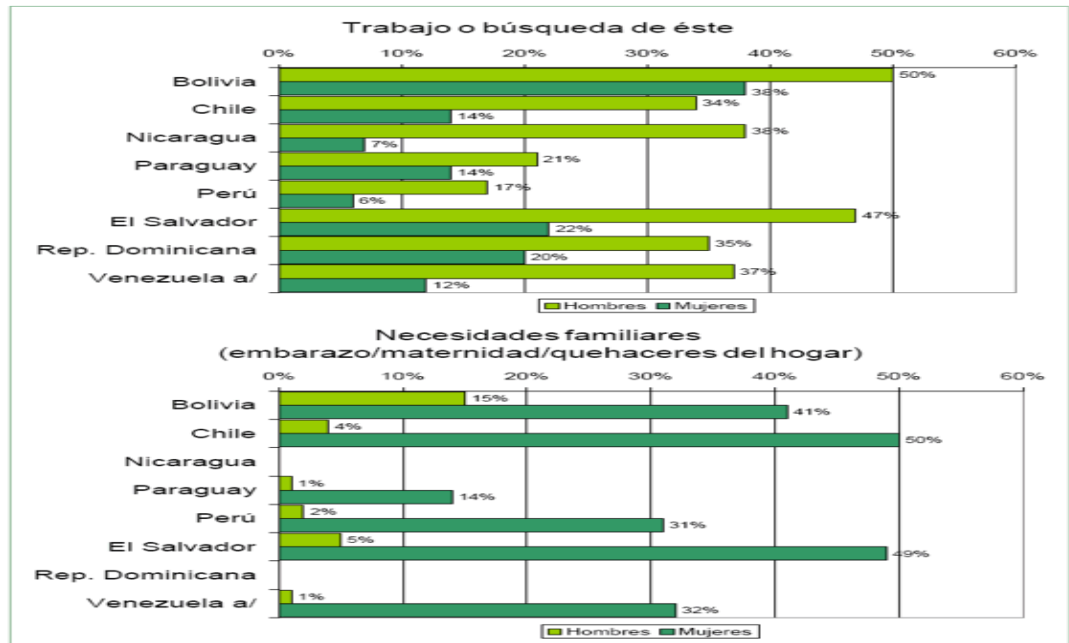
cambiar el panorama es a través de la educación, fundamentalmente a través de una adecuada reforma educacional, la cual debe cumplir algunos objetivos básicos, enmarcados dentro de las exigencias impuestas por la globalización. De Lisle (1998), lo plantea de una manera muy sencilla cuando nos dice que "la educación puede señalar la senda que permita acceder al conocimiento, las aptitudes y las destrezas que los actores sociales requerirán para vivir juntos en armonía y para aprender a ser". (Lisle ,1998).

Corresponde destacar que la falta de interés por los estudios como razón principal del abandono se aduce con mayor reiteración que los problemas de desempeño escolar, aunque sin duda ambos factores están estrechamente relacionados. Tanto en las zonas urbanas como en las rurales los varones mencionan con más frecuencia que las mujeres haber desertado por falta de interés en los estudios.

GRÁFICO N°4

América Latina (8 países): Principales razones que habrían motivado el abandono escolar entre adolescentes de 15 a 19 años de edad según sexo. Zonas urbanas, 1999

GRÁFICO 4
América Latina (8 países): Principales razones que habrían motivado el abandono escolar entre adolescentes de 15 a 19 años de edad según sexo. Zonas urbanas, 1999



a/ Total nacional.

FUENTE: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Eso está en consonancia con la evidencia del superior tiempo de permanencia en la escuela y con el mejor rendimiento que están logrando las adolescentes en comparación con los jóvenes, especialmente en la enseñanza secundaria. En Chile, Nicaragua, Paraguay y Perú entre un 10% y un 25% de los adolescentes de ambos sexos señalan su falta de interés como principal razón del retiro de la escuela. En la República Dominicana y Venezuela esos porcentajes son más altos: entre un 25% y un 48%. En cuanto a las razones que tienen que ver con el desempeño o con el rendimiento escolar, sólo en Chile un porcentaje relativamente alto de los jóvenes desertores entre 15 y 19 años de edad (entre el 6% y el 12% del total) mencionan este como motivo de abandono.

Tal como lo plantea Tedesco (1998), una de las ideas centrales de los procesos de transformación educativa ha sido la hipótesis según la cual la educación es un factor de equidad social, pero que este vínculo no es unidireccional ni estático y que "...no se trata de solamente preguntarnos cuál es la contribución de la educación a la equidad social sino, a la inversa, ¿cuánta equidad social es necesaria para que haya una educación exitosa?". (Tedesco 1998)

El interrogante surge porque por debajo de la línea de subsistencia, los cambios institucionales o pedagógicos no tienen impacto en los resultados escolares de los alumnos. Gran parte del problema de las dificultades para mejorar los resultados del aprendizaje debe verse en su relación con el deterioro de las condiciones de vida de los alumnos que determinan, por debajo de esa línea de subsistencia, las "condiciones de educabilidad" con las cuales los alumnos ingresan a la escuela.

La educabilidad se refiere a: -el desarrollo cognitivo básico que se produce en los primeros años de vida, que está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas y la socialización primaria mediante la cual los niños adquieren los elementos éticos y actitudinales que les permiten incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como la escuela. (Tedesco 1998)

Si no se modifican esas condiciones de entrada que hacen que un alto porcentaje de alumnos ingresen a la escuela con deficientes niveles de educabilidad, poco pueden hacer las instituciones educativas, por muy reformadas que estén. Aunque la educación sea un factor de equidad social, si no se garantizan unos niveles básicos previos, difícilmente se podrá educar con posibilidades de éxito. Una de las estrategias propuestas se refiere a la extensión a toda la población de la educación preescolar.

Capítulo III:

3.1 Marco conceptual

3.1.1 Paradigmas en las políticas educativas como marcos referenciales de las reformas en América Latina en la década de los noventa



En los últimos 25 años en América Latina se han emprendido importantes Reformas Educativas.

Siguiendo a Oscar Oslak (1996, 1999) es posible reconocer en dichas Reformas tres ciclos o generaciones de cambios. La primera de ellas -y que predominó en los años 80's- son reformas institucionales orientadas a reorganizar la gestión, financiamiento y acceso al sistema. Las segundas -propias de los 90's- están centradas en los procesos y resultados de los sistemas educativos y, por último, las reformas de tercera generación -propias de los 2000's- transforman las relaciones del estado con las escuelas y los modos de pensar, organizar y de poner en práctica los procesos educativos. En cada uno de estos ciclos es posible identificar paradigmas que predominan en la investigación y evaluación educativa y problemas particulares que se privilegian en función de las demandas y requerimientos del sistema.

Las reformas institucionales o de primera generación de los años 80 se dirigieron a transformar las estructuras de los servicios educativos. En la mayor parte de los países de América Latina se vivieron ajustes estructurales que, entre otros, implicó la

descentralización de los servicios hacia los estados, las provincias, los municipios y las instituciones escolares. Se trató de reformas “hacia afuera” a través de las cuales los gobiernos centrales transfieren al sector privado y a los estados, provincias y comunas la gestión y administración de gran parte de los servicios educativos. En casi todos los países estos procesos estuvieron acompañados de una reducción del aparato público y de una racionalización de los recursos públicos del sector. Los énfasis de la política se concentraron en la accesibilidad y cobertura de la educación básica; en el mejoramiento de la eficiencia y en la asignación de recursos según criterios de focalización.

En la década de los 90 se inician las reformas de “segunda generación”. Estas tienen un movimiento contrario y se dirigen “hacia adentro”. Es decir, hacia los modos de gestión y evaluación del sistema; los procesos pedagógicos y los contenidos culturales que se transmiten en la escuela. Se promueven políticas que otorgan mayor autonomía y poder a directores; se realizan cambios en el curriculum; en la formación inicial y capacitación de profesores. Es un periodo de importantes inversiones en infraestructura, textos y otros insumos en las escuelas más pobres de los países de la región.

En la actualidad, se aprecian las señales un tercer ciclo de reformas y que redefinen las relaciones entre escuela y sociedad. Los cambios de tercera generación tienen unidades educativas más autónomas pero, a la vez, con mayor interconectividad y colaboración en red. Ponen el acento en la calidad de los resultados más que en las estrategias o caminos para lograrlos. Los establecimientos rinden cuenta y los actores tienen mecanismos y autoridad para exigirlos.

Es posible identificar algunos ejes para realizar la comparación de estos ciclos de reformas. Hemos relevado aquellos que nos parecen centrales para dar cuenta de los rasgos propios y comunes de los procesos de reforma en cada uno de los ciclos definidos.

En primer lugar, el eje o foco que interesa controlar desde la autoridad política ya que a este se atribuye poder central para el cambio. Observamos una evolución interesante desde el control de los recursos, preocupación central en la década de los 80, hacia el control de los resultados y que pone énfasis en la rendición de cuentas (Schleicher, 2006).

Se definen luego, actores, políticas ejes, y procesos claves y que aluden al núcleo organizador de las principales políticas de cada ciclo de reformas. En los 90, y por ejemplo, para el caso de Chile, hemos definido como política eje el cambio curricular. En efecto esta fue el corazón de la reforma y núcleo articulador de numerosos políticas y programas. Se promovió en el periodo un fuerte cambio en los contenidos de la educación esperando con ellos generar un nuevo lenguaje y condiciones para las prácticas pedagógicas.

Se compara a continuación la concepción existente sobre la gestión de las unidades y las características de la toma de decisiones de las escuelas. Se observa un cambio sustantivo que va desde la desconcentración hacia un incremento de la autonomía de las escuelas y de sus capacidades de decisión.

En cuanto a la naturaleza del proceso hemos relevado cuatro dimensiones claves: curriculum, pedagogía, profesor y evaluación. Cada una de estas dimensiones son conceptualizadas y valoradas de diferente manera en los ciclos considerados. En el tema que nos preocupa en este trabajo hay cambios sustantivos en los periodos definidos en cuanto a la concepción del conocimiento; objeto y metodologías de la evaluación.

La Tabla1 resume las características de los movimientos de reformas en base a los criterios señalados.

Estos ciclos no se suceden en forma lineal y en cada país se viven de un modo particular. Cada uno de estos movimientos de reforma se caracteriza, a su vez, por preocupaciones particulares de evaluación y que son tratadas con el desarrollo teórico y metodológico propio de su tiempo, como se observa en la siguiente tabla.

TABLA 1. CICLOS DE REFORMAS EN AMÉRICA LATINA

	Ciclos		
	Primera (80's)	Segunda (90's)	Tercera (2000)
Control	Recursos	Curriculum	Resultados
Actor clave	Privados/Municipios/Prov	Estado/Universidades	Escuelas/Ciudadanos
Política eje	Descentralización	Cambio curricular	Calidad/regulación
Procesos clave	Gestión	Interacción aula	Rendición de cuentas
Gestión Unidades	Desconcentradas	Descentralizadas	Autónomas
Decisiones Escuela	Dependientes	En consulta	Autónomas
Curriculum centrado en	Información	Conocimientos	Competencias
Pedagogía	Directiva	Directiva-Flexible	Flexible
Profesor	Funcionario/dependiente	Profesional/regulado	Profesional/Autónomo
Evaluación	Eficiencia	Aprendizajes absolutos	Aprendizajes relativos
Medición en base a	normas	criterios	Estándares

Al reunir los datos de esta investigación es posible observar que en su mayoría destacan que la descentralización tuvo en común, en los diferentes países, un objetivo financiero vinculado a la crisis fiscal de los gobiernos nacionales, que se expresa en un nuevo escenario de distribución de responsabilidades y de dinámicas de negociación. Las investigaciones dejan en evidencia la descentralización de las funciones administrativas para las instancias locales y para las instituciones escolares, centrada en la transferencia de competencias, paralelamente a un proceso de centralización del poder de decisión y del control en los gobiernos nacionales. Esta centralización es identificada en las investigaciones por la concentración de las instancias legales y de evaluación del sistema en los gobiernos centrales (González; Arango 1997; Kisilevsky, S/D; Rivas 2004; Riquelme 2004; Calvo Pontón 1997; Pardo 1999; Donoso 2004; García-Huidobro 1999, 2004; García-Huidobro, Cox, 1999; Gluz 2001; Davies 1999; Bassi 1996; Oliveira 2004; Guimarães 2004).

En el ámbito escolar, esta lógica de la regulación consolidó una nueva relación entre el Estado y la sociedad que consubstanció el cambio del tenor de la participación por la corresponsabilización de los individuos en el abastecimiento y en la calidad de la educación.

A finales de los años ´80 y principios de los `90 en nuestro país y como en la mayoría de los países latinoamericanos se han venido ejecutando cambios estructurales que abarcan la totalidad de los ámbitos de vida social, esto implica que las modificaciones gestadas afectan tanto al ámbito material como al simbólico, social e individual, consciente e inconsciente, este intenso y radical proceso de transformación estuvo inspirado en el modelo neoliberal.

Este nuevo paradigma social como bien se formuló, propició una transformación estructural de las formas previas de organización social, estas directrices se caracterizan por su irreversibilidad, unidireccionalidad, precocidad y frivolidad justificada desde el monólogo económico y financiero, instituido tanto en el contexto global como local de la vida de las comunidades y cuyas características no conocen precedente alguno en la historia social de Latinoamérica y el mundo.

Bourdieu (1998) asevera que “este movimiento (de transformación mundial), posibilitado por la política de las desregulaciones financieras, orientado hacia la utopía neoliberal de un mercado puro y perfecto, se implementa mediante la acción transformadora y, es menester decirlo, destructora de todos los recursos políticos (...) buscando cuestionar toda estructura colectiva capaz de ser un obstáculo a la lógica del mercado puro. El programa neoliberal (...) tiende globalmente a favorecer la censura entre la economía y las realidades sociales y a construir así en la realidad un sistema económico en conformidad a la descripción teórica, es decir, una suerte de máquina lógica que se presenta como una cadena de situaciones forzosas que arrastran a los agentes económicos”.

Este paradigma fue el marco referencial de la reforma educativa en dicho período. Pero este modelo, no fue el resultado de casualidad. El **neoliberalismo** se venía imponiendo como modelo, desde el terrorismo de estado.

A través de la implementación de múltiples reformas políticas en el terreno educativo, social, laboral, jurídico, tecnológico y científico se efectivizaron en el marco de la reestructuración del estado numerosas privatizaciones, supresiones provisionarias y

clausuras definitivas de estructuras y funciones del estado que fueron establecidas como criterio primario de racionalización del gasto público. Con éste criterio de reducción y saneamiento del déficit fiscal se reestructuraron la mayoría de las instituciones y dependencias públicas encargadas de brindar servicios en el área de salud, seguridad social, la educación, la comunicación, el transporte, entre otros.

La reducción del gasto público, la desafiliación y desautorización del estado como principal regulador y garante del bienestar social y la paralela y abrupta institucionalización del **mercado** como nueva lógica de organización social constituyen las modificaciones más significativas sobre los cuales se erige la sociedad de los '90.

Todos estos antecedentes dan cuenta de la vigencia de un novedoso e intrincado tejido social al cual asistimos hoy por hoy todos los latinoamericanos; dicho escenario está fuertemente determinado por múltiples contradicciones, inviabilidades y progresivas dinámicas de exclusión, suscitadas por la proyección de los tópicos políticos neoliberales, cuyos resultados han incrementado y legitimado una indiscutible dualización social, fundada en la desigual distribución de los bienes materiales, culturales y sociales.

La brecha social planteada -casi antagónicamente- entre sectores ricos y pobres, con una clase media en paulatino desgranamiento y desagregamiento, se engrosa considerablemente sin poder encontrar en la actualidad una maya de contención o políticas sociales tendientes a la retención y asistencia, capaces de moderar un proceso de “centrifugación social” que se manifiesta en la acelerada y polisémica socialización de la incertidumbre, el atomismo, el miedo y la inseguridad social de sectores, grupos e individuos, básica para los sectores populares mientras se pensaba en un financiamiento por lo menos compartido entre el Estado y los “usuarios” para el resto de los “servicios”.

Este comportamiento de la economía tuvo un impacto significativo sobre las condiciones sociales de la población (indigencia, pobreza y exclusión social), a través de sus efectos sobre el mercado de trabajo y la distribución de los ingresos.

El punto sobre el cual queremos llamar la atención es que el contexto sobre el cual se desarrollan los procesos de transformación educativa determina buena parte de sus resultados y de las reacciones que dicho proceso suscita entre la población y entre los actores del sistema educativo. En este sentido, es obvio que no puede considerarse

de la misma manera una transformación educativa que opera en un contexto de crecimiento económico sostenido, disminución de los índices de pobreza y desempleo, legitimidad y confianza en las instituciones públicas, que una transformación donde los cambios educativos forman parte de un proceso de recesión económica, expansión de la pobreza y el desempleo. Esta contextualización de la reforma educativa es particularmente importante. La existencia de ese punto de partida explica la magnitud – tanto objetiva como subjetiva – del fenómeno del descenso social, de los “nuevos pobres”, que se aprecia en la última década. Por un lado, el deterioro de las condiciones materiales de vida de las familias afecta sus capacidades para contribuir al desarrollo del aprendizaje de los niños y jóvenes que frecuentan los establecimientos educativos. Pero por el otro, no sólo los docentes tuvieron que enfrentar situaciones pedagógicas más difíciles en las escuelas sino que, en proporciones significativas, ellos mismos fueron víctimas de la pobreza. En síntesis, esta política tan radical e integral de reforma se implementó en un contexto económico social más bien adverso, que conspiró contra el éxito de muchas innovaciones, en especial en el ámbito práctico-institucional.

En este contexto económico y social, el denominado Plan Social Educativo tomando el caso de Argentina, asumió un significado particular dentro del proceso de transformación. En primer lugar, implicó un esfuerzo financiero de considerable magnitud. En efecto, en el período 1993- 1999 se invirtieron casi 1.000 millones de dólares dirigidos a beneficiar a los alumnos que frecuentan el tercio de las escuelas más pobres del país. La mayor parte de estos recursos estuvieron dirigidos a mejorar las condiciones materiales de infraestructura (construcción de escuelas) y equipamiento escolar (libros para alumnos y docentes computadoras y útiles escolares). En mucha menor proporción se orientaron recursos hacia programas de apoyo a “proyectos institucionales” (mejoramiento de la calidad de la educación inicial y los primeros dos ciclos de la EGB, mejoramiento de la calidad de la educación secundaria, fortalecimiento del tercer ciclo en las áreas rurales, etc.). También, y a través del programa de becas para alumnos para sostener la finalización del tercer ciclo de la EGB y completar el nivel Polimodal, se trató de fortalecer las capacidades de las familias para asegurar la escolarización de los adolescentes. Al igual que en el caso de otros programas compensatorios llevados a cabo en diversos países de América Latina, los gastos en infraestructura física y equipamiento escolar buscaron mejorar las dimensiones más “duras” de la oferta escolar con el fin de reducir las desigualdades en

las oportunidades educativas que se ofrecen a los sectores más pobres de la población. Sin embargo el valor de las inversiones orientadas a desarrollar materiales y estrategias pedagógicas adecuadas a las necesidades de aprendizajes de grupos determinados (poblaciones rurales aisladas, aborígenes, etc.) no se mide sólo por su volumen monetario (que es muy inferior a la inversión en construcciones y equipamientos escolares) sino por la calidad y pertinencia de las innovaciones efectivamente desarrolladas. En este sentido, el desarrollo de un modelo no convencional (a través de un modelo de profesores itinerantes, el desarrollo de materiales pedagógicos para los alumnos y para los maestros monitores, etc.) de Tercer Ciclo de la EGB en las áreas rurales aisladas implicó una ampliación efectiva de las oportunidades de aprendizaje para una población que tradicionalmente sólo podía acceder a los 7 años de escolaridad primaria. Esta política, cuyo objetivo explícito era compensar desigualdades, constituyó una iniciativa del Estado Nacional, que definió los principales criterios en materia de beneficios, beneficiarios y modos de operación conjuntamente con los gobiernos provinciales, pero con un fuerte liderazgo de un equipo político y técnico en el nivel nacional (GLUZ N. 2001). La información disponible indica que los fondos invertidos en el marco del Plan Social Educativo fueron distribuidos con un criterio progresivo en la medida en que se asignaron a aquellas provincias y establecimientos que presentaban las situaciones sociales más críticas en términos de satisfacción de necesidades básicas. No ocurrió lo mismo con los recursos asignados en el marco del denominado Pacto Federal Educativo, los cuales estuvieron dirigidos a facilitar las condiciones materiales y técnicas para la implementación efectiva de la reforma educativa. En este caso, los recursos beneficiaron más a aquellas provincias con las mayores capacidades técnicas y administrativas como para formular proyectos en forma oportuna y adecuada. Por lo general estas son condiciones que caracterizan a las provincias relativamente mejor dotadas, tanto en términos de desarrollo económico y social como de competencias técnicas y de gestión en el área de educación.

En términos macro-educativos, existen diferentes apreciaciones sobre los efectos de los programas de compensación implementados desde la administración central sobre las desigualdades educativas. Las evidencias indican que si bien el Plan Social tuvo efectos compensadores importantes (COSSE 2001), no lograron modificar las situaciones y tendencias estructurales ya existentes. Así, por ejemplo, se ha señalado que si bien hubo un aumento sostenido de los años de escolaridad en todo el país, la

dispersión entre los promedios de escolaridad ha tendido a aumentar. Por otro lado, también aumentaron las distancias existentes entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Obviamente, de no haber existido los planes compensatorios, estas desigualdades serían aún mayores.

Por último, es preciso recordar que los programas compensatorios como el Plan Social Educativo, por su propia naturaleza tienen una característica básica que lo diferencia de otras dimensiones más “estructurales” de toda reforma educativa, esto es su carácter coyuntural, aleatorio y por lo tanto reversible. En otras palabras, estas distribuciones, por su carácter discrecional dependen de la disponibilidad de recursos y de la voluntad política de orientarlo hacia fines de reducción de desigualdades. En este sentido, no se trata de un gasto ordinario y necesario del Estado, sino de una intervención específicamente orientada hacia el logro de determinados objetivos bien delimitados en el tiempo y en el espacio. Por otra parte, por su impacto directo e inmediato sobre las poblaciones beneficiarias, estas intervenciones corren el riesgo de ser consideradas como relacionadas con intereses de legitimación política y por lo tanto tienden a redimensionarse y a adquirir modalidades distintas en función de los intereses e identidades de los equipos políticos que se suceden en la administración.

DESARROLLO NACIONAL/ ESTADO DE BIENESTAR //// MODELO ECONOMICO POLITICO NEOLIBERAL //// CRISIS DEL NEOLIBERALISMO

1945	1955	1958	1963	1966	1973-74	1976	1983	1990	2001	2003	2007	2010
Pres. de Perón (1ra y 2da)	Golpe de Estado Aramburu	Pres. Frondizi	Pres. Illia	Golpe de Estado Onganía	Pres. Campora 3ra. Pres. Perón	Golpe de Estado Videla/ Viola/ Galtieri	Vuelta de la Democracia Pres. de Alfonsín.	Pres. de Menem	Crisis del neoliberalismo	Pres. Néstor Kirchner	Pres. Cristina F. Kirchner	

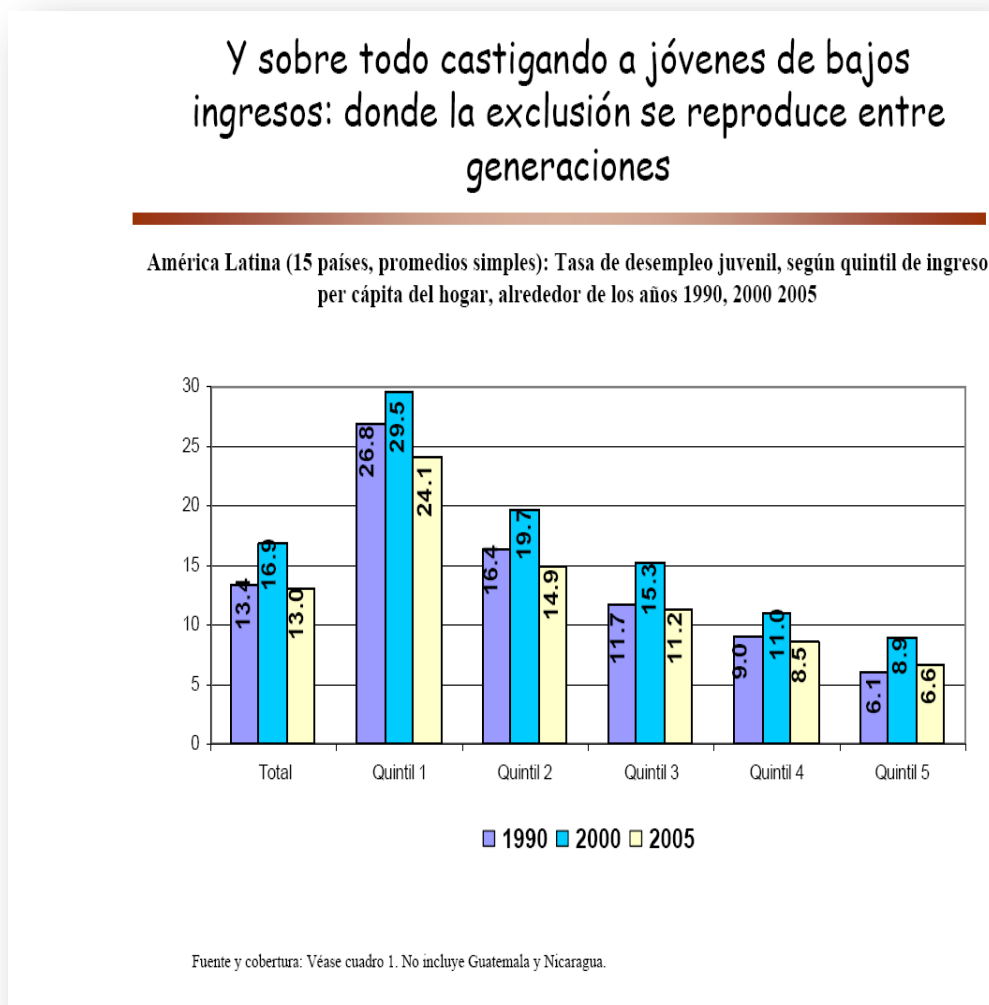
<p>ESTADO INTERVENTOR El ESTADO interviene en la economía</p> <ul style="list-style-type: none"> Nacionalización de empresas y servicios públicos (ferrocarril, gas, teléfono, etc.) Nacionalización del comercio (IAPI: de esta manera podía transferir recursos de la exportación al fomento de la industria) Industrialización (desarrollo de la industria liviana) Protección de la industria (impuestos aduaneros para que no entren productos extranjeros) Fomento del mercado interno y del consumo Modelo de pleno empleo: + trabajo + demanda de consumo + producción Distribución del ingreso más equitativa Organización sindical (CGT) Fomento de leyes y derechos laborales (vacaciones pagas, aguinaldo, indemnización por despido jubilaciones y pensiones) 1947 voto de la mujer 	<p>NEOLIBERALISMO DICTADURA MILITAR, Terrorismo de Estado</p> <p>Hipótesis permanente de conflicto interno. La llamada guerra a la "subversión" mediante</p> <ul style="list-style-type: none"> Autoritarismo Acciones ilegales y en forma clandestina (secuestros, asesinatos, robo, apropiación de bebés) Violación de Derechos Humanos 30.000 detenidos desaparecidos. Descabezamiento y desarticulación de los movimientos sociales y sindicales. <p><u>Conflicto externo:</u> -Conflicto con Chile -Guerra de Malvinas</p> <p><u>Economía:</u> -Apertura del mercado a los productos extranjeros -Apertura financiera -Incremento de la Deuda Externa -Desindustrialización. -Ruptura de toda organización política, sindical, popular y solidaria. -Transferencia de papel prensa al diario Clarín, La Razón y Nación. -Mundial de fútbol</p>	<p>NEOLIBERALISMO DEMOCRACIA. Profundización del modelo neoliberal.</p> <p>83-89</p> <ul style="list-style-type: none"> Nacionalización de la deuda privada incremento de la deuda externa. Juicio a las Juntas. Leyes de obediencia de vida y punto final Hiperinflación Ley de divorcio <p>90-2001</p> <ul style="list-style-type: none"> Reforma del Estado. Más mercado, el Estado no interviene, regula y controla la economía. Reforma constitucional 1994 (jerarquía constitucional a los partidos políticos, tratados internacionales de DDHH, figura de jefe de Gabinete, derechos colectivos como el medio ambiente, se redujo el mandato presidencial de 6 a 4 años y se permitió la reelección, se cambió el sistema de elección de voto indirecto a voto directo con posibilidad de Balotage) Plan de convertibilidad (1 dólar = 1 peso) Privatizaciones, se mercantilizaba toda actividad rentable (YPF, electricidad, teléfono, ferrocarriles, gas, pensiones y jubilaciones, AFJP, autopista, etc) Concentración del mercado. Pocas empresas controlan la economía. 1991 "Nueva Ley de Empleo" Flexibilización de los contratos de trabajo (menos protección para el trabajador, genera inestabilidad laboral y falta de seguridad, mayor informalidad menor calidad) Incremento de la precariedad laboral y la desocupación. Distribución del ingreso desigual. La pobreza alcanza el 57%. El mas rico gana 24 veces más que el mas pobre. Abolición del Servicio militar obligatorio (consecuencia del caso carrasco) Privatización y concentración de los medios de comunicación (radio, TV agencias de noticias). Excepto canal 7, Radio Nacional y Telam. Eliminación de la Junta Nacional de Granos. 100 días de la carpa blanca. 	<p>CRISIS DEL NEOLIBERALISMO</p> <p>-Crisis del 2001, cacerolazo, saqueos, corralito. Organización popular, asambleas barriales, movimientos sociales de desocupados, incremento de la participación social y de la solidaridad. <i>(bajo la consigna que se vayan todos)</i> - 14 muertos en plaza de mayo por las protestas caida del gobierno de De la Rúa. 2002 -Cuatro presidentes en una semana -Devaluación de la moneda. -Asesinato en protesta de Kosteki y Santillan. Duhalde convoca a elecciones 2003, asume Néstor Kirchner -Descabezamiento de la cúpula militar y recambio de la Corte Suprema de Justicia (nombramiento de magistrados idóneos y reconocidos.) -Se asumió como política de Estado la condena a la Violación de los Derechos Humanos -Recomposición salarial, modificaciones en la legislación laboral -Puesta en funcionamiento del consejo del salario periódicamente y la discusión de paritarias (negociación por gremio y no individual). -Crecimiento de fábricas recuperadas y autogestionadas por los trabajadores. -Estatización de Servicio de Aguas y Cloacas (Grupo Suez), el Correo Argentino, el ferrocarril San Martín, el espacio radioeléctrico, fondos de pensión (AFJP), Aerolíneas Argentinas. -Asignación Universal por hijo. -Política de integración regional con los países vecinos y abandono de las llamadas "relaciones carnales" (con EEUU). -Modificación polémica de los parámetros técnicos para medir la inflación (INDEC). -Aprobación de la Ley de Servicios Audiovisuales</p>
---	--	--	--

El proceso económico vivido en los 90, se tradujo en **una mayor polarización Social**, un aumento de la pobreza y de la heterogeneidad de los sectores sociales que la componen. Se ha producido una movilidad descendente de amplias capas medias de la sociedad, Proceso, que parece difícil de ser revertido. Esto se traduce, en una dificultad

para generar alternativas autónomas, por eso es que gran parte de las medidas Socio-Económicas fueron aprobadas o no y controladas por el Fondo Monetario Internacional como representante de la banca acreedora. Como consecuencia de éstas políticas de ajuste, en la década del '90 se inicia una recesión económica y una creciente pobreza, esto se convierte en un continuo deterioro de la calidad de vida de la población.

En América Latina, en la base del proceso productivo, se generó un aumento en flecha del sector terciario. Fragmento constituido **predominantemente por desocupación disfrazada, servicio doméstico y vendedores ambulantes.** (GALEANO. Eduardo “Las venas abiertas de América Latina”).

En este marco mundial se desplomó el Socialismo y también el Keynesismo, así “**la igualdad social**” perdió lugares frente al **mercado**”. **GRÁFICO N°5**

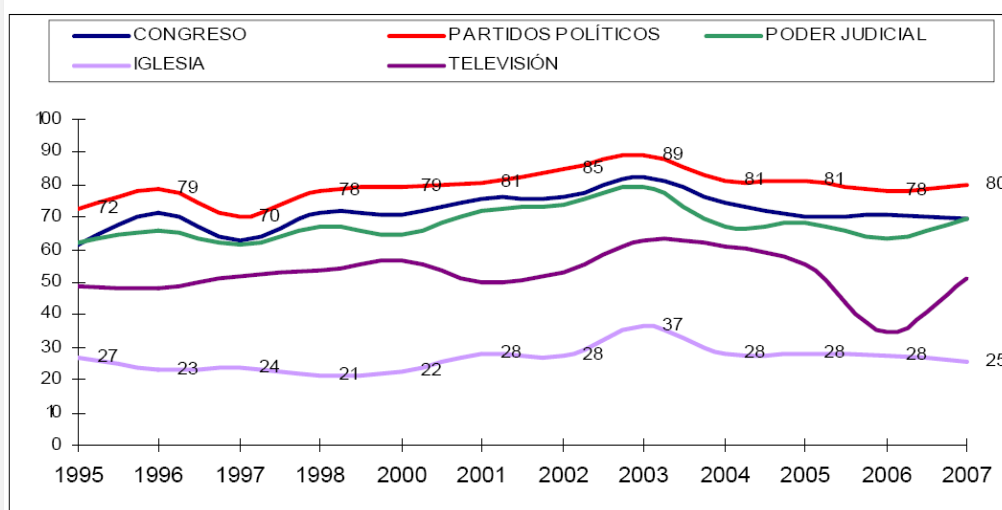


Ahora bien, esto responde a que “El neoliberalismo se ha consolidado no solamente en base a su estrategia económica, sino fundamentalmente en base a la imposición de una nueva discursividad. A través de ella, se han venido imponiendo núcleos centrales de pensamiento que han permeado velozmente al conjunto de la sociedad, creando un nuevo sentido común y generando nuevas autointerpretaciones que quedaron impuestas como estrategia dominante de la discursividad”. (Aquin Nora en Curso de Posgrado en Políticas Sociales y Construcción de Ciudadanía).

GRÁFICO N°6

Entre 1995 y 2007, la desconfianza en las instituciones políticas y del Estado se mantuvo persistentemente alta en la región.

América Latina/a. (18 países): porcentaje de población de 18 años y más que confía poco o nada en distintas instituciones, 1995 a 2007

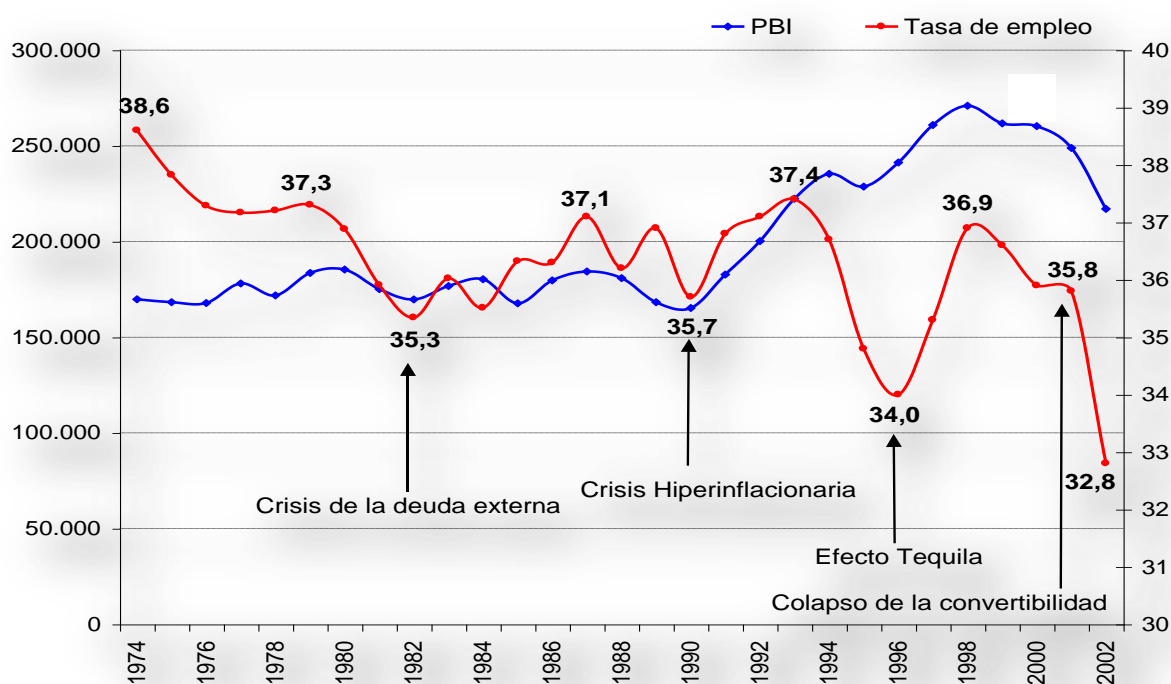


Fuente: elaboración propia a partir de tabulaciones especiales de la Encuesta Latinobarómetro, Rondas 1995 a 2007.
a/ Promedio simple.

Estos problemas se observan en la década de los noventa con las mismas consecuencias: deterioro de los precios, del volumen de las exportaciones (Pérdida en los valores de Intercambio), reducción del empleo y los ingresos, tasas elevadas de interés de la deuda externa, reducción del gasto público, privatizaciones y concesiones de las empresas del Estado... etc.

La lógica privatista otorga al mercado **el rol de creador de recursos y de empleo**, la que propone una reducción del gasto social, propendiendo a dejar en manos de la acción privada las respuestas a las demandas sociales. Muy por el contrario pese a observarse un alto crecimiento del **PBI en los 90 en contraposición con el aumento de la tasa de desempleo**.

GRÁFICO N° 7



Fuente: Revista Confluencia. FCPyS. UNCuyo. 2004.

A través de la lectura del gráfico se puede observar que a pesar de aumentar el PBI, cae la tasa de empleo, lo que señala un crecimiento económico con acumulación en los deciles más altos de la población es decir “concentración sin distribución”.

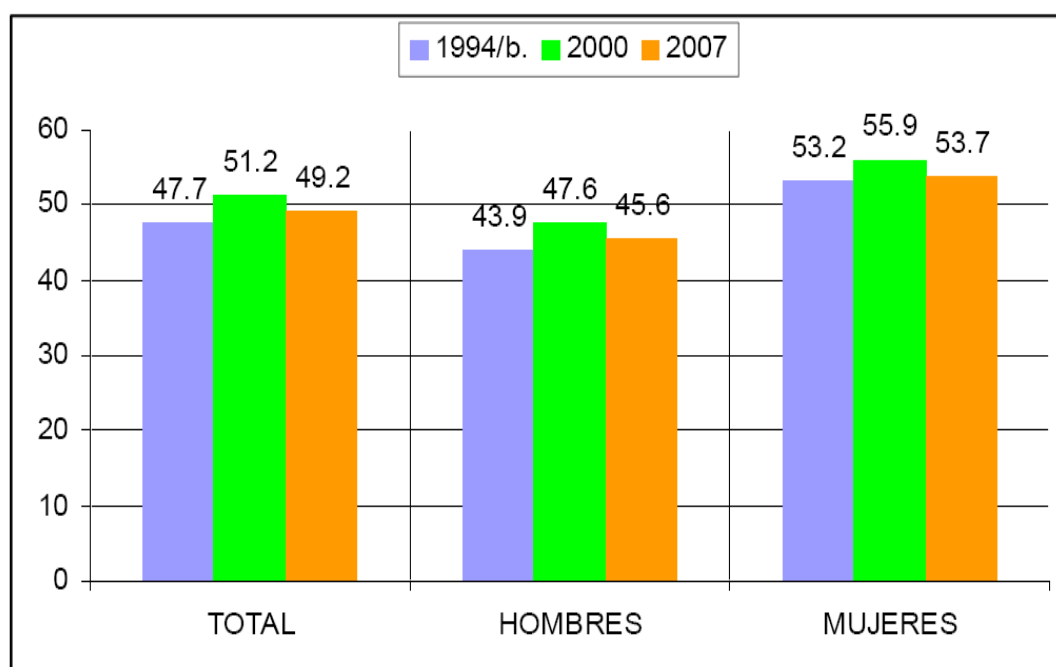
En medio de esta crisis se da un resurgimiento de la ideología **neoliberal**, impulsora del retroceso de la intervención del estado en la economía y en todas las **áreas de la Política Social**, (consecuencia directa del achicamiento del Estado). La idea es establecer **servicios diferenciales (focalizados) en las distintas áreas de Política Social**. En este sentido y con el objetivo del achicamiento del Estado se **“privatizaron todas las empresas nacionales, incrementando la porción de**

desocupados. Al contrario del efecto cascada que se esperaba con la inversión extranjera en el país, que planteaba el incremento del empleo se produjo un alto índice de desempleo y subempleo.

GRÁFICO N° 8

Persisten los problemas de calidad del empleo que perpetúan brechas y exclusiones: en AL, la ocupación en el sector informal permaneció alrededor del 50% en 1994, 2000 y 2007, con una mayor incidencia en las mujeres.

América Latina (17 países): Ocupados en sectores de baja productividad/a., 1994, 2000 y 2007 (Porcentajes, promedios simples)



Fuente: CEPAL, en base a CEPALSTAT, base de datos en línea: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1>

Notas:

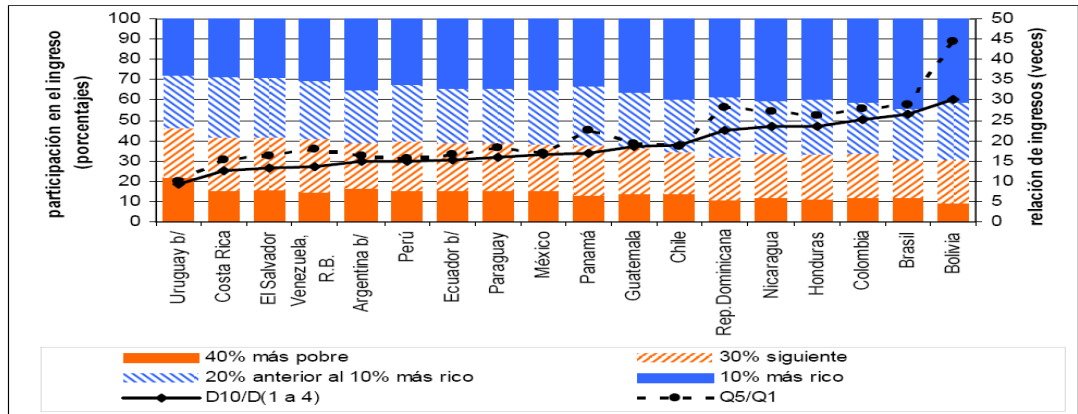
/a. Se incluyen Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

/b. Sin datos sobre Guatemala y República Dominicana.

GRÁFICO N° 9 y N° 10

DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

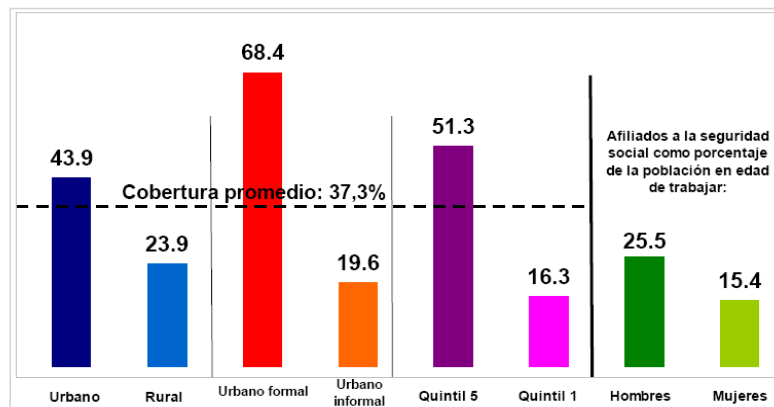
Estructura de la distribución del ingreso por deciles, 2003/2005 a/
Proporción del PIB percibida por distintos grupos socioeconómicos



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.
b/ Área urbana.

Precariedad, desprotección. En el 2006, el acceso a la seguridad social entre los ocupados en AL llegó a un 37.3%, y entre los ocupados informales urbanos alcanzó apenas a un 19.6%.

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): OCUPADOS ^a AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, ALREDEDOR DE 2006



Fuente: CEPAL (2008). Panorama Social de América Latina 2008.

^a Trabajadores ocupados de 15 años y más que declararon ingresos laborales. En el caso de Argentina y República Bolivariana de Venezuela, asalariados. Promedio simple.

Uno de los objetivos que se planteó el Estado en los 90', fue la llamada “**modernización**”, cuya meta fue la reestructuración, a partir de un cambio en las formas tradicionales de funcionamiento, a lo que se le suma una creciente delegación de sus funciones con nuevos agentes económicos y sociales donde la institución emblemática la constituía “LA EMPRESA”.

Esta reforma significó la decadencia y descomposición de las instituciones sociales, con un debilitamiento de los actores sociales y el crecimiento de la exclusión y fragmentación social. En este contexto se gesta el *rol de los gobiernos locales y con él, la redefinición de las funciones específicas* de los mismos.

“Las reformas implementadas en los países de América Latina, se realizaron a partir de una serie de diagnósticos institucionales, especialmente elaborados por los organismos internacionales. A ello se le sumó la crisis de financiamiento del sector público y la fuerte voluntad política por liberar o desestatizar una serie de empresas y servicios estatales... En el proceso de reforma, lo que se impulsó fue la creación de nuevos diseños Institucionales buscando principalmente la Estabilidad Económica...”

En la planificación de la política social en la Argentina, Chile y Uruguay, colaboraron la mayoría de las agencias especializadas de *Naciones Unidas*:

- **OPS.** Oficina Panamericana de la Salud.
- **OIT.** Organización Internacional del Trabajo.
- **UNICEF.** Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
- **CEPAL.** Comisión Económica para América Latina.

También las fundaciones y/o Institutos de mayor prestigio que trabajan con relación a diversas áreas sociales.

Todas estas labores fueron llevadas a cabo, inmersas en la crisis, dado que la realidad compleja mostraba una lucha entre lo estatal, lo societal y la acción social, cuya referencia era un marco teñido de cambiantes procesos de transformación, que fueron rompiendo los cimientos tradicionales del Estado (tal como se entendió hasta fines de los años 80).

Estas líneas son las que llegaron a los distintos Ministerios de los Países, para resguardar:

a) *Un ajuste económico influenciado de una visión económica de corte neoliberal.*

b) *“Una serie de procesos “centrífugos” del Estado hacia la Sociedad: privatizaciones, cese de personal, descentralización, que alteraron las articulaciones clásicas de la Sociedad con el Estado.*

c) *Un difícil y contradictorio camino de “reorganización” del Estado- en el marco de su relación con la sociedad-, partiendo de sus tradicionales rasgos centralizados, burocráticos, Keynesianos; que no parece haber dado resultados claros, más allá de la privatización, la descentralización y la fragmentación”.* (FLACSO “La exclusión social, Juan Villareal).

Es importante graficar los aspectos preponderantes de este periodo graficándolo en un cuadro:



3.1.2 ¿Cómo se reproduce en las políticas educativas las notas sobresalientes del contexto neoliberal?

Aparecen cada vez más evidencias de resignación, enmascaradas en pensamientos del tipo "... cómo vamos a cambiar la transformación educativa si ya los docentes la han aceptado y están cambiando la mentalidad" para buscar una respuesta recurrimos a la **Entrevista realizada a la Lic. Myruam Feldfeber, para la Revista Generación Abierta Nro. 54, que se publicó durante el año 2009, que transcribimos a continuación.**

G.A.: *En uno de tus artículos decís que en la década del 90 se pone en cuestionamiento el papel que venía desempeñando el Estado, ese Estado Benefactor, sobre todo en el ámbito educativo. ¿En este nuevo siglo pensás que continúa cumpliendo el mismo rol que en los 90 o ha cambiado?*

M.F.: Esta es una pregunta central, hay varias cuestiones, sí, hay un cambio en la orientación de las políticas de lo que fue el modelo reformista de los 90 que encuentra ciertas líneas con todo lo que tenga que ver con procesos de transferencia de responsabilidades y privatizaciones. Hay toda una discusión acerca de las políticas educativas actuales y en qué medida implican o no un cambio de rumbo con respecto a lo que fue el modelo de los 90. Por lo menos uno observa inclusive a nivel retórico que hay ciertas líneas de cuestionamiento a lo que fue ese modelo, estos modos de construcción de la política pública en el terreno económico, social y también en el terreno educativo, sobretodo estos cuestionamientos a partir de intentar reposicionar un lugar central o más fuerte para el Estado y recuperar la centralidad de la política, que había sido desplazada frente a la lógica de mercado o al papel de la sociedad civil pero por fuera de la responsabilidad del Estado. Pero es un gran signo de pregunta, el ejemplo más elocuente es la Ley de Educación Nacional, donde se ve esta tensión en cuanto a continuidad, en cuanto a ruptura con respecto al modelo de los 90.

Uno lo que puede observar es que ha habido gobiernos de los dos signos que han asumido en América Latina, en algunos queda más clara esta transformación, como en Bolivia, Venezuela y Ecuador y en otros países como Chile que ha avanzado hacia un modelo de concertación. Hay diferentes modelos, en Argentina según un trabajo realizado sobre nuevas políticas en América Latina publicado por FLACSO Uruguay, analizan que pasa con esta nueva política en América Latina y en el caso de Argentina, se ve que hay un rumbo incierto, que no se sabe muy bien hacia donde se está caminando y en qué medida esta recuperación de la centralidad de la política constituye un elemento central en la realidad de nuestro país, además cómo se piensa la política, sí la política es gestión de lo posible, de lo que hay o se intenta transformar o ver los límites de un modelo, que a través del sistema educativo ha sido de exclusión social. Si bien es alto el nivel de ingreso a la escuela primaria no todos terminan la primaria, ver en qué condiciones se escolarizan, no todos pasan al nivel secundario, ni todos terminan, quiénes lograr tener estudios de nivel superior. Esta desigualdad social tiene su correlato en un sistema educativo que también o directamente excluye a aquellos que

quedan afuera o aquellos que entran pero tienen una experiencia escolar que algunos la caracterizan como experiencias fragmentadas, desde sus vivencias, desde las expectativas que los docentes desarrollan, inclusive desde las horas de escolarización, desde el tipo de propuesta pedagógica. Lo que hace muy difícil pensar la idea de un sistema educativo. ¿Tenemos un sistema educativo en la Argentina? ¿Qué es el sistema educativo argentino?

Aquel sistema que siempre fue un sistema desigual, pero que tenía un modelo tendiente a la inclusión social, con una aspiración más universalista que el modelo que se comienza a instaurar a partir de la dictadura militar y que con la reforma de los 90, está pensado al servicio de la contención social desde una lógica compensatoria.

Hay un gran debate, ¿qué hacer? ¿Cómo enfrentar esta política hegemónica que deseamos construir una “contrahegemonía” pedagógica y educativa? ¿Qué puede hacer el militante partidario o sindical? ¿El profesional y trabajador de la educación?

Nos enfrentamos con un dilema que debe analizarse como una confrontación de fuerzas en cada momento histórico: ¿Teoría de los intersticios (aprovechamiento de los espacios dentro de los aparatos de Estado) o cooptación o resistencia? ¿Dónde nos ubicamos: adentro para tratar de cambiar o afuera para resistir? Este es el debate actual frente a una política no sólo continuista sino de agudización de una política educativa perversa.

Las notas actuales de la política educativa se enlazan con los aspectos regresivos del neoconservadurismo y lo reproducen en el funcionamiento del sistema educativo. Es una política no sólo continuista, sino que ha avanzado o pretende avanzar en aspectos que se cuestionaban, que no pudieron ser implementados en la política educativa anterior, pero que ahora, gradualmente en la toma de decisiones se imponen casi sin resistencia.

Se sufre un profundo proceso de cooptación que consciente o inconscientemente está haciendo aceptar la consolidación de una política educativa que se entrama con los monopolios a través de los cuales los países centrales dominan la economía, la política y la ideología mundial.

Siguiendo con el análisis vemos que en los últimos quince años del siglo xx se caracterizaron por el establecimiento de un conjunto de reformas educativas que tenían una serie de metas comunes, entre las que podemos mencionar: lograr mayor equidad en

el acceso a la educación; mejorar la calidad del servicio ofrecido, así como de sus resultados; establecer un conjunto de sistemas que tendieran a informar a los usuarios (estudiantes, padres de familia y sociedad) de los resultados de la educación; revisar los contenidos que se integraban al currículo y en algunos casos a los libros de texto; en menor medida se busca incorporar los aportes de la psicología del aprendizaje (generalmente los vinculados con las llamadas ciencias cognitivas) a las orientaciones para el trabajo docente.

La reforma educativa, en un principio necesitaba para hacerse realidad, la adhesión de los docentes. Por ello detrás de la ilusión de la “participación”, se generó un proceso de aceptación de la nueva ley. Esta tuvo mayor cantidad de adeptos en los niveles primarios. En secundarios después de cierta lucha se acató, y fue más resistida en los docentes y estudiantes de la Universidad.

Estos cambios que se proponían asumir, nuevas perspectivas de educación necesitaba de mecanismos de desempeño de los que están en condiciones de actuar, y por lo tanto de llenar de significado una reforma, esto es, los docentes.

En términos generales podemos afirmar que las reformas educativas que se impulsaron en la región a finales del siglo xx, se caracterizaron por un reemplazo de la concepción nacionalista de la educación, que había sido sostenida por el Estado desarrollista, por otra, que parte de un Estado liberal que funciona de acuerdo con las reglas del mercado (oferta y demanda). De igual manera, se puede reconocer el desarrollo de una estrategia relativamente común para iniciar la reforma, que parte de un reconocimiento de la crisis interna del sistema educativo y de la necesidad de realizar cambios a partir de los requerimientos que emanan del proceso de mundialización.

Así se identifican una serie de problemas vinculados con la “falta de calidad de la educación”, tales como altos índices de repitencia, menor dominio de aprendizajes que muestran los estudiantes, falta de innovación de los métodos de enseñanza. En ocasiones esta situación es documentada por diversos estudios científicos en materia educativa.

En cuanto a los factores externos de la reforma, estos surgen del cambio de concepción de la educación que difundieron diversos organismos internacionales. En 1990 el **Banco Mundial** publicó un estudio sobre la educación básica titulado La educación primaria. Documento de Política, que constituye un referente de algunas

temáticas, entre las que destacan la necesidad de revisar los libros de texto, la propuesta de evitar incrementos salariales a los docentes que no estuvieran vinculados a un análisis de sus resultados, la justificación para establecer un proyecto escolar, la propuesta de descentralizar el sistema.

Por otra parte, la **UNESCO** ha jugado en los últimos 50 años un papel relevante en el análisis y comparación de los sistemas educativos. Eso llevó a este organismo a promover reuniones internacionales de ministros de educación con la finalidad de acordar, en el marco de un amplio respeto a las características de cada país, un conjunto de medidas que tendieran a incrementar la escolaridad.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha enfocado sus acciones a la educación. En el documento *La educación como catalizador del progreso* (abril 1998), indica: “La educación es percibida cada vez más, y con razón, como un elemento vital para el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades en el ingreso (...) cada vez más la educación está siendo percibida como el principal catalizador del desarrollo”. La participación del Banco se ha desplazado del apoyo a la construcción e infraestructura a una mayor preocupación por el mejoramiento de la calidad, y al apoyo de la supervisión y la descentralización. Sobre todo se han apoyado préstamos para educación primaria, pero a partir de 1997 las cantidades destinadas a educación secundaria y vocacional representaron más del 80 por ciento de los préstamos del año.

Ciertamente, y esto hay que tenerlo presente, **la mundialización** de los conceptos y categorías para analizar la educación es el resultado del siglo que concluyó, y en este proceso tuvieron un papel activo que se acentuó a raíz de las crisis económicas. Pero ellos no son los únicos responsables de lo que acontece en los países, pues sus exposiciones requieren de una recepción interna y de técnicos y especialistas que traduzcan los planteamientos generales a situaciones locales. Ciertamente es valioso el señalamiento que al respecto realiza Coraggio, cuando expresa que existe un deslumbramiento y una complicidad de algunos “técnicos nacionales” hacia las propuestas de los organismos internacionales, y sobre todo una dificultad para proponer alternativas que muestren un nivel de integración y de estructuración como el que se desprende de tales organismos. Varios autores han planteado en América Latina que en la actualidad los especialistas y los actores de educación toman alguna de estas dos posiciones: asumir las propuestas como las únicas viables, o rechazarlas tajantemente y

regresar a los proyectos educativos de los años cincuenta o sesenta. Algunos especialistas e investigadores, no pudieron generar una sólida discusión sobre la construcción de una vía de modernización que recupere elementos nacionalistas, desarrollistas y del Estado de bienestar que permita ofrecer una alternativa consistente, coherente y que signifique asumir elementos ineludibles de la modernización, empezando por romper con la idea de usuarios de la educación, por la de sujetos de derecho de la educación. Pero para no quedar en una expresión de deseo es importante pensar no sólo en el Estado de Derechos, sino el de Garantías. Esto no está dado, hay que construirlo, y esta lucha no es individual es colectiva, por ello hoy más que nunca en educación debemos pensar en la construcción ciudadana.

Las reformas impulsadas por el financiamiento surgen de la necesidad de “reducir los presupuestos del sector público”; son el resultado de una crisis económica que obligó a los países de la región a encontrar una forma de disminuir el gasto en educación. Según estos autores, se encuentran comprimidas por la necesidad de lograr un incremento simultáneo en la matrícula. Por su parte, las reformas impulsadas por la competitividad son una respuesta al proceso de mundialización; parten de la necesidad de incrementar el rendimiento educacional y las habilidades laborales en formas nuevas y más productivas, con el objeto de preparar capital humano de más calidad, para lograr una mayor competitividad en el escenario mundial. Finalmente, las reformas impulsadas por la equidad trataron de modificar la función política de la educación como fuente de movilidad *social*.

Ciertamente los autores expresan que estos tres componentes de alguna manera se encuentran en las reformas, y ciertamente se puede afirmar que sí en algún sentido; sin embargo, tal como dichos autores reconocen, la mayoría de las reformas tiene como intencionalidad real, oculta en el discurso que las sustenta, **la reducción del gasto educativo**, aunque desde un punto de vista argumental se exprese lo contrario.

Esta realidad es un peso en las reformas que explica el gran valor que se concede a los elementos formales de las mismas: incremento de estudiantes en el sistema, aumento del índice de aprobación de cursos, mejoramiento de los libros de texto, aumento de horas en el calendario escolar, mayor control en el desempeño formal del docente.

A pesar de que hay un reconocimiento explícito con relación a que una de las motivaciones de las reformas educativas se encuentra vinculada con la reducción del gasto en educación, se mantiene un discurso que sostiene que su principal interés se centra en su mejoramiento.

La disminución del gasto, por último, se expresa en una reducción del salario docente y tiene efectos en su “rendimiento” y en la motivación frente a su trabajo, lo que resulta muy preocupante, porque existen evidencias de investigación educativa que muestran que el docente influye directamente en los resultados que pueden mostrar los estudiantes.

El ideario de la reforma supone otra cosmovisión de la educación, **donde lo pedagógico está ausente**. Podemos afirmar que los componentes de la reforma no sólo se vinculan con los métodos y los contenidos de enseñar. Es factible que exista una nueva propuesta de contenidos dejando intactos los métodos. Estos últimos dependen de otras variables que se dejan iguales en el proyecto educativo; dichas variables son las relacionadas con las “condiciones de trabajo docente”, o sea, con la infraestructura escolar, las características del aula, el mobiliario, los materiales, que se colocan a disposición de los alumnos y de los docentes (y en el caso de existir tales materiales, los ordenamientos administrativos sobre su uso). Habría que considerar dos elementos en esta cuestión: la accesibilidad del material, esto es, si el docente puede recurrir al mismo cuando lo necesita sin trámites burocráticos, y las consideraciones administrativas frente al deterioro del propio material. Hay instituciones que prescriben que si se daña el material (un video, una computadora, un mapa) el docente debe pagarlo. Estas disposiciones se convierten en un estímulo a no emplear el material.

Los cambios de contenido pueden ser asumidos por el docente en virtud de que sobre ellos se valora el aprendizaje de sus alumnos; sin embargo, los fundamentos de tales cambios no siempre son comprendidos.

Más difícil es hablar de la existencia de cambios de metodología, cuando la generalidad de las reformas no se ha preocupado por ellos. Más aún, cuando las técnicas de medición de la calidad impulsan al docente a “procurar” los procesos que garanticen la eficiencia de resultados, frente a aquellos que busquen desarrollar procesos.

En este contexto el docente no asume ni el nuevo “debe ser” de la educación, ni necesariamente logra mejorar su desempeño docente.

La reforma no cambia los mecanismos y procesos del funcionamiento escolar. La reforma modifica libros, establece nuevos sistemas de regulación del trabajo académico (evaluación de docentes y de estudiantes), incorpora una nueva cosmovisión de la educación, pero no está concebida para modificar la “institución escuela”, sus mecánicas de funcionamiento, sus estructuras organizacionales.

La reforma misma se encuentra atrapada en la necesidad del Estado de reducir el **gasto social**, y, a la vez, en la exigencia de impulsar una **reforma que eleve la calidad de la educación**, lo que entre otras cosas implicaría mejorar tanto la infraestructura escolar como las condiciones de trabajo docente. **La educación, de ser una función social del Estado nacional, se convirtió en una carga fiscal, y la reforma en el instrumento para aligerar dicha carga.**

CAPÍTULO IV

4.1 El rol de los organismos internacionales en la elaboración de agendas y políticas para el desarrollo de la educación

El objetivo de este apartado es explorar el papel de los organismos internacionales en la creación y difusión de discursos sobre desarrollo y en la aplicación de políticas en este ámbito.

Se trata de analizar la misión, las funciones y la evolución de diferentes organismos internacionales y la lucha contra la pobreza. En particular, nos centraremos en el papel jugado por dos organismos internacionales centrales en el campo del multilateralismo educativo de posguerra: la UNESCO y el BM.

La UNESCO fue el organismo encargado de las cuestiones educativas internacionales dentro del orden multilateral de posguerra. Su evolución, sin embargo, muestra su progresivo desplazamiento como agente central en el desarrollo educativo de los países del sur y en la difusión de ideas hegemónicas en este campo.

El BM, en cambio, se definió como un organismo con funciones exclusivamente económicas que, por tanto, no tenía ningún vínculo con la educación. Su evolución, en este caso, muestra la historia de una progresiva hegemonía no sólo en el diseño de las políticas educativas y para el desarrollo en los países del sur, sino sobre todo en la definición de las agendas de acción a nivel internacional. La evolución de ambos organismos en el periodo que nos ocupa (1945-1980), además, ofrece una de las claves para entender la hegemonía que adquiere el BM dentro del paradigma actual de desarrollo.

4.1.1 El multilateralismo de posguerra y el ideal del desarrollo

El final de la Segunda Guerra Mundial estuvo marcado por la creación de numerosos organismos internacionales. Dichos organismos se crearon con la doble finalidad de “preservar el orden” y “estimular el desarrollo”. Dos finalidades que se concretaron de diferentes maneras y se abordaron a partir de diferentes frentes pero que eminentemente pretendían evitar la reproducción de las condiciones que habían conducido a la guerra. En este contexto, se entendió que la consecución de la paz y la seguridad tenía que articularse con dos grandes elementos: la prosperidad económica y

la estabilización política. Evidentemente, los factores técnicos no son los únicos que permiten explicar la hegemonía de la teoría del capital humano en el panorama de la planificación educativa internacional. Dichos factores, sin embargo, contribuyen claramente a consolidar tanto su dominio como su poder. Véase Lukes (2005) para un análisis excelente sobre el poder, sus diferentes mecanismos, expresiones y manifestaciones.

Con el objetivo de asumir los compromisos de la época, el multilateralismo de posguerra se estructuró en dos grandes bloques: el **multilateralismo económico** y el **multilateralismo político**. Se entendía que la complementariedad de las acciones de los diferentes organismos internacionales permitiría alcanzar simultáneamente los objetivos de estabilidad económica, desarrollo y bienestar nacional⁶. En este sentido, Jones y Coleman (2005) afirman que a pesar de las importantes diferencias que desde el inicio separaban a las organizaciones del multilateralismo económico y político - fundamentalmente por su forma de concebir y organizar la asistencia al desarrollo-, todas ellas compartían nociones generalizadas de “modernidad” como proyecto de construcción nacional y vinculaban la modernización con la consecución de seguridad (a pesar de que el concepto de seguridad se entendía de diferentes formas y se estimulaba a partir de diferentes vías).

Efectivamente, todas las instituciones multilaterales de posguerra se crearon con el objetivo de amortiguar las oscilaciones económicas, garantizar la paz y difundir una visión liberal y modernizadora del desarrollo nacional. En términos generales, los organismos internacionales de posguerra promovieron un modelo de desarrollo nacional que ponía el énfasis en la **modernización** (Mundy, 1998). Bajo este modelo, no sólo se asumía la importancia del estado como agente de desarrollo de los países recién independizados, sino que además se defendía la intervención estatal como mecanismo clave para asegurar el bienestar de los países ya desarrollados. Los organismos internacionales de posguerra, por tanto, tuvieron un papel fundamental en la consolidación del Estado de Bienestar Keynesiano, configurando lo que Karen Mundy (1998) denomina como un régimen limitado de “**multilateralismo redistributivo**”. Tal como señala la autora, la consolidación del Estado de Bienestar llegó a estar explícitamente vinculada con el desarrollo de un sistema interestatal y una economía mundial liberal y estable, hecho que explica los amplios mandatos atribuidos a los organismos internacionales de posguerra. La promoción de la seguridad social, la

igualdad y el bienestar eran objetivos centrales del multilateralismo de posguerra y de todos los organismos internacionales que formaban parte de este sistema.

Dentro de este proyecto, orientado a la búsqueda de la seguridad, el desarrollo y la estabilidad, se dio una importancia central a la **educación**, convirtiéndose en un componente central del multilateralismo de posguerra. Hay que tener en cuenta, que después de la Segunda Guerra Mundial los sistemas educativos nacionales jugaron un papel central en la construcción del compromiso social para desarrollar y mantener el estado de bienestar, prometiendo tanto la modernización económica como la igualdad social (Carnoy y Levin, 1985; Dale, 1989, 1997).

De hecho, la ampliación de la educación se entendía como un elemento clave para la cohesión social y la creación de conciencia nacional y jugaba un papel fundamental en la legitimidad de los Estados Keynesianos de Bienestar de la segunda mitad del siglo XX. Por otra parte, los sistemas educativos tuvieron un rol central en el desarrollo de los países recién independizados, ocupando un rol central en sus estrategias de desarrollo nacional. El desarrollo de los sistemas educativos nacionales en los países del sur se convirtió en una parte indispensable para la construcción nacional y la formación estatal (Mundy, 2005). El multilateralismo de posguerra, no obstante, no sólo defendía el papel activo de los estados en la construcción y desarrollo de los sistemas educativos nacionales, sino que además enfatizaba la cooperación internacional en educación como un componente clave para la construcción de una sociedad pacífica y democrática a nivel internacional. La educación se definió como una cuestión clave para la organización internacional (Jones y Coleman, 2005).

La importancia atribuida a la educación para la construcción de un mundo estable, productivo y sin guerras se basaba, según indica Jones (2007), en dos grandes presupuestos: por una parte, la educación podía contribuir a la paz, al entendimiento internacional y a la promoción de los derechos humanos; por otra, la educación podía estimular la productividad laboral, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Hay que tener en cuenta, además, que “en cada caso, los presupuestos se basaban en la provisión del tipo de educación adecuada; de otro modo, la educación no sólo podría fracasar en estos objetivos, sino que podría ir contra ellos” (Jones, 2007: 325). La reflexión de Jones (2007) indica claramente la importancia que tuvieron los **aspectos normativos** en la configuración del multilateralismo educativo. Es decir, la cooperación internacional en educación no sólo se orientó a la ayuda financiera y

monetaria hacia los países del sur, en un sentido técnico, sino que paralelamente, pretendía contribuir a extender las “mejores opciones” de política educativa a nivel internacional. De hecho, el multilateralismo educativo de posguerra definió dos grandes campos de intervención (Mundy, 2007): por una parte, se orientaba a apoyar la expansión y el desarrollo de los sistemas educativos de los nuevos estados independientes; por otra parte, se orientaba a establecer normas, criterios y pautas para orientar el desarrollo educativo a nivel internacional. Es decir, contribuía a delimitar “los marcos de lo pensable” en el campo del desarrollo educativo.

Los dos organismos internacionales más importantes para entender las características y la evolución del multilateralismo educativo desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta los años ochenta son la UNESCO y el BM. La UNESCO fue la organización de posguerra encargada explícitamente de liderar las prioridades y políticas de intervención en el campo de la educación para el desarrollo. Se trata de la organización de iure del multilateralismo educativo.

El BM, en cambio, quedó encargado de garantizar la estabilidad y prosperidad económica necesaria asegurar el desarrollo de los países del sur, aunque de facto, se ha convertido en la organización líder del multilateralismo educativo.

Dichos organismos, además, tuvieron un papel esencial en el proyecto de la Guerra Fría, a través de la incorporación de los países recién independizados a los modelos de la sociedad occidental y a la economía capitalista mundial. Tal como señala Mundy (1998): “en muchos sentidos, estos marcos internacionales consensuados surgieron como una alternativa defensiva al modelo comunista de redistribución nacional e internacional consolidado en la Unión Soviética y en los países del Este”(Mundy, 1998: 454).

4.1.2 La UNESCO: la historia de un progresivo desplazamiento.

El mandato de la UNESCO: entre el idealismo y el funcionalismo

La UNESCO es una de las instituciones más representativas del multilateralismo político de posguerra. Se creó en 1945 como la agencia especializada de las Naciones Unidas (NNUU) encargada de la educación y, de hecho, se trata de la única organización dentro del sistema de NNUU cuyo mandato constitutivo se dirige directa y explícitamente a cuestiones educativas. El resto de organismos de NNUU no incluyen entre sus objetivos iniciales ningún tema relacionado con la educación y la mayoría de

ellos no se involucraron en cuestiones educativas hasta los años sesenta. Es más, durante muchos años la UNESCO se encargó de proveer a todos los expertos para todas las actividades educativas de las NNUU, incluidas aquellas financiadas por otros organismos internacionales. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, por tanto, la UNESCO ocupaba una posición privilegiada para jugar un papel dominante en el discurso educativo internacional y en el diseño de las políticas educativas para el desarrollo (Chabbott, 1998).

La misión de la UNESCO, según precisa su mandato constitucional, es “contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales” (UNESCO, 2004b: 8). La carta constitucional de la UNESCO, además, incluye la promoción del bienestar común de la humanidad y la defensa de la educación como derecho humano universal.

Los años sesenta, de hecho, no sólo representan el periodo histórico en que la mayoría de organismos internacionales empezaron a intervenir en educación, sino que sobre todo reflejan un momento de creciente consenso entre los organismos internacionales respecto a las virtudes de la educación para el desarrollo. Uno de los factores que explica este consenso internacional es la creciente influencia de la teoría del capital humano.

En este sentido, la constitución de la UNESCO representa una clara expresión de lo que Jones y Coleman (2005) denominan como “internacionalismo idealista”. Un idealismo, sin embargo, con dificultades de concreción y bajo el cual no quedaba claro cuál sería exactamente el ámbito de intervención de la nueva institución en el marco del multilateralismo educativo global (Jones, 1988). El mandato de la UNESCO, tal como definía su constitución, “era a la vez amplio, idealista y vago” (Mundy, 1999: 31).

El origen de la UNESCO, de hecho, fue objeto de numerosos debates y disputas centradas en la naturaleza que debía adquirir la organización. Estos debates se centraban en si la UNESCO debía priorizar los aspectos prácticos y funcionales o los aspectos intelectuales e idealistas de su programación.

Es decir, la cuestión central era decidir si la nueva organización debía focalizarse en cuestiones de carácter funcional, centradas en la reconstrucción de las

infraestructuras escolares destrozadas por la guerra y en la cooperación educativa o si sus objetivos debían ser menos tangibles y debía constituirse en un foro de ideas, basado en intercambios de ideas y experiencias educativas a nivel intelectual que sirvieran de guía para las políticas educativas nacionales. Estados Unidos y Reino Unido fueron los principales defensores de la primera posición, mientras que Francia se posicionó a favor de la segunda. Los debates iniciales sobre el diseño de la UNESCO no sólo se basaron en la tensión entre el intelectualismo y el funcionalismo sino también en la forma de gobernar la institución.

Fundamentalmente, se trataba de acordar cuál debía ser su grado de “exclusividad” y de “intergubernamentalidad”. Es decir, se trataba de responder a dos preguntas centrales: ¿cómo debían establecerse los procesos de decisión entre los miembros de la organización? y ¿quiénes serían los miembros de la organización? La primera cuestión generó un consenso generalizado entre los gobiernos presentes y la UNESCO se definió como una de las organizaciones más universales y representativas de las NNUU. La segunda cuestión, sin embargo, volvió a generar visiones contrapuestas. Estados Unidos y Reino Unido insistieron en el carácter intergubernamental de la UNESCO, en el cual los gobiernos definirían su rol, aprobarían su programa, proveerían sus fondos y establecerían los criterios de evaluación. Francia, en cambio, defendió la constitución de la UNESCO como un foro que fuera mucho más allá de la cooperación intergubernamental, y que uniera a intelectuales, representantes de profesorado y asociaciones no gubernamentales para la reflexión conjunta sobre la educación.

Los debates sobre la fundación de la UNESCO concluyeron con el triunfo de las tesis inglesas y americanas en los dos terrenos de discusión. A pesar de que la constitución de la UNESCO recoge el espíritu de las tesis idealistas e intelectuales respecto al rol de la organización, la UNESCO se acabó definiendo como una organización intergubernamental orientada por fines prácticos de cooperación y desarrollo educativo. La constitución de la UNESCO, de hecho, establece que se trata de una organización de estados nación, representados por gobiernos, elegibles en virtud de su membresía en las NNUU. Estos debates son de crucial importancia para entender el programa actual de la UNESCO en educación (Jones y Coleman, 2005) y explican gran parte de las limitaciones que siempre ha enfrentado la organización para desarrollar el rol hegemónico que estaba destinado a jugar en el marco del multilateralismo

educativo global. De hecho, las divergencias iniciales entre sus países miembros se fueron incrementando gradualmente, hecho que explica, junto con los elevados problemas de financiación, las grandes dificultades que tuvo que enfrentar la UNESCO para concretar su intervención en el campo de la educación para el desarrollo.

La financiación de la UNESCO corre a cargo de los estados miembro, cuyas obligaciones financieras vienen determinadas por una fórmula que pondera el tamaño del estado en función de su economía y población. Desde su origen, sin embargo, la UNESCO ha tenido que enfrentar numerosos problemas financieros que han limitado claramente su capacidad para desarrollar e implementar el amplio mandato con el que se creó. El primer problema de financiación apareció en los años cincuenta cuando Estados Unidos y otros países occidentales decidieron canalizar el mayor volumen de sus presupuestos de ayuda al desarrollo hacia programas de ayuda bilaterales y no hacia las organizaciones de NNUU tal como se había establecido originalmente (Chabbott, 1998; Mundy, 1998, 1999).

El resultado fue la drástica reducción de fondos de la UNESCO, quedándose con un presupuesto que nunca ha conseguido superar al de una universidad europea mediana (Jones, 1998: 37). Tal como afirma Mundy (1998) “la brecha entre el amplio mandato de la UNESCO y su presupuesto limitado y entre el universalismo formal de su mandato y los intereses cada vez más divergentes de sus naciones miembro desestabilizó profundamente a la organización” (Mundy, 1998: 456).

En efecto, el bajo presupuesto de la UNESCO hace que se tenga que centrar fundamentalmente en el trabajo intelectual y normativo, dejando en segundo lugar los programas educativos a gran escala. Ésta es la paradoja: a pesar de que la UNESCO tenía que ser una organización intergubernamental y funcional, los límites presupuestarios la convirtieron en una “organización people to people” (Jones, 1990: 50) centrada en el fomento de intercambios y deliberaciones, en la organización de conferencias, en la recogida de estadísticas y en el desarrollo de un número limitado de proyectos piloto (Jones, 1988, 1990; McNeely, 1995; Chabbott, 1998; Jones, 1999; Mundy, 1999).

De hecho, todas las actividades y programas educativos de la UNESCO dependen de las contribuciones voluntarias extra-presupuestarias que provienen de la

colaboración financiera de otras agencias de NNUU o de las donaciones del sector privado (incluyendo organizaciones no gubernamentales, fundaciones e individuos).

El programa educativo regular de la UNESCO, esto es, el que se financia a través de las cuotas de los países miembro, se tiene que centrar exclusivamente en el trabajo normativo e intelectual porque es precisamente el que requiere menos financiación (Courtney, 1999) De hecho, la propia UNESCO reconoce su dependencia creciente de las contribuciones voluntarias para poder desarrollar programas de acción operativos a nivel nacional. Ver página principal de la UNESCO: www.unesco.org “La organización” “donantes y socios”.

De este modo, la UNESCO ha tenido que enfrentarse permanentemente a la amplitud de su mandato y a la imposibilidad de su concreción. Los debates entre “foco” y “amplitud” han sido una característica común en el día a día del trabajo de la UNESCO. “Esta es la permanente realidad del trabajo de la UNESCO, una organización incapaz de mantener la propia concepción de sí misma” (Jones y Coleman, 2005: 73).

Teóricamente las actividades educativas de la UNESCO deberían reflejar los objetivos que describe su Constitución para cada ámbito de actuación. Es decir, educación, cultura, ciencia, ciencia social y comunicación de masas. En cada área la UNESCO debería actuar como un campo para el debate intergubernamental, un espacio de información, un cuerpo regulador o establecedor de normas, un suministrador de servicios y programas para los estados miembro, y un apoyo de los enlaces e intercambios no gubernamentales (Mundy, 1998). De hecho, las discusiones diplomáticas que rodearon la creación de las NNUU, generaron un amplio consenso referente a la necesidad de que la UNESCO combinara elementos muy diversos en su programa.

El problema, según Jones (1990) es que este consenso- o compromiso político- hizo que la UNESCO tuviera un amplio rango de principios programáticos antes de considerar cuál sería la naturaleza misma de las actividades realizadas. ¿Cuál era exactamente el tipo de intervención que tenía que priorizar la organización? ¿Cómo podía conseguir los múltiples objetivos definidos en su mandato constitucional? ¿Cómo concretar este programa tan amplio y ecléctico, en medio de las disputas permanentes entre sus estados miembros y la falta de presupuesto constante?

Hacia la concreción del mandato: límites, dificultades y resistencias

Todas las actividades educativas desarrolladas por la UNESCO desde su origen han intentado ordenar y dar sustancia a las amplias expectativas que rodearon su creación (Mundy, 1999).

Desde el inicio, ha desarrollado numerosas actividades en el sector educativo y ha intentado desarrollar programas que contribuyeran a definir y concretar su campo de intervención.

La UNESCO ha desarrollado numerosas conferencias internacionales y regionales en el campo de la educación, ha realizado un importante trabajo de recogida de estadísticas educativas internacionales, ha establecido convenios con otros organismos internacionales, ha firmado acuerdos de colaboración con asociaciones de profesorado, etc. Sin embargo, no ha conseguido el apoyo financiero necesario para impulsar y liderar el desarrollo de programas educativos a gran escala. Las discusiones permanentes sobre cómo concretar su mandato y los problemas vinculados con la baja financiación le han obligado a centrarse en la resolución de sus propios problemas internos y le han impedido desarrollar un papel central en el terreno educativo internacional.

La función de la UNESCO ha tenido que limitarse mayoritariamente al apoyo, la documentación y la investigación (Jones, 1988; Mundy, 1999), mostrando numerosas dificultades para concretar su amplio mandato en acciones concretas y para desarrollar un rol de liderazgo en el campo del desarrollo educativo.

A pesar de las dificultades que la UNESCO tuvo que enfrentar desde su origen, los años cincuenta y sesenta fueron décadas de numerosa actividad por parte de la organización, hecho que le otorgó no sólo experiencia sino sobre todo reputación internacional en el área educativa internacional. Durante los años cincuenta la UNESCO desarrolló una intensa actividad en el ámbito de la educación fundamental y en la promoción de la escolarización universal y, a pesar de que careció de recursos para poder aplicar programas a gran escala en este ámbito, desarrolló numerosas conferencias, estableció acuerdos de colaboración y marcó compromisos de actuación en el sector.

El trabajo en estos temas, además, sirvió para ilustrar el compromiso de la UNESCO con la promoción de los derechos humanos y permitió reflejar su concepción

del desarrollo educativo vinculada con la búsqueda de la igualdad de oportunidades a escala internacional.

Los años sesenta, en particular, fueron la época de mayor visibilidad y repercusión del trabajo de la UNESCO. De hecho, se puede afirmar que fue el momento en que consiguió incidir con más énfasis en la configuración de la agenda internacional para el desarrollo de la educación.

Este hecho se debe a dos motivos fundamentales: por una parte, Estados Unidos entendió que la financiación al desarrollo era un medio central para frenar el comunismo y, consecuentemente, aumentó de forma sustancial los recursos para los organismos multilaterales; por otra parte, se inició “la década de las NNUU para el desarrollo”, con lo cual se ampliaron los debates sobre el propio concepto de desarrollo y sobre el papel que debía jugar la educación en su consecución (Arndt, 1987). En este contexto, se reforzó mucho la autoridad y legitimidad de la UNESCO, permitiéndole ir más allá de las tensiones internas entre sus países miembros y de sus recursos limitados (Mundy, 1998, 1999).

En efecto, en 1960 la UNESCO declaró que la educación sería su prioridad fundamental y atribuyó una importancia central a la educación para el desarrollo. A partir de este momento, trasladó el foco de su acción educativa a la educación secundaria, técnica y superior, dejando la lógica de educación fundamental (educación no formal, de adultos y alfabetización) en una posición secundaria. La UNESCO, tal como señala Mundy (1998) fue adoptando un enfoque técnico/ planificador del multilateralismo educativo, donde “el compromiso fundacional con la educación como derecho básico universal se iba imbricando más profundamente en el lenguaje de la planificación nacional y la modernización económica” (Jones, 1988: 116). Efectivamente, durante los años sesenta la UNESCO empezó a hablar de la importancia de expandir la educación como una forma de desarrollo económico y argumentó que la escolarización contribuía a la modernización, no sólo aumentando la productividad laboral sino también reforzando las dimensiones culturales y políticas del desarrollo.

De este modo, la UNESCO jugó un rol importante en la elaboración de una ideología sobre la relación entre educación y desarrollo (Mundy, 1999) y presentó una elevada capacidad de influencia sobre la agenda internacional para el desarrollo. Hay que tener en cuenta, además, que durante esta época las agencias colaboradoras de la

UNESCO (y sobre todo el BM) basaron fuertemente su planificación educativa en el trabajo estadístico desarrollado por la organización, con lo cual la UNESCO se convirtió en “una agencia ejecutiva natural” para el resto de organismos internacionales (Jones y Coleman, 2005: 61).

Desde mediados de los años setenta, sin embargo, la UNESCO se vio inmersa en numerosos problemas presupuestarios y crecientes conflictos entre sus países miembros. Hay que tener en cuenta que en los años setenta no sólo se empezaron a manifestar las primeras crisis de los estados de bienestar occidentales, sino que paralelamente empezaron a crecer las demandas de los países del sur para alterar el carácter profundamente desigual del orden económico internacional. Este contexto estimuló enfoques alternativos al desarrollo por parte de las instituciones multilaterales (Mundy, 1998). Según Mundy (1999) los años setenta marcan la emergencia de una segunda era en la historia del multilateralismo de posguerra y repercutió claramente sobre el trabajo de la UNESCO.

La UNESCO, de hecho, fue uno de los organismos internacionales más afectados por las críticas de la teoría de la dependencia y adoptó muchas de las propuestas del **Nuevo Orden Económico Internacional** (Mundy, 1999; Jones y Coleman, 2005). Las demandas del NOEI volvieron a poner en primer plano del debate internacional el concepto del desarrollo y las causas de la desigualdad mundial (Cox, 1979) y, a pesar de que dichas demandas no siempre se reflejaron en acciones concretas ni alteraron los esquemas de desigualdad internacional, tuvieron un efecto significativo en las actividades de los organismos internacionales de la época de la asistencia técnica en evaluación, experimentación e innovación (UNESCO, 1972).

Los principales cambios que se manifestaron en la agenda de la UNESCO en este contexto fueron dos: por una parte, asumió las críticas de la teoría de la dependencia respecto al valor de la educación formal para promover el desarrollo y empezó a dar más importancia a los medios de educación no formal. Por otra parte, recogió las demandas por una forma de multilateralismo más redistributivo, poniendo más énfasis en la democratización de la educación y en la igualdad de oportunidades. La publicación en 1972 del documento *Learning to Be* tuvo una gran influencia en este sentido. No sólo contribuyó a concretar las nuevas prioridades educativas de la UNESCO sino que, además, explicitó claramente el rol de la organización: la UNESCO quedaba a cargo.

Las demandas del NOEI, por tanto, generaron de nuevo una ampliación de los temas educativos tratados por la UNESCO, al tiempo que le permitieron seguir avanzando en la discusión teórica sobre la relación entre educación y desarrollo.

13 Las propuestas del NOEI fueron formuladas en 1974, cuando la Asamblea General de NNUU aprobó una declaración y un plan de acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. En la declaración del NOEI se reflejaban la mayoría de críticas de la teoría de la dependencia respecto al carácter desigual del sistema económico mundial y se estableció una lista de veinte exigencias hacia los países del norte por parte de los países del sur. Entre dichas demandas destacan las siguientes: el establecimiento de nuevos mecanismos de regulación económica internacional, la redistribución directa de la riqueza entre el Norte y el Sur o el traspaso de la toma de decisiones globales a las instituciones más democráticas de las NNUU (Arndt, 1987).

El problema, sin embargo, fue que los nuevos temas de discusión introducidos en la agenda educativa para el desarrollo no se tradujeron en un programa concreto de actuación y que además tuvieron el mismo poco apoyo internacional que habían tenido los conceptos y propuestas de la UNESCO en épocas anteriores (Mundy, 1999;

Jones y Coleman, 2005). El resultado, tal como indica Mundy (1999), fue la creciente difusión y fragmentación del programa educativo de la UNESCO.

Hay que tener en cuenta, además, que el apoyo de la UNESCO a las reivindicaciones del NOEI creó una creciente politización dentro de la organización. Como resultado, la UNESCO perdió la confianza de algunos donantes bilaterales claves y de otros organismos internacionales (Chabbott, 1998; Mundy, 1998). El resultado de este proceso concluyó con el abandono de Estados Unidos en 1984, seguido por el abandono de Reino Unido y Singapur en 1985. Esta situación representó una drástica caída de fondos y la mayor crisis de la organización en toda su historia. A principios de los años ochenta las actividades educativas de la UNESCO habían intentado mejorar su reputación (Chabbott, 1998). Las actividades de Educación para Todos (EPT), desarrolladas a partir de los años noventa jugarán, de recuperación de legitimidad.

4.1.3 El Banco Mundial la historia de una creciente hegemonía

El origen del BM y su consolidación como organismo de financiación al desarrollo

El BM (El grupo del BM está compuesto por cinco instituciones. El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRD), la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). En este trabajo de investigación utilizamos el término “Banco Mundial” para referirnos al conjunto de instituciones que componen el grupo) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) representan las dos principales instituciones del multilateralismo económico de posguerra. Ambas se crearon en la Conferencia de Bretton Woods (julio de 1944) con la función de garantizar un marco económico global estable y sostenible. Hay que recordar que el contexto de la época vinculaba la modernización y el desarrollo como una necesidad de seguridad entendida en sentido amplio. Teóricamente por tanto ambas instituciones tenían que trabajar de forma coordinada para asegurar la estabilidad y el crecimiento económico tanto a nivel nacional como global. El FMI se encargaría de gestionar el nuevo sistema económico monetario internacional, mientras que el BM se responsabilizaría de otorgar créditos de bajo interés a los países de Japón y Europa para ayudarlos a reconstruir las el porcentaje de votos mínimo necesario para poder tomar una decisión es del 85%, hecho que se traduce en que Estados Unidos es el único país con capacidad infraestructuras destrozadas por la Guerra.

Tanto el BM como el FMI – del mismo modo que el resto de agencias especializadas de NNUU- están constituidos por estados. En particular hay 185 estados miembro en cada institución. La capacidad de voto de dichos estados, sin embargo, muestra una distribución de poder radicalmente diferente a la del resto de agencias de NNUU. A pesar de que a menudo se tiende a analizar al BM y al FMI como organizaciones independientes del sistema de NNUU, se trata de dos agencias especializadas de dicha organización. En cualquier caso, son dos de los organismos con más independencia dentro del sistema de NNUU y, por este motivo, sus actuaciones tienden a entenderse mejor cuando se les considera como bancos, como instituciones financieras dedicadas al préstamo. De hecho, el texto de acuerdo entre las NNUU y el BM estableció lo siguiente: “debido a la naturaleza de sus responsabilidades

internacionales y a los términos del acuerdo, el Banco es, y se requiere que funcione como, una organización independiente” (NNUU, 1952).

Tanto en el BM como en el FMI la capacidad de voto viene determinada por las cuotas de capital aportadas por cada país y, por tanto, difiere sustancialmente de la propuesta “un país un voto” dominante en la mayoría de organismos de NNUU. En la actualidad casi el 40% de los votos de ambas instituciones está en manos de cinco países: Estados Unidos (que detenta el 16’39% de votos en el BM y el 17’5% en el FMI), Japón (7’86% en el BM y 6’3% en el FMI), Alemania (4’49% y 6’1% respectivamente), Reino Unido (4’30% y 5%) y Francia (4’30% y 5%). El poder de voto de algunos países miembro ni siquiera llega al 0’5%, viendo sumamente limitada su capacidad de influencia tanto en la orientación ideológica como en las prácticas de dichos organismos. Hay que tener en cuenta, además, que de veto en ambas instituciones.

La estructura de votos del BM se ha mantenido intacta hasta la actualidad, pero sus funciones originales se vieron alteradas a principios de los años cincuenta. La creación del Plan Marshall (1947) por parte de Estados Unidos se solapaba claramente con las funciones originales que se habían atribuido al BM. Consecuentemente, el Banco recondujo su función y orientó sus actividades hacia el crecimiento económico de los países del sur, adquiriendo progresivamente el perfil de un **banco de financiación al desarrollo** tal y como lo conocemos hoy en día (Couto Soares, 1998; Mundy, 2002; Heyneman, 2003). El cambio en los países destinatarios de los préstamos del Banco, sin embargo, no alteró su lógica de intervención, que siguió centrada en la creación de infraestructuras como base de desarrollo. En el caso de Europa se trataba de reconstruir la infraestructura destrozada por la guerra; en el caso de África, Asia y América Latina se trataba de crearla casi de cero. En ambos casos, por tanto, “la infraestructura era el principal objetivo de los préstamos del Banco y el foco principal de su mandato”

Por tanto, la función del BM era eminentemente técnica y no pretendía desarrollar explícitamente una orientación ideológica ente económico o productivo, considerando la posible inclusión de aspectos sociales en su cartera de préstamos (Heyneman, 2003: 316).

Hay que tener en cuenta, además, que en esta época el BM todavía no expresaba una clara **filosofía sobre el desarrollo** y hasta finales de los años cincuenta prácticamente no se pronunció sobre cuestiones de pobreza y desarrollo (Jones, 2006). En efecto, las actividades del BM, durante su primera década de existencia, se orientaban a la búsqueda de credibilidad y a su propia supervivencia - ambos elementos se medían por su capacidad para aumentar su capital para préstamos.

Las políticas que llevaba a cabo tenían que servir para demostrar que el Banco era una institución seria, prudente y fiable. Invertir en servicios públicos básicos (fundamentalmente infraestructuras físicas) era la manera de conseguirlo (Jones, 1992). Tal como afirman Mason y Asher (1973; citados en Jones, 1992), “era la disponibilidad de financiación para tales propósitos lo que estimuló la reflexión sobre el importante rol de las infraestructuras económicas en el proceso de desarrollo, y no al revés” (Mason y Asher, 1973: 152; citados en Jones, 1992: 11).

A partir de los años sesenta, y como consecuencia de la creación de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), el BM expandió de forma sustantiva sus actividades hacia los países en desarrollo y consiguió consolidar su rol como el mayor proveedor de fondos para el desarrollo dentro del sistema de NNUU. La AID, de hecho, se creó con la intención de financiar el desarrollo de los países más pobres del mundo, a través de créditos a largo plazo y prácticamente sin intereses. Consecuentemente, la actuación del Banco se empezó a orientar hacia “contextos más diversos, con objetivos más diversos y en términos más diversos” (Jones, 1992: 28).

El aumento y diversificación de los países prestamistas del Banco, además, le permitió incrementar la reflexión sobre la naturaleza del desarrollo, expandiendo considerablemente el trabajo analítico en esta área. En el marco de la AID, y debido a su foco en los países más pobres del mundo, se empezó a plantear la posibilidad de intervención del Banco en sectores que fueran más allá de los estrictamente económicos o productivos, considerando la posible inclusión de aspectos sociales en su cartera de préstamos (Kapur et al., 1997a, 1997b).

En cualquier caso, la AID no supuso – como a menudo se piensa- la entrada del Banco en sectores sociales (Jones, 2006). La creación de la AID permitió expandir y ampliar el debate sobre cuestiones de desarrollo de forma analítica (introduciendo la discusión sobre la contribución de las infraestructuras sociales y no sólo físicas para el

desarrollo), pero en ningún caso supuso un cambio en los patrones básicos de financiación del Banco, que en última instancia se mantuvieron intactos. La diferencia real que generó la AID fue en relación a los sectores de energía, telecomunicaciones y transporte. Se trataba, sin duda alguna, de la “**era de las infraestructuras**” del Banco Mundial (Heyneman, 2003: 322). La evolución del Banco durante estos años hizo que a finales de los años sesenta hubiera cambiado radicalmente el perfil de sus países prestatarios.

El Banco Mundial se había convertido claramente en el “banco de los países pobres”. Estos cambios, sin embargo, no alteraron en modo alguno la concepción del Banco sobre la pobreza y el desarrollo (Jones, 2006). El desarrollo se seguía considerando una pura cuestión de crecimiento económico y no se estimaba pertinente la aplicación de una política específica para reducir la pobreza. La lógica del “círculo virtuoso” seguía guiando la intervención del Banco, basándose en la fuerte convicción de que la pobreza se reduciría naturalmente como efecto del crecimiento.

La incursión en el sector educativo y la lógica de planificación de la mano de obra

Como se puede observar, el mandato inicial del BM no hacía ninguna mención a la educación ni a otros temas sociales. Desde su creación y hasta finales de los años setenta, el trabajo del Banco se centró casi exclusivamente en el área de infraestructuras, considerada la clave para el desarrollo, la modernización y el crecimiento económico de los países del sur. En este esquema, la educación ocupaba un lugar absolutamente secundario en las prioridades de financiación del BM y cuando se inició la inversión en el sector se orientó exclusivamente a satisfacer las necesidades de mano de obra para el desarrollo (Heyneman, 2001, 2003). El BM empezó a trabajar en educación en 1962, a partir de una pequeña división de proyectos educativos (Chabbott, 1998). Sin embargo, no se creó un Departamento de Educación dentro del Banco hasta los años setenta y su primer Education Policy Paper no aparece hasta 1971.

Tal como afirma Heyneman (2003) “la educación entró en el Banco como una forma de arreglar problemas de ingeniería” (Heyneman, 2003: 316). Es decir, la educación servía para formar al personal necesario para poder construir los puentes, las carreteras y los ferrocarriles requeridos para el desarrollo y para después poder utilizarlos. Ésta era la única utilidad de la inversión educativa. La lógica de inversión en

el sector pasaba exclusivamente por la producción y utilización de infraestructuras físicas (Jones, 1997).

En este contexto, el BM empezó a utilizar técnicas de **planificación de mano de obra** (manpower forecasting) para planificar y decidir sus inversiones educativas. Unas inversiones que se destinaban casi exclusivamente a la formación técnica y profesional y en particular a la construcción de centros educativos. Hay que recordar que durante este periodo la financiación del BM se dirigía sólo a proyectos concretos, con la cual la inversión en el sector educativo no fue una excepción de este modelo de actuación.

Entre 1962 y 1980 toda la inversión educativa del Banco se guió por previsiones de necesidades de mano de obra. A pesar de que dicha forma de planificación también forma parte de la **teoría del capital humano** -teoría dominante para la planificación de la inversión educativa del BM durante toda su historia-, el BM se mantuvo relativamente alejado de los debates de la época sobre otros métodos de inversión educativa.

Este hecho demuestra, según Mundy (2002), el gran conservadurismo del Banco. Hasta finales de los años setenta, sólo se consideraba como inversión aquello que incidía directamente en la productividad económica. El resto era únicamente consumo. Más aún, tal como señala Heyneman (2003), el Banco sólo empezó a utilizar medidas de capital humano porque tenía que solucionar un problema concreto, tener trabajadores formados para crear infraestructuras y utilizarlas, motivos que poco tenían que ver con las teorías del desarrollo económico. Durante este período, por tanto, el BM no generó ningún tipo de debate o reflexión sobre los beneficios de la educación para el desarrollo. Hasta principios de los años ochenta, la intervención del Banco en el sector era única y exclusivamente técnica. Es decir, se orientaba a solucionar las necesidades de mano de obra para el desarrollo económico nacional pero incidía de forma secundaria en la orientación educativa de la agenda internacional para el desarrollo.

Los años sesenta representaron también la formalización de la relación entre el BM y la UNESCO. En 1964 ambos organismos firmaron un acuerdo de colaboración. Para el Banco el acuerdo era beneficioso porque le permitía aprovechar la experiencia y reputación que la UNESCO aún detentaba como agencia líder de las NNUU en el ámbito educativo. Para la UNESCO el acuerdo también suponía ventajas ya que dados

sus escasos recursos podía aprovechar el peso financiero del Banco para ampliar su capacidad operativa (Jones y Coleman, 2005). Según Chabbott (1998), la dependencia del BM respecto a la asistencia técnica de la UNESCO aseguraba la influencia sustancial de la UNESCO en las políticas educativas del Banco. Hay que tener en cuenta, además, que desde su incursión en el sector educativo, el BM buscaba la colaboración de la UNESCO no sólo para la asistencia técnica sino también para mantenerse alejado de los aspectos políticos que rodean el proceso de evaluación de necesidades sectoriales e identificación de proyectos.

Es decir, hasta los años ochenta, el BM se alejó explícitamente del multilateralismo político e intentó enmarcar sus funciones exclusivamente dentro del ámbito del multilateralismo económico, desarrollando un rol técnico alejado de los debates teóricos sobre la relación entre educación y desarrollo. “Irónicamente, fue justo cuando el Banco se empezó a interesar por áreas que tradicionalmente estuvieron bajo el ámbito del multilateralismo político cuando decidió evitar a la UNESCO y desarrollar sus propias capacidades intervencionistas” (Jones y Coleman, 2005: 29). La intervención del Banco en el ámbito del multilateralismo político, como veremos en el siguiente capítulo, no sólo permitió ampliar su capacidad de influencia sobre el sector educativo de los países del sur, sino también sobre la orientación de la agenda educativa para el desarrollo.

La revolución de McNamara: las condiciones para la hegemonía.

Desde finales de los años sesenta la relación del BM con el sector educativo estuvo marcada por los cambios que supuso la presidencia de Robert McNamara (1968-1981). La presidencia de McNamara, y los cambios introducidos en el Banco dentro de su mandato, estuvo especialmente influenciada por los debates generados por la teoría de la dependencia y por las demandas del NOEI.

Como vimos anteriormente, la UNESCO también estuvo influenciada por estos debates y demandas que, a principios de los años setenta, se reflejaron de una forma u otra en todos los organismos internacionales. La respuesta del Banco a los desafíos de los años setenta fue la propuesta de **redistribución con crecimiento**, representando en palabras de Mundy (1998) su “paradigma alternativo de desarrollo” (Mundy, 1998: 465). Un paradigma alternativo que, sin embargo, no consiguió distanciarse de la teoría de la modernización como paradigma dominante de desarrollo a nivel internacional. De

hecho, la propuesta de redistribución con crecimiento representó más un cambio de retórica que un cambio de prácticas, políticas y fundamentos teóricos en relación al desarrollo.

Muchos analistas han analizado el enfoque de redistribución con crecimiento y el enfoque de “necesidades básicas” (NNBB) dentro de una misma estrategia por parte del BM para reducir la pobreza.

Siguiendo la propuesta de Jones (2006), sin embargo, podemos afirmar que existen diferencias sustanciales entre ambos enfoques y que más que formar parte de una estrategia común de lucha contra la pobreza fueron dos enfoques en competencia dentro del propio BM. La diferencia principal entre ambos enfoques, según el autor, radica en la mayor amplitud del enfoque de las NNBB para abordar las causas y los problemas que rodean la pobreza. El enfoque de NNBB insiste en la necesidad de un cambio estructural y pone mucho más énfasis en la necesidad de transformaciones en el contexto económico y social. El enfoque de redistribución con crecimiento, en cambio, propone una estrategia exclusiva de actuación sobre los pobres sin plantear cambios estructurales en los contextos económicos y sociales que contribuyen a generar, mantener y reproducir la pobreza.

El punto de partida de la propuesta de redistribución con crecimiento es la concepción del crecimiento económico como un elemento imprescindible pero insuficiente por sí sólo para reducir la pobreza. Esta concepción no sólo permitió abrir el debate teórico sobre la relación entre crecimiento, desarrollo y pobreza, sino que a su vez invitó a replantear las estrategias de asistencia al desarrollo de forma tal que permitieran atacar directamente la pobreza.

Efectivamente, durante el mandato de McNamara el BM no sólo puso en duda por primera vez la relación lineal establecida por la teoría de la modernización entre desarrollo, crecimiento y reducción de la pobreza, sino que paralelamente, y por primera vez en la historia del Banco, se propuso modificar su lógica de financiación, redirigiendo los préstamos hacia objetivos específicos de reducción de la pobreza. Ésta es la esencia de la redistribución con crecimiento: el **foco en los pobres**.

Tal como explica Robert, L. Ayres (1983), este periodo representó una gran diversificación de la distribución sectorial de los préstamos del Banco, consiguiendo ir más allá de su intervención prácticamente exclusiva en la financiación de proyectos de

infraestructura física. El foco de McMamara en la lucha contra la pobreza hizo que las actividades tradicionales del Banco en las áreas de telecomunicaciones, transporte y energía se combinaran con nuevas actividades destinadas a promocionar el desarrollo rural, la educación primaria, la salud básica y la vivienda de bajo coste. Se trataba de aplicar políticas específicas para los colectivos pobres que contribuyeran a mejorar su situación. La financiación de programas anti-pobreza no sólo modificó las pautas tradicionales de actuación del BM, sino que repercutió sobre la propia configuración de la agenda internacional para el desarrollo. Los debates y propuestas sobre la necesidad de aplicar políticas de reducción de la pobreza fueron un lugar común de la época.

La denominada “revolución McNamara”, sin embargo, no se limitó a la diversificación de los préstamos, sino que comportó paralelamente otras dos innovaciones cruciales: el aumento del volumen de préstamos y la reorganización interna del Banco. Por una parte, y frente a la inminente crisis del FMI, McNamara se propuso consolidar la posición del BM a nivel internacional, hecho que supuso una ampliación de su plantilla en más de un cien por cien y un aumento sustancial del número de proyectos financiados.

Entre 1970 y 1980 el Banco Mundial duplicó su capital y quintuplicó su cartera de préstamos (Heyneman, 2003). Por otra parte, el Banco sufrió una reestructuración interna, que tuvo importantes repercusiones tanto en su trabajo como en su visibilidad internacional. Alteró sustancialmente el perfil del personal, aumentando el porcentaje de trabajadores procedentes de países en desarrollo; creó nuevas unidades que reflejaban la prioridad del Banco en la reducción de la pobreza; expandió su capacidad de investigación; y reorganizó por completo la estructura de trabajo, creando departamentos de política sectorial separados de las operaciones de préstamo, vicepresidencias regionales y unidades de investigación económica más poderosas (Ayres, 1983; Jones, 1992 1997; Mundy, 2002; Heyneman, 2003).

Este proceso de reestructuración tuvo importantes consecuencias sobre el sector educativo. La primera repercusión fue la importante “liberalización” de los criterios de financiación educativa del BM (Jones, 1992). En el tiempo de McNamara los proyectos educativos del Banco dejaron de estar tan focalizados en construcción y equipamiento de infraestructuras educativas y por primera vez se planteó la posibilidad de intervenir en áreas que fueran más allá de la formación profesional. La educación primaria, la educación no formal y la educación de adultos entraron por primera vez en la cartera de

préstamos del Banco. Este “nuevo esquema de prioridades” se reflejó claramente en la distribución sectorial de los préstamos del BM y, especialmente, en el incremento de los préstamos dirigidos a educación primaria que pasaron de un 4’2% en el periodo 1963-69 a un 23’6% en el periodo 1975-79 (Mundy, 2002).

A pesar de estos cambios, y siguiendo la tesis de Jones (1992), podemos afirmar que el foco en la pobreza promovido por Mc Namara tuvo un impacto mucho menor en el sector educativo de lo que a menudo se piensa. La inversión educativa del Banco siguió orientada a formar una mano de obra capaz de aumentar la productividad laboral y mantuvo intacto el consenso existente sobre el potencial de la educación para el desarrollo: el Banco Mundial únicamente aprobaría y financiaría las modalidades de provisión educativa que pudieran demostrar su potencial para contribuir directamente al crecimiento económico (vía productividad laboral).

En este sentido Jones (1992) afirma que “la revolución de McNamara en educación no tuvo ninguna relación con el foco en la pobreza” (Jones, 1992: 94). De hecho, el principal documento educativo de este período, Education Sector Working Paper publicado en 1971 (WorldBank, 1971), no presentó ninguna novedad respecto a los criterios de financiación educativa del Banco. Al contrario, sintetizó el trabajo realizado por el Banco hasta el momento y se constituyó, tal como señalan Jones y Coleman (2005), en la primera declaración de intenciones respecto a sus criterios de financiación en el sector. En este documento, además, aparecieron nuevas áreas posibles de préstamo, como la educación no formal, los materiales de formación o la gestión de los sistemas educativos. “Esta lista reforzó la idea de un Banco más liberal y no simplemente más expansivo” (Jones y Coleman, 2005: 111). En 1974 se publicó un nuevo documento educativo -con el mismo título que el de 1971- que representó, según Jones y Coleman (2005), el último intento de incorporar el foco de McNamara en la pobreza en la política educativa. De nuevo, el documento (WorldBank, 1974) ayudó a crear una imagen del Banco más flexible, innovadora y responsable, pero fracasó en articular un aplicación educativa precisa de los principios de redistribución con crecimiento. Tal como afirma Mundy (1998), la educación se mantuvo en la periferia de los programas anti-pobreza del BM y, a pesar del aumento relativo de la financiación destinada a educación primaria, el gasto educativo siguió concentrado mayoritariamente en educación secundaria y técnica (representando en el periodo 1975-79 un 42’3% de la financiación educativa total del Banco).

Bajo el mandato de McNamara, el BM se convirtió en un banco más amplio y más diverso y experimentó un gran crecimiento tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Su objetivo, sin embargo, seguía siendo el mismo: el crecimiento económico. De hecho, la propuesta de redistribución con crecimiento no incluía la transferencia de ingresos, consumo o recursos a los pobres, no prestaba atención a la estructura productiva nacional e ignoraba la redistribución a nivel internacional (Ayres, 1983; Wood, 1986). Era una propuesta centrada exclusivamente en incrementar la productividad, y consecuentemente el bienestar, de los pobres (Jones, 2006). Su foco era la pobreza absoluta, es decir, los individuos pobres, y esta lógica no implicaba ningún compromiso con la redistribución. Tal como indica Mundy (1998; 2002) se trataba de redistribuir los resultados del crecimiento, pero en ningún caso el nivel de bienestar existente. La propuesta de redistribución con crecimiento, por tanto, era la forma de dirigir los recursos a favor de los pobres sin necesidad de redistribuir los recursos dentro o entre los países.

En definitiva, permitió ampliar profundamente los préstamos del Banco sin replantear sus principios y fundamentos.

“La propuesta de redistribución con crecimiento debería entenderse por lo que fue: relativamente modesta, eminentemente posibilista, aquejada por constricciones políticas, muy poco convincente, sujeta a complejos y formidables problemas de implementación. No pretendió cambiar sustancialmente el mundo en que vivían los pobres, ni en sentido nacional ni internacional” (Ayres, 1983: 89).

El foco en la pobreza propio del período de McNamara representa el primer antecedente dentro del Banco Mundial de las políticas focalizadas que se aplicarán de forma generalizada a partir de los años noventa. McNamara definió claramente la lógica de la focalización y enfatizó la importancia de dirigir los recursos hacia los propios individuos pobres y no únicamente hacia los países pobres o hacia la pobreza en abstracto. La relación entre pobreza y desarrollo definida en este período presentaba, al menos a nivel teórico, cambios sustanciales respecto a las décadas anteriores. Se trataba del primer indicio de cambio en la agenda internacional para el desarrollo.

Dichos cambios, sin embargo, no se tradujeron con la fuerza esperada en el sector educativo.

Tampoco fueron capaces de articular un nuevo modelo de desarrollo. De hecho, las propuestas de McNamara permanecieron como una innovación importante dentro del paradigma dominante de la modernización. “La redistribución con crecimiento no fue suficientemente poderosa como vehículo para aliviar la pobreza y fue inadecuada como trampolín para reformulaciones radicales sobre la teoría, las políticas y las prácticas educativas en los países en desarrollo”

(Jones, 1992: 123).

Podemos concluir, por tanto, que McNamara consiguió crear las condiciones internas para que el BM se ubicara en una posición líder en el financiamiento educativo mundial y en la configuración de la agenda internacional de desarrollo. Las condiciones externas, sin embargo, todavía no eran las adecuadas. Será precisamente a través del neoliberalismo y de los cambios socioeconómicos y políticos generados por la globalización que el BM conseguirá articular un nuevo paradigma dominante de desarrollo que, a pesar de compartir elementos comunes con el paradigma de la teoría de la modernización, representará también cambios sustanciales respecto al mismo. Y sólo la crisis del paradigma neoliberal de desarrollo aplicado durante los años ochenta, permitirá, en la década siguiente, la emergencia de un “nuevo paradigma” de desarrollo donde la focalización será el eje estratégico de intervención.

Como se ve no todos los analistas concuerdan en que el eje en la pobreza que caracteriza a las nuevas propuestas de desarrollo del BM de los años noventa sea un nuevo paradigma de desarrollo que se aleje del paradigma neoliberal.

De hecho, la mayoría de organismos internacionales introducen propuestas educativas en sus discursos, actividades y políticas, a pesar de que en muchos casos su origen no tuviera ninguna relación con la educación. Tanto los organismos internacionales “clásicos” vinculados con la educación, esencialmente la UNESCO, como los “nuevos” organismos internacionales que intervienen en esta área, organizaciones financieras (el BM y el FMI) u organizaciones de tipo regional (la Unión Europea), elaboran discursos sobre la educación y proponen políticas en esta área. La educación se convierte en un área clave de intervención de la mayoría de organismos internacionales, constituyéndose en claros “agentes estructuradores” de la política educativa (Dale, 2000). Tal como afirma McNeely (1995), en la actualidad los organismos internacionales cubren prácticamente todos los aspectos de la educación,

incluyendo la administración de los sistemas educativos, la organización de los currículos y los procesos de enseñanza. “Más aún, han servido como fuente valiosa de inspiración y orientación para los estados nación” (McNeely, 1995: 487).

Los organismos internacionales, por tanto, no sólo aumentan su importancia desde un punto de vista cuantitativo, en la medida en que se expanden y multiplican, sino que sobre todo aumentan su importancia desde un punto de vista cualitativo, ampliando sus áreas de intervención y convirtiéndose en poderosos reguladores de las políticas sociales y educativas a nivel nacional.

Consecuentemente, se trata de agentes centrales para entender la configuración de la agenda actual de desarrollo, una agenda que deja de ser únicamente internacional para adquirir un carácter eminentemente global. Referirse a una agenda global y no a una agenda internacional o mundial no indica únicamente una diferencia de etiquetas, sino fundamentalmente una diferencia con significado analítico (Dale, 2000). Es decir, pretende denotar un proceso en el Es importante resaltar que el estado cede “voluntariamente” algunas de sus áreas de soberanía a los organismos internacionales para poder abordar y responder a los nuevos retos planteados por la globalización. Unos retos que difícilmente podría resolver individualmente (Dale, 2000). Hay que tener en cuenta, además, que en un contexto en que los estados están obligados a actuar como “estados competidores” la cesión de actividades hacia otras escalas de decisión les puede “ayudar a liberarse” de determinadas “presiones” que dificultan sus posibilidades de competitividad internacional. Un ejemplo clave de esta situación es la reducción de los presupuestos públicos destinados a educación o las reformas liberalizadoras destinadas a atraer y retener el capital internacional. Un proceso en el que la escala supranacional adquiere una relevancia central para la delimitación de las agendas políticas.

Para un análisis sobre las consecuencias metodológicas que genera el proceso de globalización para el análisis de la política educativa véase Bonal y Tarabini (2006b) o Bonal et al. (2007b).

Es en la interacción entre las reformas orientadas a la financiación, las reformas orientadas a la competitividad y las reformas orientadas a la equidad donde se ubica la agenda educativa global dominante desde la década de los noventa. Una agenda que

pretende resolver los problemas centrales del sistema capitalista haciendo compatibles dos grandes objetivos: el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

El nuevo mandato global de la política educativa a partir de los años noventa se basa en la búsqueda del crecimiento, la productividad y la competitividad pero de forma tal que consiga reducir la pobreza y garantizar la estabilidad social. Hay que tener en cuenta que hasta principios de los años noventa la pobreza ha sido un problema de “segundo orden” dentro de la agenda de los organismos internacionales (Thérien, 2005; Noel, 2006). Durante la mayor parte de los años ochenta y principios de los noventa, el problema de la pobreza mundial, se convirtió en un tema secundario, “mucho menos conectado con el orden internacional que con los desequilibrios nacionales específicos, los errores políticos, o las dificultades políticas” (Noel, 2006: 312). Bajo esta perspectiva, la principal responsabilidad en la lucha contra la pobreza recaía en los propios países en desarrollo y se concretaba en políticas de fomento al crecimiento económico. En la actualidad, sin embargo, presenciamos un “redescubrimiento de la pobreza” (Noel, 2006) a nivel internacional, apareciendo como un objetivo político prioritario de la mayoría de organismos internacionales.

Más aún, las políticas educativas focalizadas en la población pobre se han convertido en el eje central de la nueva agenda global de desarrollo.

En general, hemos visto en algunos casos que los informes cubren materias similares, pero el énfasis es diferente. El principal objetivo del Plan de Acción de la Cumbre y, en menor grado los Ministros, es el aumento del acceso a una educación de calidad. Por el contrario, el informe de PREAL recomienda cambios estructurales específicos y, al igual que la OEA, sugiere los medios para mejorar la calidad de la educación.

En temas claves, tales como: la descentralización, la autonomía de las escuelas, la elección de las escuelas, la responsabilidad por los resultados y las pruebas nacionales, el documento de la Cumbre condiciona las recomendaciones con la frase cuando sea apropiado o bien no hace mención al tema. El énfasis está puesto en el fortalecimiento de las instituciones existentes más que en la reforma de éstas. Los cambios están formulados en términos de los fines y no se hace referencia específica a los medios que se utilizarán para lograr estos fines. Por ser el documento oficial de los Presidentes de Estado, se centra en lo que harán los gobiernos, sólo refiriéndose

ocasionalmente a la cooperación con otros actores. Evita comprometer a los gobiernos en un aumento del gasto en educación, lo que tal vez descansa en una autopercepción como garante único de la educación primaria gratuita en sus países.

La serie de recomendaciones de PREAL nacen de una Comisión ad hoc, que puede prescindir de la responsabilidad de proveer educación gratuita. Es decir, mientras los documentos oficiales (Cumbre y Ministros) reflejan la obligación de los estados a expandir el acceso a una educación de calidad, PREAL enfatiza cómo mejorar las escuelas. Atribuye la responsabilidad por los cambios a todos los participantes, llamando tanto a los políticos como a los empresarios, las comunidades y los profesores a cooperar en hacer realidad las reformas. Esto sugiere una mirada distinta y sugerente. Si bien un Estado es el garante único del acceso a la educación, el mejoramiento de la calidad es una responsabilidad que puede ser asumida por una gran variedad de actores. A juicio de PREAL, los problemas de la reforma educativa son fundamentalmente políticos. El consenso en el área de la educación es falso. Mientras que, por una parte, todos se manifiestan en favor de un mejoramiento de la educación, pocos son los actores dispuestos, o que han sido convocados, a participar en las difíciles decisiones que se requieren para tener mejores escuelas. Al mismo tiempo, en el informe de PREAL, la Comisión señala que se requerirá un aumento del gasto por alumno, junto con una reforma estructural.

Cuadro Resumen de las Propuestas y Silencios de los Documentos Comparados

	Cumbre	Ministros	OEA	PREAL
• <i>Misión</i>	Sí	Sí	Sí	Sí
- <i>Calidad</i>	X	X	X	X
- <i>Equidad</i>	X	X	X	X
• <i>Objetivos Principales</i>	Sí	Sí	Sí	Sí
- <i>Ampliar el Acceso a la Educación</i>	X		X	
- <i>Generar Consenso Social</i>		X	X	X
- <i>Evaluar los Procesos</i>		X	X	X
- <i>Descentralizar la Gestión</i>		X	X	
- <i>Modernizar los Procesos Pedagógicos</i>		X	X	
- <i>Financiar Proyectos Exitosos</i>			X	X
• <i>Equidad</i>	Sí	Sí	Sí	Sí
- <i>Análisis de la Inequidad</i>			X	X
- <i>Discriminación Positiva</i>	X	X	X	X
- <i>Acciones de Prevención</i>			X	
- <i>Acciones de Reinserción</i>		X		
• <i>Evaluación Educativa</i>	Sí	Sí	Sí	Sí
- <i>Sistemas Nacionales de Evaluación</i>	X	X	X	X
- <i>Difundir los Resultados de Evaluaciones</i>		X	X	X
- <i>Crear un Sistema de Datos</i>		X	X	X
• <i>Cambio Institucional</i>	Sí	Sí	Sí	Sí
- <i>Gestión Escolar Local</i>	X	X	X	X
- <i>Nuevo Rol del Estado</i>		X	X	X
• <i>Multiculturalismo y Educación Especial</i>	Sí	Sí	Sí	
- <i>Ofrecer Educación Bilingüe</i>	X	X	X	
- <i>Incorporar Contenidos Valóricos</i>	X	X	X	
- <i>Adoptar Educación Integradora</i>		X	X	
• <i>Valores y Vida en Democracia</i>	Sí	Sí	Sí	
- <i>Educación para la Paz</i>	X	X	X	
- <i>Metodologías Adecuadas</i>		X	X	
• <i>Materiales Pedagógicos</i>	Sí	Sí	Sí	Sí
- <i>Impacto de la Calidad de los Materiales</i>			X	
- <i>Recursos Dedicados a Materiales Pedagógicos</i>	X		X	X
• <i>Preparación para el Mundo Laboral</i>	Sí	Sí	Sí	Sí
- <i>Análisis de la Situación de los Trabajadores</i>			X	X
- <i>Vincular Educación y Sector Productivo</i>	X	X	X	X
- <i>Otorgar Certificación</i>	X			
• <i>Profesión Docente</i>	Sí	Sí	Sí	Sí
- <i>Capacitación Inicial y Durante el Servicio</i>	X	X	X	X
- <i>Incentivos y Remuneraciones</i>	X	X	X	X
- <i>Educación Superior</i>	X	X	X	
• <i>Programas de Intercambio</i>	Sí		Sí	
• <i>Tecnología e Investigación</i>	Sí	Sí	Sí	
- <i>Acceso a la Informática</i>	X	X	X	
- <i>Tecnología en la Educación Superior</i>		X	X	
- <i>Investigación en la Educación Superior</i>		X	X	
- <i>Educación a Distancia</i>	X	X		
• <i>Financiamiento</i>	Sí	Sí	Sí	Sí

Sí: El documento analiza esta materia.

X: El documento analiza, expresamente, esta perspectiva de la materia.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO EN AMÉRICA LATINA ENFOQUE DEL SISTEMA EDUCATIVO LATINOAMERICANO

En este capítulo se comparan las estadísticas del sistema educativo en cuanto a las tasas de deserción, de repetición y los índices de analfabetismo de los diferentes países de América Latina. El primer enfoque que caracteriza al sistema educativo latinoamericano es la precariedad de éste, incluyendo todos los países centroamericanos y caribeños, donde la deserción y la repetición, y por lo tanto, el analfabetismo alcanzan las tasas más altas por la crisis económica por donde están pasando estos países.

La gran enfermedad de esta sociedad se identifica con el grupo más débil, menos favorecido y con menos fuerza para sobrepasar la epidemia; por no decir, la pandemia que hoy ha contaminado nuestros grupos sociales. Los niños que tienen que dejar la escuela para dedicarse al trabajo de las calles, niños que quedan marcados hacia un futuro sin futuro, sólo existe tinieblas para ellos, sin visualizar ninguna meta o fin para elaborar sus propios destinos.

Es irresponsable y peligroso, pasar por alto estos problemas ante tal deshumanización. El hombre, las sociedades en estos tiempos actuales viven preocupados a una respuesta a dichos problemas, por la urgente necesidad a dicha respuesta. Transformaciones sociales, es lo relevante en esta época a través de la educación. Por una parte el género humano, nunca ha padecido de tanta pobreza, incapacidad para participar activamente en sociedad, ya que millones de seres son analfabetos.

Nunca como hoy han tenido los hombres, un sentido, más vivo hacia una libertad, ya que se ven envueltos en nuevas incertidumbres tanto psicológicas como sociales. El mundo se siente unido y dependiente, se acortan las distancias entre naciones y continentes, pero hay tensiones, violencias, enfrentamientos y vivimos con la amenaza de una guerra total. Crece el intercambio de ideas, se hace más frecuente el diálogo, pero muchas veces, no nos entendemos ni le damos el mismo valor a las palabras. Un progreso material y técnico, desbordante y formidable, nos enorgullece, pero se ve acompañado de zonas de miseria y de hambre.

La pregunta que surge es ¿Cuál es la sociedad que nos espera con tan degradante situación? Los principales problemas que cada día se incrementan y que casi nos llevan al borde del abismo son: falta de respeto a una sociedad en forma de vandalismo, por la carencia de educación, ya que la carencia de ésta, va contra los estándares de una sociedad equitativa y justa. Además, las tasas de repetición en las escuelas primarias están sufriendo un colapso sin precedentes. Además, las tasas altas de repetición del primer grado conllevan a un elevado costo, y que según estudios realizados esto equivale a más de US 4,000 millones de dólares al año, cifra equivalente a casi un tercio del gasto público en América Latina.

El alto índice de analfabetismo, representado en las tablas estadísticas de América latina. Según el análisis hecho a lo largo de 18 países de América Latina, desde el año 2000 al 2002, reporta que, cerca de 15 millones de jóvenes de entre 15 y 19 años de edad, de un total de 49,4 millones, habían abandonado la escuela antes de completar 12 años de estudio.

Alrededor del 70% de ellos lo habían hecho tempranamente, antes de completar la educación primaria o una vez terminada la misma.

A pesar que la brecha ha disminuido en la última década, las diferencias entre el contexto rural y el urbano son importantes. Al inicio del milenio la tasa total de deserción en las zonas rurales era del 48%, casi duplicaba la tasa urbana, la cual era del 26%. Estos datos provienen de la última publicación de “Panorama Social de América Latina” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, Noviembre, 2002) donde se indica que abordar este tema es uno de los principales desafíos para poder alcanzar las metas de desarrollo social planteadas por las Naciones Unidas para el año 2015.

Se enfatiza en la necesidad para que los países de la región destinen mayores recursos a políticas y programas dirigidos para evitar que los niños interrumpan sus estudios antes de terminar el ciclo básico.

De hecho, se ha constatado que una proporción muy elevada de los niños y adolescentes abandonan muy tempranamente el sistema escolar, sin alcanzar los niveles mínimos de conocimientos y destrezas requeridos para insertarse en el mercado laboral, con lo cual disminuyen las probabilidades de situarse fuera de la pobreza durante toda su vida.

Las Metas Educativas 2021 se hacen eco de esta preocupación, dedicando varias de sus líneas prioritarias a reforzar acciones que avancen en este sentido. La meta general tercera, por ejemplo, propone aumentar la oferta de educación inicial; la cuarta y la sexta apuntan, además, a universalizar la educación primaria y la secundaria básica y se destaca la necesidad de incrementar la participación de los jóvenes en la educación secundaria superior, en la técnico profesional y en la universitaria. La séptima meta va incluso más allá de los adolescentes y los jóvenes, al proponer que los países deben extender a todas las personas una oferta de oportunidades de educación que les permita seguir aprendiendo a lo largo de toda la vida. Por último, la meta general segunda aborda un tema central al momento de avanzar hacia la plena universalización del acceso a la escuela, al destacar que es necesario incrementar las oportunidades y la atención educativa de acuerdo con la diversidad de necesidades del estudiantado.

Es sabido que el acceso y la permanencia en el sistema educativo no constituyen condiciones suficientes para que las personas se relacionen con el conocimiento, si esto no se traduce en la inclusión de los alumnos en prácticas o actividades educativas sistemáticas y de calidad. Pero también es cierto que sin sistemas educativos que logren captar a la totalidad de los niños, niñas y adolescentes, incorporándolos a la vida estudiantil y reteniéndolos en la escuela al menos durante 12 años el objetivo de universalizar el acceso al conocimiento es absolutamente inviable.

A continuación se dan datos donde se demuestran las grandes diferencias entre países, así como entre los contextos urbano y rural en cuanto a las tasas de deserción.

En aquellos países que han logrado niveles educacionales relativamente más altos, la tasa global de deserción en las zonas urbanas fluctúa entre 16% y 25%. En otro grupo el abandono escolar oscila en un promedio de 37%. Mientras que en un reducido número de países, con un nivel más bajo de cobertura de la educación primaria, la deserción afecta entre el 40% y el 50% de los adolescentes. Así, en las zonas urbanas de **Argentina, Chile** y Panamá la tasa global de deserción durante los ciclos primario y secundario afecta a uno de cada cinco adolescentes, elevándose a uno de cada tres en las zonas urbanas de el Salvador, Guatemala y Nicaragua.

En las zonas rurales, en Brasil, Colombia, y Perú dos de cada cinco adolescentes abandonan la escuela antes de completar la secundaria, mientras que en Bolivia, Honduras y México lo hacen dos de cada tres, y en ambos grupos de países alrededor

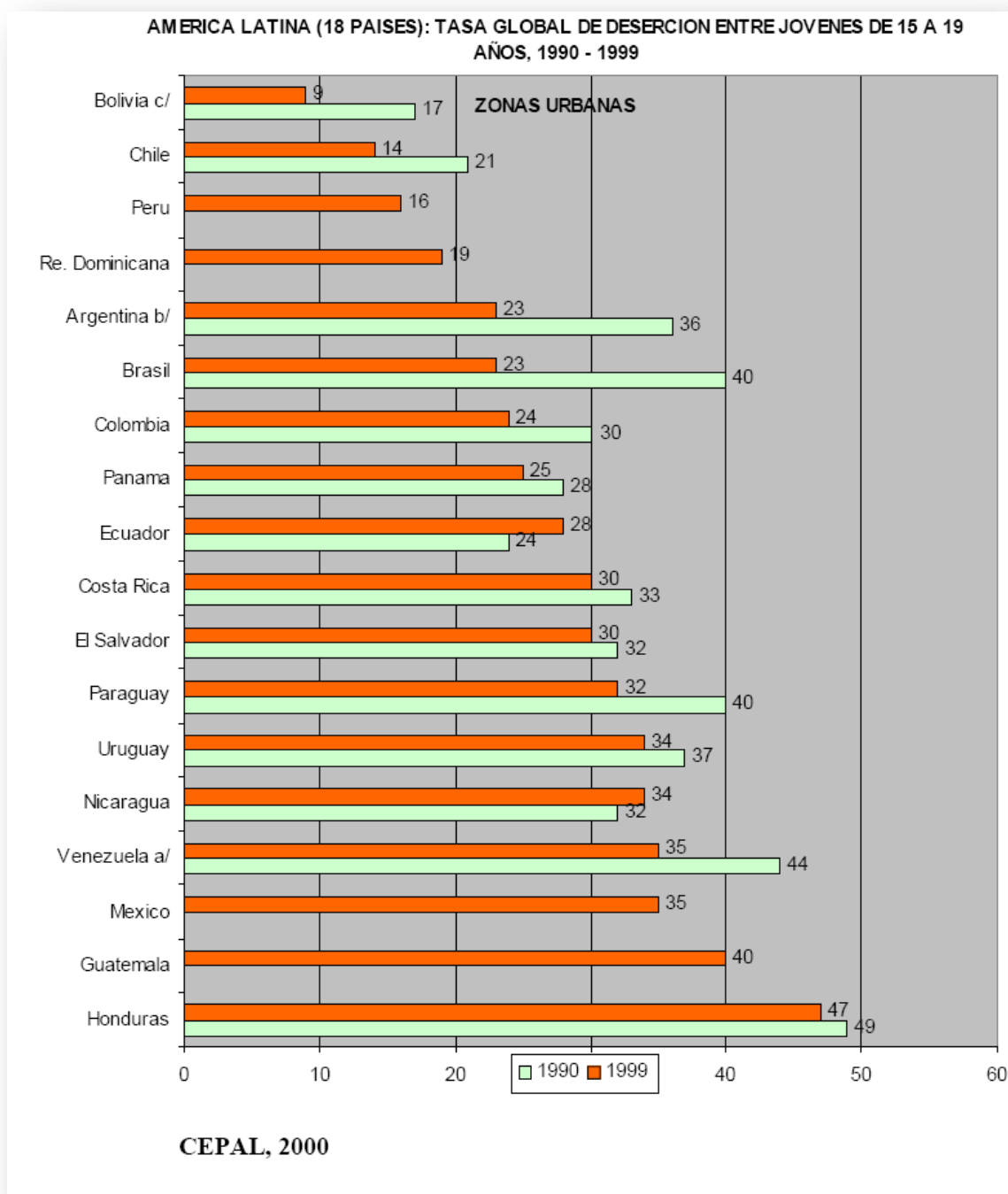
del 80% de la deserción escolar se concentra durante o al finalizar la educación secundaria. En las zonas urbanas, las niñas abandonan la escuela con menor frecuencia que los niños, ellas progresan a lo largo del ciclo escolar con menor repetición que los niños, y una mayor proporción de las jóvenes que los varones ingresan a la educación secundaria sin retraso.

En las zonas rurales, en cambio, las mujeres tienden a dejar la escuela más tempranamente que los hombres, particularmente durante los primeros años de primaria, y en algunos países como, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana un porcentaje mayor de niñas que de niños no ingresan al sistema o lo abandonan sin completar el primer grado. En Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Colombia, Argentina, Brasil, República Dominicana y Panamá, entre el 40% y más del 70% de los niños/as dejan de asistir a la escuela antes de completar el ciclo primario, representando las tasas de deserción más altas en la región latinoamericana.

Existen seis tipos de razones que explican la deserción escolar en la región.

1. Las relaciones económicas, que incluyen tanto la falta de recursos del hogar para enfrentar los gastos que demanda la asistencia a la escuela, como el abandono para trabajar o buscar empleo,
2. Los problemas relacionados con la oferta o falta de establecimientos, ya sea por la lejanía o ausencia de estos establecimientos,
3. Problemas familiares, por las realizaciones de los quehaceres del hogar,
4. La falta de interés de los padres para mandarlos a la escuela,
5. La deficiencia en el desempeño escolar: bajo rendimiento, problemas de conducta.
6. Otros problemas como: discapacidad, enfermedad y accidente.

GRÁFICO N°11



ESTADÍSTICAS DE LAS TASAS DE REPETICIÓN

Los países de América Latina por sus tasas de repetición y graduación se clasifican en categorías, según las estadísticas del año 2002. Datos comparativos de las

tasas de repetición del primer grado y el porcentaje de los que se gradúan de sexto grado sin repetir ningún grado en América Latina están representados en la. Tabla 2

TABLA #2 TASAS DE REPETICIÓN Y PORCENTAJES DE LOS QUE SE GRADÚAN DE SEXTO GRADO SIN REPETIR

PAÍS	TASA DE REPETICIÓN DE PRIMER GRADO (%)	PORCENTAJE DE LOS QUE SE GRADÚAN SIN REPETIR
JAMAICA	6	52
CHILE	10	41
URUGUAY	15	54
COSTA RICA	22	31
PERÚ	28	21
VENEZUELA	28	14
ARGENTINA	31	17
COLOMBIA <u>2/</u>	31	26

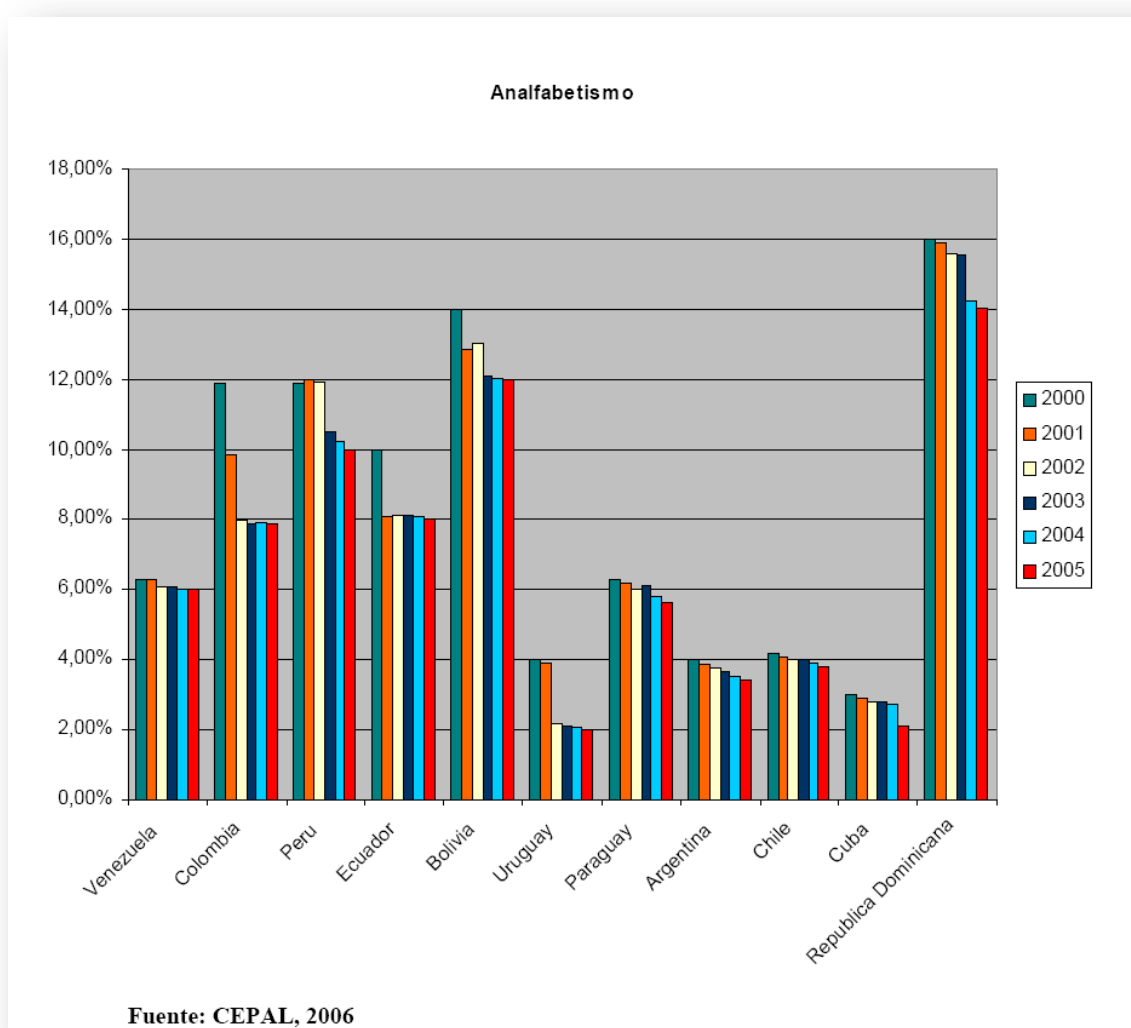
BOLIVIA	33	9
ECUADOR	33	34
MÉXICO	33	23
PANAMÁ	-	33
PARAGUAY	33	20
BRASIL	53	1
HONDURAS	53	12
EL SALVADOR	54	4
GUATEMALA	55	9
REP. DOMINICANA	58	3
HAITÍ	61	1
PROMEDIO	42	10

Fuente: Wolf Laurence, Schiefelbein Ernesto y Valenzuela Jorge. "Mejoramiento de la calidad de la educación primaria de América Latina y el Caribe: hacia el siglo XXI.

XXI". Washington, D.C. Banco Mundial, 2/Misión Social.

ANALFABETISMO EN AMÉRICA LATINA

El analfabetismo es una de las expresiones más graves en el proceso de exclusión y marginación social. Las políticas que se vienen implementando para lograr su erradicación entre la población adulta y la tendencia a la universalización de la educación básica han repercutido en un proceso continuo de reducción de la tasa de analfabetismo en América Latina. Sin embargo, estos esfuerzos resultan insuficientes en un marco de incremento de las desigualdades y de acentuación de la fragmentación social. Las tasas de analfabetismo se muestran en el **GRÁFICO N°12**.



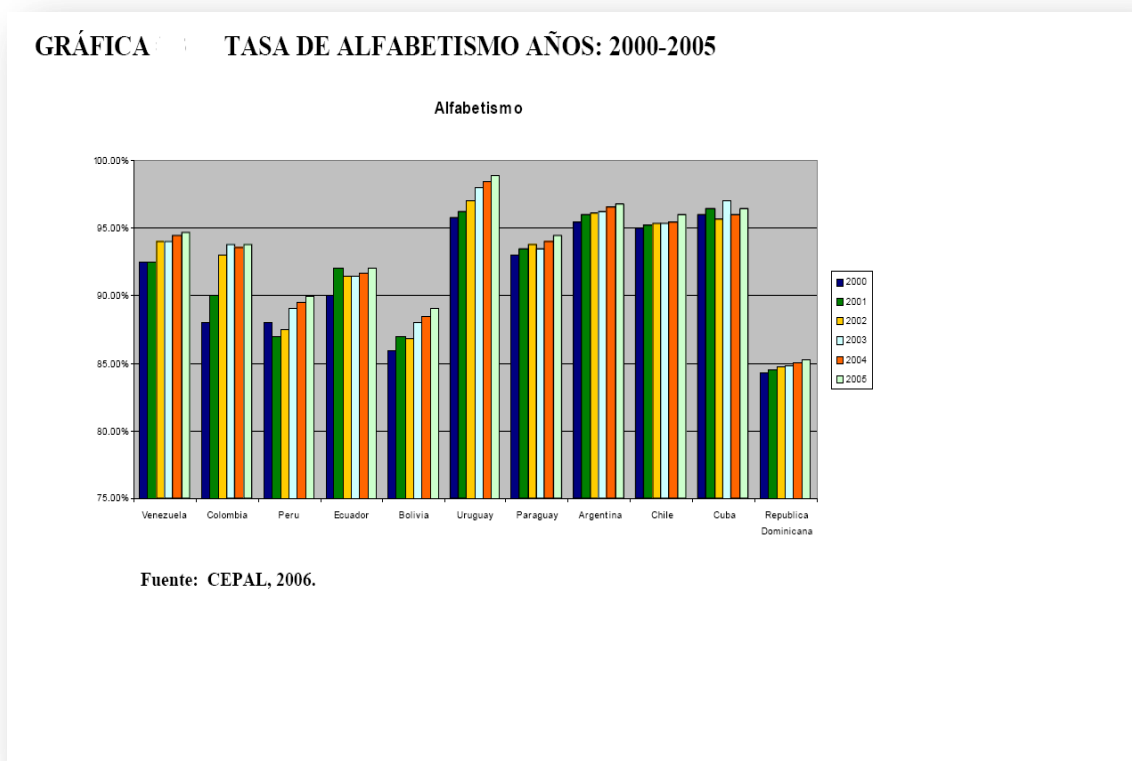
Fuente: CEPAL, 2006

La información suministrada por las encuestas de hogares indica una reducción en la tasa de analfabetismo. En Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay, Cuba y Honduras, la reducción relativa del analfabetismo fue más acentuada que en México. Este país presentaba a comienzos de la década una situación intermedia, con una tasa de (11,2%), comparada con las situaciones de analfabetismo alto de Brasil y Honduras (18,6% y 25,4% respectivamente).

Las de analfabetismo bajote Argentina y Chile (del orden de 5% o menos). Sin embargo, en el caso de México, el decrecimiento relativo al inicio de la primera década del siglo XXI fue del 12%, mientras que en el resto de los países fue del 25% o más.

Para el año 2005, entre los países con índices de analfabetismo más alto se encuentran: Perú, Bolivia y República Dominicana, donde casi un tercio de la población mayor de 15 años es analfabeta, les sigue; Nicaragua y Honduras, posteriormente sigue: Colombia, Ecuador con tasas entre el 7% y el 8%. Los índices más bajos (del 4% o menos) se registran en Chile, el área urbana de Argentina y Cuba con sólo el 2% en todo su territorio. En gráfica Nª13 se reporta la tasa de alfabetismo de la región.

GRÁFICO Nª13



La asociación entre disparidades geográficas y disparidades de género sólo se verifica en los países con alta presencia de población indígena. En Perú, Guatemala y Bolivia las altas brechas geográficas se corresponden con brechas de género también altas; en cambio, Chile y Brasil presentan condiciones de igualdad de género. Otro dato destacable es que las desigualdades de género en las áreas urbanas son mayores que en las áreas rurales.

De los países de la región la incidencia del analfabetismo entre los jóvenes de 15 a 24 años es muy baja. Excepto en Nicaragua, Honduras y Guatemala donde el porcentaje de jóvenes que no leen ni escriben es significativo, en el resto de los países el índice es de 4% o menos.

Los mayores logros en el decrecimiento de la tasa de analfabetismo se registran al comparar el grupo de 50 años o más con el que tiene entre 35 y 49 años. En Chile, Perú, Bolivia y México el porcentaje de población analfabeta de este último grupo de edad equivale a la tercera parte o menos que el que presenta la población de 50 años o más. Resulta llamativa la reducción del ritmo de decrecimiento del analfabetismo entre la población de 25 a 34 años y la más joven en países con índices altos o intermedios como Nicaragua, Paraguay Honduras.

Analfabetas en la región latinoamericana nos conduce a una sociedad de seres humanos sin capacidad para alcanzar los potenciales tanto morales como intelectuales. De una forma diferente el ciudadano alfabetizado y educado tiene la oportunidad de establecer un sentimiento de solidaridad social, proporcionando a todos un bagaje cultural común y por lo tanto un buen sentido de vida social.

LOS DOS OBJETIVOS EMERGENTES: “CALIDAD Y EQUIDAD”

1.- Calidad

Esta definición no solamente se refiere a habilidades académicas, sino también a la preparación del individuo como persona digna de ser miembro de una sociedad, con cualidades que lo ayuden al estímulo de las buenas relaciones interpersonales de buen ciudadano.

Por ejemplo, el investigador Gardner (1993), ha identificado siete dimensiones de habilidades: lingüístico, lógico-matemático, kinestético, corporal, espacial, musical, interpersonal e intrapersonal en los planes educativos para garantizar la calidad

educativa. Y todas estas se estarán poniendo en práctica en América Latina a partir de los próximos años.

Ya que todos los indicadores muestran severos problemas en la calidad de la educación en América Latina. En el tercer examen internacional de matemáticas y ciencias (**Third International Mathematics and Science Test (TIMSS)**) de la Asociación Internacional para la evaluación de la educación, enfatizó en las habilidades de orden superior y resultó que Colombia fue el único país latinoamericano que sometió los resultados del examen realizado a estudiantes de octavo grado, y obtuvo el segundo resultado más bajo entre los 42 países participantes. Es por ello, que hay planes de reestructuración en los programas de ciencias.

En la mayoría de los países latinoamericanos el problema puede ser solucionado a partir de la reestructuración de los contenidos curriculares oficial, a nivel inicial y básico, para establecer una enseñanza adecuada. Por ejemplo: más tiempo dedicado a la tarea escolar, aumento de materiales de enseñanza y una administración e incentivos estructurados para tal fin. Todos estos aspectos pueden obtener el logro de los objetivos planteados al currículo oficial.

La solución a este dilema se puede encontrar en una amplia mejoría de la calidad en el sistema educativo, particularmente a nivel inicial y básico, ya que son los pilares de la educación del futuro, esto en particular beneficiaría en mayor parte a los estudiantes de familias pobres, dado que cualquier mejora significativa en la calidad, el resultado se va a ver en notorios avances en el progreso y logros en la estructura social de un pueblo.

Los niños pobres abandonan temprano la escuela porque esta tiene poco que ofrecerles, para aumentar la retención de estos estudiantes es necesario darles acceso a niveles cada vez más alto de educación de buena calidad. Amplia discrepancia entre los logros educativos de las distintas clases sociales. La situación de los pueblos indígenas y los estudiantes de las áreas rurales y barrios marginales urbanos sería muy ventajosa con estas propuestas, para obtener los logros deseados.

2.- Equidad

El segundo objetivo clave de la reforma educacional es el de la equidad. En toda la región hay un aumento en la atención y la formulación de programas focalizados para mejorar la equidad como, por ejemplo: la construcción de escuelas en zonas de bajos

ingresos, proporcionar incentivos para atraer buenos maestros a estas zonas y extender subsidios para que los estudiantes puedan permanecer en la escuela.

En el caso de los servicios educativos dirigidos a poblaciones indígenas, se requiere consideración especial por la necesidad de fortalecer su identidad cultural, tradiciones y lenguaje, de tal forma que este fortalecimiento y el logro de objetivos educativos se refuercen mutuamente al mismo tiempo que se adapta el proceso educativo y a las necesidades propias de estos pueblos. Con las políticas concretas no hay una contradicción entre los objetivos de calidad, cantidad y equidad.

Abundan instancias concretas de este principio general: se ha visto que las inversiones mínimas en libros de texto se pagan por sí solas en términos del aprendizaje y mejores flujos escolares (Harbinson y Hanushek, 1992, p.64), de manera similar, los cursos acelerados para repetidores se pagan por si mismos al reducirse las repeticiones.

Al contrario de lo que ocurre en otras regiones en desarrollo, la educación en América Latina es esencialmente equitativa en un alto porcentaje desde el punto de vista de género.

Deben mencionarse, ciertas excepciones: 1- mientras que la cobertura en el nivel primario es casi universal y no distingue entre géneros, en los países más pobres, especialmente aquellos con grandes poblaciones indígenas (por ejemplo, Guatemala o Bolivia), la cobertura no es satisfactoria y la matrícula de las niñas permanece rezagada. 2- otros indicadores, como las tasas de promoción, repetición y deserción; muestran que la situación es más favorable para las niñas.

Finalmente, con la reciente declinación de la tasa de natalidad a lo largo de la región, el mínimo de niños en edad escolar se ha estabilizado, la tasa de dependencia ha declinado y la región latinoamericana tiene una “**ventana de oportunidad**” que durará unos veinte años para obtener adecuadamente financiamiento a fin de lograr sus objetivos de calidad y equidad así como para acrecentar la tasa de escolaridad en la educación secundaria.

No cabe duda de la gran preocupación de los educadores, administradores institucionales, autoridades gubernamentales, en fin de todo el personal capacitado en el ámbito educativo, por los débiles pilares que hoy sostienen a este gran sistema en cuanto a extensión, pero con los mejores deseos para la restauración y transformación del proceso enseñanza de la región. Las perspectivas a este respecto son amplias con el

firme propósito de restauración, buscando las herramientas necesarias para las soluciones de lo que hoy está enfrentando el sistema educativo de Latinoamérica.

La autopromoción, y el deseo eficaz y compartido de educar mejor para vivir una vida más plena, constituyen el núcleo de la acción educativa en estos tiempos. La cultura entendida como proceso de búsqueda y de identificación comunitaria es otro elemento de preocupación del sistema educativo. Y por último se alienta hacia una comunicación global como estímulo permanente, para que todo esto sea el eje del proceso de motivación y de cambio para la restauración de nuestra sociedad.

La educación, ha intentado una respuesta coherente a la crisis de valores y a la falta de vínculos característicos del mundo actual, al individualismo y a la inseguridad que aquejan al hombre de hoy. Ya que todo esto desembocan fácilmente en un vacío existencial, crisis de sentido e incapacidad de participación a todos los niveles de la vida.

Por ello, es que la educación está en búsqueda las alternativas adecuadas y orientadoras para que nuestro mundo sea más próspero y saludable tanto en nuestra región latinoamericana como en el universo. Para así crear la armonía entre este y nuestra naturaleza humana. En este complejo e importante proceso de la “educación”, ésta debe ser el camino hacia un fin o meta para alcanzar la libertad del ser humano. Además se debe tener el compromiso tanto ético como moral para alcanzarla. De esta manera se obtendrá una ideología humanista capaz de obtener los propósitos propuestos por el sistema educativo de la región.

De esta forma la educación inicial y básica, presenta nuevos desafíos los cuales son un reto para la educación latinoamericana. No sólo se debe continuar ampliando e instalando nuevas políticas, en los sistemas financieros y educativos de nuestros países latinoamericanos, en donde aún hay grandes metas que alcanzar en función al derecho de los niños/as a una educación oportuna desde el nacimiento, sino que se debe avanzar en el alcance de niveles importantes de calidad en su identidad sociocultural y que respondan al impacto de los cambios sociales, económicos y políticos de esta nueva sociedad.

En efecto los escenarios en donde se desenvuelven los niños/as se han renovado y cambiado en este nuevo siglo. Junto con lo que acontece en sus contextos naturales próximos y en sus culturas de pertenencia. Los medios de comunicación, información y

de transporte han acercado espacios, tiempos, objetos y personas a los infantes, los cuales anteriormente estaban muy distantes de las experiencias de los niños/as.

Esto le daba un toque poco personal a la educación infantil, por supuesto, este acercamiento ha sido el puente de enlace entre las diferentes culturas que los niños/as estaban esperando desde las décadas anteriores del siglo pasado, para un mejor desarrollo de sus identidades socioculturales.

En particular, los avances expresados en la tecnología han abierto caminos hacia una vida presente y futura donde los infantes pueden reconocer, situarse e incorporarse en los diferentes ámbitos tanto culturales, lingüísticos y sociales que vayan acorde con sus experiencias, inquietudes e ideas previas de lo que es nuestro mundo actual. Por ello, el gran apoyo de los educadores para ayudar a desarrollar toda esta evolución del pensamiento infantil en el multiculturalismo; representa un papel primordial en el ámbito educativo. Esto aumenta la importancia de seleccionar con cuidado el contexto curricular dirigido hacia las diferentes culturas.

En las últimas décadas, un relativo “nuevo” proceso económico y cultural se ha incorporado en el contexto regional latinoamericano y en el desarrollo de nuevas políticas educativas de los diferentes países, como lo es la globalización, por lo cual este fenómeno socio-cultural mundial, surgido inicialmente desde parámetros económicos, pero que se ha ido configurando aparentemente como una forma de cultura que afecta a muchos sectores, implicando nuevos y mayores desafíos para la selección y organización curricular en sociedades como son las nuestras: mixtas, donde coexisten diferentes tipos de modernidades, junto con rasgos de postmodernidad y en algunos casos, con sobre modernidad.

¿Es este procedimiento actual en cuanto a la globalización se refiere, el más adecuado, coordinado y eficiente para este nuevo siglo XXI? De hecho, la modernidad se está limitando a estos procedimientos como lo óptimo para alcanzar los objetivos educativos culturales de hoy y del mañana. De los resultados obtenidos se ha notado en las últimas décadas donde se ponen en evidencia la capacidad de los mismos alumnos de vivir en una sociedad de paz y armonía con nuestros semejantes o de no tolerar las diferentes culturas que circundan alrededor de las diferentes esferas educativas.

Por tanto, nos atrevemos a interpretar todo este moderno sistema de enseñanza globalizada para la unificación cultural y el desarrollo de la identidad cultural de los niños/as de América Latina.

Vista de esta manera es las más eficientes en la unificación cultural de los pueblos. Para ello, se requiere más que informática, como son: la preparación docente en las diferentes esferas culturales y más aún la conceptualización en los procesos curriculares con la importancia que estos contenidos debe tener para el verdadero desarrollo cultural de los infantes en sus primeras etapas de aprendizaje.



La equidad educativa ha probado ser un principio de difícil realización en Latinoamérica. La ponencia muestra, en primer lugar, la evolución que ha tenido en nuestros países el enfoque sobre este tema en el plano conceptual y en el de la intervención, para luego considerar el alcance que hoy se da al término “exclusión educativa”. Posteriormente, se presenta la actual corriente de “inclusión educativa” como un nuevo paradigma que está siendo construido sobre antiguos pilares de la reflexión socioeducativa.



En los últimos años la meta de que todos los adolescentes accedan la educación media, independientemente del sector social del cual provengan, está cada vez más presente en América Latina. Lo que salta a la vista cuando se analizan las tasas de escolarización es que las diferencias que existen entre los distintos países dan cuenta de la capacidad que estos han tenido de integrar a sus sectores más empobrecidos a la vida educativa y ciudadana. Esta historia de cómo se han incorporado al sistema educativo los sectores sociales desfavorecidos, lejos de ser homogénea, tiene sus particularidades en cada uno de los países de la región.

Más allá del grado de desarrollo que en estas naciones prevalezca, la gran mayoría de los adolescentes de los sectores sociales acomodados han podido acceder a la educación en el momento en que estaba previsto. La historia de la escuela secundaria, asociada más a la selección que a la inclusión, se pone en evidencia en su capacidad de integrar a estos grupos sociales independientemente de las características del lugar donde vivan. La escuela parece estar diseñada para ellos.

Es por ello que la heterogeneidad en las tasas de escolarización podría ser leída como un relato de la manera en que se han ido integrando los distintos grupos sociales a la tradición educativa de cada país. En algunos casos existieron sistemas educativos expandidos tempranamente, con acceso de distintos sectores sociales a la educación, constituyendo sociedades integradas. En otros casos una expansión reciente y

desigualdades internas importantes, o expansiones tardías pero con menores desigualdades internas.

Los adolescentes provenientes de los sectores más desfavorecidos (en este caso definidos como los hogares con capital educativo¹ bajo) han tenido distintos condicionantes en su acceso a la educación media en la región. Esto se expresa en el nivel de la tasa neta de escolarización secundaria, que varía entre 23,4% y 72,5%. Según el país en que se habite, la probabilidad de acceso del mismo grupo social a la escuela secundaria varía enormemente. En el lado contrario, la historia de los sectores sociales acomodados de América Latina tiene rasgos comunes entre países. El destino de los adolescentes es bastante similar más allá de las fronteras. La probabilidad de que un adolescente proveniente de hogares con capital educativo alto acceda al nivel medio es muy alta en cualquier país que se analice. La gran mayoría se ubican por encima del 80% y la mitad superan el 90%. Estos sectores tienen semejanzas entre sí, aquí las fronteras nacionales son menos precisas. Tanto centrando la atención en el desarrollo de la educación media (que siempre contempló su incorporación) como haciéndolo en la disponibilidad de recursos propios (lo cual posibilita el acceso a la oferta privada) estos sectores acceden a la educación secundaria a lo largo de la región.

¿Es entonces la escolarización de los sectores sociales más empobrecidos la que da cuenta de los distintos niveles en la asistencia del país? Esta relación puede apreciarse claramente al hacer la correlación entre la tasa neta de escolarización secundaria total de cada país y la tasa correspondiente a los hogares con distintos capitales educativos. Así, la correlación lineal más alta es la correspondiente a los hogares con capital educativo bajo. Los países que no han podido incorporar a sus sectores más bajos por el contrario, son los países cuyas tasas de escolarización son menores. Teniendo en cuenta lo que ya hemos dicho, que los sectores altos siempre tienen una escolarización masiva, es la capacidad de incorporar a los primeros entonces la que explican las diferencias entre países.

En América Latina está cada vez más presente como objetivo la extensión de los años de escolaridad obligatoria; el hecho que los adolescentes asistan a la escuela secundaria y que además obtengan una educación de calidad y se gradúen. Este objetivo se observa tanto como expresión de demandas existentes en la sociedad y en el debate educativo, como desde su presencia en distintas leyes educativas, en las normas y en diferentes programas.

A pesar de esto, como se ha señalado a lo largo del texto, la posibilidad de cumplir con esta meta depende de la capacidad de los sistemas educativos de poder incorporar a los sectores sociales más desfavorecidos a la escuela. Los sectores altos, tanto desde la expansión de la educación pública como desde la posibilidad del acceso a la educación privada tienen en general la posibilidad de acceso garantizada.

Frente a la constatación de que el alcance de las metas depende de la incorporación de los sectores más empobrecidos a la vida educativa, se plantea como interrogante de qué manera y con qué estrategias debería pensarse la inclusión masiva de estos sectores.

Durante la primera parte de los años 2000 el aumento en la asistencia al nivel secundario ha sido menor al que se produjo durante la década de 1990. La disminución del ritmo de crecimiento da cuenta de una dificultad. El problema adquiere una complejidad mayor cuando se observa que el crecimiento se desacelera en algunos países cuando todavía los techos en la escolarización se mantienen bajos. Aquí se evidencia un endurecimiento de las metas cuando no se ha conseguido alcanzar aún la masividad.

Avanzar en la universalización de la educación media implica resolver este problema estructural. Significa repensar de qué manera puede lograrse la incorporación masiva a la escuela de un grupo social que quizás no es para el que esta ha sido diseñada. El esfuerzo necesario para alcanzar las metas es entonces cada vez mayor y precisa de un análisis de la relación entre el contexto social y los sistemas educativos. La pregunta que queda planteada es cuál es el grado de ajuste que existe entre la propuesta educativa en la que se enmarcan las prácticas en una escuela determinada y el contexto social en el que operan. El identificar cuáles son los factores que obstaculizan la práctica educativa en esta doble mirada entre el sistema educativo y el contexto social seguramente permitirá avanzar en la disminución de las brechas sociales.

A modo de cierre, cabe una reflexión que surge cuando se observan los mapas presentados en este texto. Allí se ve que la escolarización de los adolescentes de los sectores acomodados de América Latina está garantizada, más allá de cuál sea el país en que habitan. El segundo mapa lo evidencia en la homogeneidad de sus colores: sea cuál sea el grado de desarrollo de su país, éste no afectará en gran medida la probabilidad de que la escolarización de esos adolescentes se encuentre garantizada. En el lado opuesto

los sectores empobrecidos tendrán posibilidades muy diferentes de asistir a la escuela dependiendo del lugar en el que habiten, hecho que se refleja en la variedad de colores del primer mapa. Queda planteado allí el interrogante sobre si no será la escuela uno de los mecanismos que, desde el inicio de la vida de las nuevas generaciones, irá configurando una sociedad con distintas lógicas de movimiento y apropiación sobre el espacio.

Por un lado algunos serán actores de una sociedad globalizada, interconectada en el espacio de los flujos, despojados del territorio. Los segundos, carentes de recursos propios y con mayores dificultades para transitar sobre las distancias y para poder apropiarse de los recursos, quedan dependiendo de lo local, atados a las posibilidades que le ofrece el lugar en que les tocó nacer, con una historia de oportunidades signada por lo que esté contenido en las fronteras de su contigüidad física.

Capítulo VI

6-Proceso de formulación de políticas educativas y los procesos de reformas en Argentina, Uruguay y Chile.

6.1-Antecedentes del proceso de transformación educativa

Los procesos de transformación educativa que se iniciaron en América Latina a partir de 1990, tuvieron lugar en el marco del agotamiento del modelo de desarrollo que la región había seguido hasta ese momento. La hipótesis del agotamiento del ciclo de desarrollo socio-económico fue postulada en algunos documentos producidos a comienzos de la década por la CEPAL (CEPAL, 1990 y 1992), donde también se esbozaban los nuevos patrones de desarrollo en función de los cambios tanto conceptuales como empíricos que se registraban en la economía mundial. Al respecto,



es importante recordar que la penetración de estas nuevas ideas y procesos tuvo lugar en un contexto donde, por un lado, se registraba una significativa despolarización del debate político, producto de la caída de los regímenes autoritarios y, por el otro, de una creciente polarización social.

Consultado los archivos de entrevistas realizadas a la Lic. Myriam Feldfeber, *Master en Ciencias Sociales con orientación*

en Educación de la FLACSO. Doctoranda en la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Profesora de la Facultad de Filosofía y Letras, y de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, UBA, y directora de proyectos de Investigación UBACyT. Investigadora principal en el Laboratorio de Políticas Públicas. Autora y compiladora de Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo (Novedades Educativas, 2003) y autora de OMC, ALCA y educación. Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo (en co-autoría con Fernanda Saforcada, CCC, 2005), así como de diversos artículos y capítulos de libro sobre política educacional y sociología de la educación en ubicaciones nacionales e internacionales, para la Revista Generación Abierta Nro. 54, que se publicó durante el año 2009. Se observa el planteo el cuestionamiento que se le hace al rol del Estado, cuyo párrafo se trasmite a continuación:

“G.A.: En uno de tus artículos decís que en la década del 90 se pone en cuestionamiento el papel que venía desempeñando el Estado, ese Estado Benefactor, sobre todo en el ámbito educativo. ¿En este nuevo siglo pensás que continúa cumpliendo el mismo rol que en los 90 o ha cambiado?”

M.F.: Esta es una pregunta central, hay varias cuestiones, si hay un cambio en la orientación de las políticas de lo que fue el modelo reformista de los 90 que encuentra ciertas líneas con todo lo que tenga que ver con procesos de transferencia de responsabilidades y privatizaciones. Hay toda una discusión acerca de las políticas educativas actuales y en qué medida implican o no un cambio de rumbo con respecto a lo que fue el modelo de los 90. Por lo menos uno observa inclusive a nivel retórico que hay ciertas líneas de cuestionamiento a lo que fue ese modelo, estos modos de construcción de la política pública en el terreno económico, social y también en el terreno educativo, sobretodo estos cuestionamientos a partir de intentar reposicionar un lugar central o más fuerte para el Estado y recuperar la centralidad de la política, que había sido desplazada frente a la lógica de mercado o al papel de la sociedad civil pero por fuera de la responsabilidad del Estado. Pero es un gran signo de interrogante, el ejemplo más elocuente es la Ley de Educación Nacional, donde se ve esta tensión en cuanto a continuidad, en cuanto a ruptura con respecto al modelo de los 90.

Uno lo que puede observar es que ha habido gobiernos de los dos signos que han asumido en América Latina, en algunos queda más clara esta transformación, como en Bolivia, Venezuela y Ecuador y en otros países como Chile que ha avanzado hacia un modelo de concertación. Hay diferentes modelos, en Argentina según un trabajo realizado sobre nuevas políticas en América Latina publicado por FLACSO Uruguay, analizan que pasa con esta nueva política en América Latina y en el caso de Argentina, se ve que hay un rumbo incierto, que no se sabe muy bien hacia donde se está caminando y en qué medida esta recuperación de la centralidad de la política constituye un elemento central hoy en la realidad de nuestro país, además cómo se piensa la política, si la política es gestión de lo posible, de lo que hay o se intenta transformar o ver los límites de un modelo, que a través del sistema educativo ha sido de exclusión social. Si bien es alto el nivel de ingreso a la escuela primaria no todos terminan la primaria, ver en qué condiciones se escolarizan, no todos pasan al nivel secundario, ni todos terminan, quiénes lograr tener estudios de nivel superior. Esta desigualdad social tiene su correlato en un sistema educativo que también o directamente excluye a

aquellos que quedan afuera o aquellos que entran pero tienen una experiencia escolar que algunos la caracterizan como experiencias fragmentadas, desde sus vivencias, desde las expectativas que los docentes desarrollan, inclusive desde las horas de escolarización, desde el tipo de propuesta pedagógica. Lo que hace muy difícil pensar la idea de un sistema educativo. ¿Tenemos un sistema educativo en la Argentina? ¿Qué es el sistema educativo argentino?

Aquel sistema que siempre fue un sistema desigual, pero que tenía un modelo tendiente a la inclusión social, con una aspiración más universalista que el modelo que se comienza a instaurar a partir de la dictadura militar y que con la reforma de los 90, está pensado al servicio de la contención social desde una lógica compensatoria.”

De hecho, y no sólo en el campo de las políticas educativas, en estos años se produjo un importante proceso de internacionalización de lenguajes y agendas. Este fenómeno no fue nuevo ni en Argentina ni en América Latina en su conjunto. Históricamente, pueden distinguirse tres grandes momentos donde este fenómeno tuvo una vigencia particular.

El **primero** de ellos se produjo a fines del siglo XIX, cuando se crearon los sistemas educativos, especialmente en los países del cono sur. Dicha creación estuvo encuadrada en los marcos conceptuales del debate educativo europeo y, en menor medida, americano. El debate sobre el laicismo fue, probablemente, el ejemplo más representativo de esta vinculación con la agenda internacional.

El **segundo momento** se produjo en la década del '60, con la diseminación de los conceptos propios de la teoría del capital humano y las reformas educativas articuladas alrededor de la vinculación entre educación, desarrollo económico y recursos humanos. Pero mientras Argentina fue un caso típico de la aplicación relativamente exitosa del modelo del primer momento del debate educativo, no lo fue en el caso de las reformas de la década del '60. Las circunstancias políticas de Argentina hicieron que las reformas de esos años estuvieran asociadas a gobiernos militares y, en ese contexto, no fueron aplicadas en forma sostenida. La asociación con el régimen militar no es, por supuesto, la única razón de la ausencia de reformas modernizadoras en Argentina en la década de los '60, pero sin duda ayuda a explicar esta característica que coloca al país en una situación muy peculiar frente al nuevo contexto que se abrirá en los años '90.

El **tercer momento** se puede ubicar en los comienzos de la década de 1990, donde desde diferentes perspectivas teóricas y políticas, se reconoció la importancia central del conocimiento en la explicación del crecimiento económico y del comportamiento ciudadano. Gran parte de las reformas educativas en América Latina estuvieron originadas en esta doble demanda: por un lado, las demandas provenientes del sector productivo por recursos humanos más competitivos y más calificados, para enfrentar los desafíos de la modernización productiva y tecnológica y, por el otro, las demandas originadas desde la dimensión política, para enfrentar los desafíos del retorno a la democracia y al Estado de Derecho.

El relativamente alto grado de consenso acerca de estos nuevos enfoques conceptuales se puede apreciar a través de los resultados de las reuniones regionales de ministros de educación y de ministros de economía. Así, por ejemplo, el documento elaborado por la CEPAL y la UNESCO (CEPAL – UNESCO, 1992) fue aprobado durante el 24º período de sesiones de la CEPAL, en Santiago de Chile en abril de 1992.

Desde esta perspectiva, parece importante destacar que las reformas de los años '90 se inscriben en un contexto significativamente diferente al de las reformas intentadas en períodos anteriores. Lo específico de este período es que no se trata solamente de enfrentar las deudas o los déficit del pasado sino que, además, es preciso enfrentar los nuevos desafíos planteados por las exigencias de las transformaciones en la organización del trabajo, la cultura y el desempeño ciudadano.

La relevancia de este nuevo contexto no puede ser subestimada a la hora de explicar los problemas y de definir estrategias de transformación. Tal como ya se sostuviera,...”no estamos en una situación donde sólo se expresan las demandas insatisfechas de los sectores que no han podido tener acceso a un servicio estable, sino ante demandas que provienen también de los sectores que ya han logrado el acceso y ahora exigen su transformación.

En contextos de este tipo, caracterizados por un *exceso de demandas*, parece inevitable tomar decisiones donde para satisfacer a algunos se postergan los requerimientos de otros. Como todas las demandas son urgentes y legítimas, ningún sector está dispuesto a postergar las suyas. La pugna por obtener los escasos recursos disponibles asume, de esta manera, características poco racionales desde el punto de vista de los intereses generales y de largo plazo.” (LOPEZ N. y TEDESCO J. C.).

En este sentido, el amplio consenso acerca de la necesidad de reformar la educación no se sostenía con la misma intensidad cuando se pasaba a la discusión sobre el sentido y las estrategias de las reformas. Desde el comienzo se distinguieron **dos enfoques diferentes**.

Por un lado, el enfoque que consideraba como prioritario poner el acento en todos aquellos aspectos vinculados con el logro de mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión educativa: descentralización, autonomía a las escuelas, evaluación de resultados, incentivos al rendimiento, etc.

Por el otro, el enfoque que enfatizaba la necesidad de políticas activas destinadas a lograr niveles adecuados de equidad (tanto social como educativa) para garantizar el carácter sostenido del proceso de desarrollo educativo y social.

Estos enfoques también diferían desde el punto de vista político, donde por un lado estaban aquellos que sostenían la necesidad de concebir a la educación como política de Estado, fruto de consensos nacionales que permitieran garantizar la continuidad de las estrategias más allá de los períodos gubernamentales y, por el otro, aquellos que, al contrario, confiaban más bien en el mercado como mecanismo de distribución de los recursos educativos.

Los procesos reales de reformas educativas intentaron una combinación de ambas líneas, donde en algunos casos predominó más bien el eje estado-equidad y en otros el eje eficiencia-mercado.

En el marco de este horizonte común para todas las reformas, cada país tuvo una determinada y específica capacidad de procesar los impactos del contexto internacional en función de sus respectivas tradiciones culturales, estructuras sociales y económicas y marco político institucional.

En este capítulo se analizará el proceso de reformas educativas de los noventa los países de Argentina, Chile y Uruguay, teniendo en cuenta el contexto histórico, político y social y datos proporcionados por organismos nacionales e internacionales, de las variables elegidas para realizar el análisis crítico en cada país para luego compararlos entre sí.

Reformas educativas y actuales desafíos:

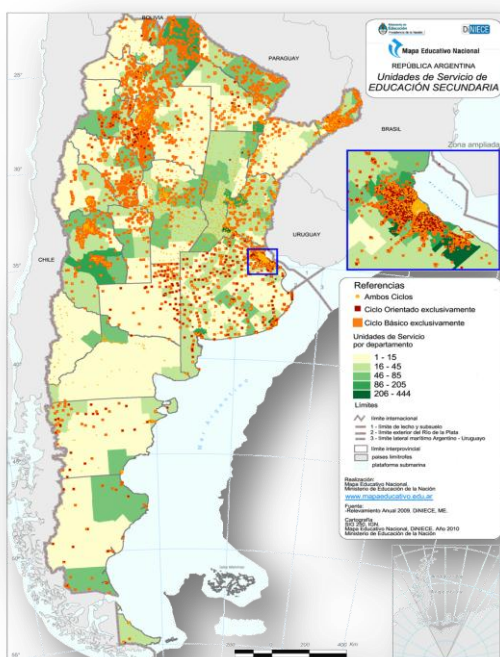
Las reformas educativas se han transformado en una tendencia global, y su debate ocupa un lugar estratégico tanto la hacienda pública de los gobiernos como en las organizaciones de la sociedad civil. Para adecuar la educación a estos nuevos desafíos, muchos países formularon estrategias de mediano plazo y establecieron acuerdos nacionales para mejorar la calidad, equidad y eficiencia de sus sistemas escolares. Se fijaron plazos y metas cuantificables de atención educativa convergentes con otras adoptada por el mundo. Se iniciaron reformas que trajeron consigo reorganizaciones ministeriales y puestas en marcha de estilos descentralizados de gestión para favorecer una mayor autonomía en las escuelas y promover la participación de los actores locales en la generación y administración de políticas de cambio.

LA REFORMA EDUCATIVA EN ARGENTINA.

La reforma educativa en la Argentina se inicia formalmente con la sanción de la Ley N° 24.195, llamada Ley Federal de Educación, en el mes de abril del año 1993. Este instrumento legal reemplazó a la ley 1420, del año 1884, que estructuró el primer desarrollo del sistema educativo formal del país. Si bien la discusión acerca de la conveniencia de renovar el marco normativo de la educación nacional ya había comenzado hacía mucho tiempo, la restauración democrática de 1983 brindó un marco propicio para satisfacer esta necesidad. Al respecto, es preciso recordar que durante el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, en la segunda mitad de los años ochenta, se llevó

a cabo el Congreso Pedagógico Nacional. Este evento permitió que diversos actores sociales discutieran las dimensiones más relevantes del sistema educativo y se pusiera de manifiesto la existencia de un fuerte consenso acerca de la necesidad de sancionar una nueva ley general para ordenar el desarrollo de la educación básica.

Posteriormente, durante el primer gobierno del Dr. Carlos Saúl Menem, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley



al Congreso Nacional. A partir de ese momento tuvo lugar un prolongado debate en ambas Cámaras del Parlamento, donde circularon varias propuestas, que culminó con la aprobación por mayoría de la Ley n° 24.195. En dicho debate, los temas más controversiales fueron los referidos a la responsabilidad del Estado, de las familias y de la sociedad civil en materia de educación, la estructura de niveles del sistema, los años de obligatoriedad y el financiamiento de la educación.



A partir de la sanción de la ley, quedaron configurados los principales ejes de la Reforma educativa Argentina, que pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) *Reforma de la estructura de niveles del sistema educativo y extensión de la obligatoriedad.* La nueva legislación reemplazó el tradicional esquema institucional de la escuela primaria de siete años y la secundaria de cinco, por un ciclo de educación inicial de dos años (cuatro cinco años de edad), otro de educación general básica de nueve años y el nivel polimodal de tres años. Al mismo tiempo extendió la obligatoriedad al segundo año del nivel inicial (5 años de edad) y al octavo

y noveno año de la Educación General Básica).

b) *Renovación de los contenidos curriculares.* La redefinición del saber escolar se concretó a través de los nuevos Contenidos Básicos Curriculares (CBC) para todos los niveles de la Educación General Básica y la Formación Docente, aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación. Los nuevos contenidos fueron el producto de un proceso de concertación, consultas e instancias de trabajo, que contó con la participación de expertos de diversos campos disciplinarios, docentes, equipos técnicos provinciales, investigadores y académicos. A partir de los CBC definidos a nivel nacional, cada provincia debe asumir la responsabilidad de elaborar sus propios diseños curriculares, los cuales podrán ser adaptados a las situaciones particulares que enfrenta cada una de las instituciones que prestan el servicio educativo.

c) *La institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la Educación.* Este mecanismo está previsto por la ley y es una de las funciones que le

corresponde al Ministerio de Educación de la Nación. El primer operativo nacional de evaluación de la calidad de la educación se llevó a cabo en 1994 y consistió en la aplicación de pruebas de lengua y matemáticas a los alumnos del 7° año del ex nivel primario.

d) Las políticas compensatorias. También desde 1993 y atendiendo a las nuevas características de la situación social en la década de los noventa, el Ministerio de Educación de la Nación asumió la responsabilidad de formular e implementar políticas destinadas a compensar diferencias socio-económicas que se registraban tanto entre distintas regiones del país como al interior de cada una de ellas. Estas políticas fueron englobadas en el denominado *Plan Social Educativo*, que comprendía un conjunto diferenciado de modalidades de intervención. La mayor parte de los recursos de este plan se orientaron a mejorar la infraestructura edilicia y el equipamiento didáctico del tercio de establecimientos educativos más pobres del país.

También se desarrollaron innovaciones en las modalidades educativas utilizadas en la educación rural, en especial para poblaciones situadas en localidades aisladas. En este marco y desde el año 1995 se implementó un programa de becas para apoyar la escolarización de los adolescentes en el tercer ciclo de la EGB y el nivel Polimodal.

e) Modernización de la gestión institucional. A través de intervenciones en el nivel de las instituciones escolares y en las administraciones ministeriales de las provincias, el programa Nueva Escuela Argentina se propuso introducir cambios en los estilos de gestión, orientados a desburocratizar las prácticas administrativas y pedagógicas.

f) Aumento de la Inversión en el sistema educativo. La Ley Federal de Educación dispuso que “la inversión pública consolidada total en educación (base 1992 6.120.196.000 pesos), será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20% anual a partir del presupuesto 1993. Al mismo tiempo determinó otro modo de calcular el incremento de la inversión al definir un “incremento del 50% en el porcentaje (base 1992: 4%) del producto bruto interno (...) destinado a educación”. Para garantizar la aplicación efectiva de estas disposiciones la Ley prevé la institución de un Pacto federal educativo. Este será el instrumento utilizado para definir responsabilidades y compromisos de financiamiento para la implementación de la reforma educativa entre el Estado nacional y las provincias.

La documentación disponible sobre el desarrollo de cada una de estas líneas de acción es abundante, pero predomina en ella una fuerte característica testimonial y controversial, producto más bien del debate coyuntural que del análisis sistemático. En esta literatura es frecuente y legítimo encontrar argumentaciones producidas desde la lógica de la defensa de algunos intereses corporativos o ideológicos. En los últimos años, en cambio, han comenzado a elaborarse los primeros análisis evaluativos donde es posible encontrar evidencias empíricas que muestran efectos o resultados que, en alguna medida, es posible atribuir a los procesos de reforma educativa. Estos procesos, sin embargo, siguen abiertos y tienen lugar en un contexto social, económico y político que interactúa con los cambios educativos en una dinámica que – en algunos casos más en otros – se caracteriza más por las tensiones y disociaciones que por la armonía y la coherencia.

Este análisis general que presentamos sobre el caso argentino se apoya fundamentalmente en los estudios parciales realizados en el marco del proyecto “Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay”, que han permitido evaluar un conjunto importante de dimensiones de la reforma educativa (COSSE G., 2001; KISILEVSKY M., 2001; TIRAMONTI G., 2001; DUSSEL I., 2001).

También se utilizan otros estudios y testimonios producidos a lo largo de la década pasada y que ilustran aspectos parciales no contemplados en los estudios citados. Es probable que esos rasgos también aparezcan en otros procesos llevados a cabo en los países de América Latina y, en ese sentido, su análisis podría contribuir a una explicación más general de la lógica de las reformas educativas de los últimos diez años del siglo pasado.

El **proceso de transformación educativa** implementado en Argentina tuvo, en este sentido, una serie de características específicas.

Es preciso recordar que la transformación educativa argentina alude a un conjunto de políticas relacionadas directamente con la aplicación de la Ley Federal de Educación aprobada en 1993. Dicho conjunto de políticas, sin embargo, es el resultado de una serie de fenómenos que lo preceden y que, en buena medida, explican algunos de sus rasgos más característicos. Si bien no es éste el lugar para hacer un análisis histórico del desarrollo educativo argentino en las últimas décadas, existe consenso en reconocer

que el antecedente más importante de la Ley Federal de Educación es el ya mencionado Congreso Pedagógico Nacional, convocado por el primer gobierno constitucional luego del retorno del Régimen democrático en 1984 y que finalizó sus actividades en 1988. En efecto, durante esa amplia y prolongada convocatoria a la sociedad civil, los principales actores que intervienen en el campo de la política educativa nacional lograron algunos acuerdos básicos acerca de una serie de reformas de fondo de la educación básica nacional: la descentralización de la educación a las provincias, la extensión de la obligatoriedad escolar, la revisión de los contenidos y métodos pedagógicos, ya mencionados; la prioridad a los sectores más desfavorecidos, la articulación con el mundo del trabajo y la reformulación de los planes y políticas de formación docente.

Los debates del Congreso Pedagógico y sus conclusiones sirvieron de base para la elaboración de la Ley Federal de Educación. Sin embargo, uno de los aspectos más importantes y menos estudiados del proceso argentino se refiere a la fragilidad de los acuerdos logrados en el Congreso Pedagógico, puesta de manifiesto cuando dichos acuerdos fueron llevados al plano de las políticas y de los programas de acción. Este es un tema sobre el cual sería necesario indagar en el futuro, por su relevancia para la construcción de marcos teóricos adecuados que permitan comprender mejor la lógica de la elaboración de consensos y las formas de participación y representación de los diferentes actores sociales.

Principales resultados del proceso de transformación educativa

Para facilitar la comprensión, es útil efectuar una somera reseña de los principales resultados e impactos del proceso de transformación educativa en la última década. Sin pretender ser exhaustivos, podríamos señalar sintéticamente los siguientes aspectos:

a) Impacto sobre la cobertura. En primer lugar, es preciso destacar la ampliación de las oportunidades de educación básica de la población. La expansión de la obligatoriedad y las intervenciones concretas desplegadas para hacerla efectiva.

El Congreso Pedagógico, a su vez, recogió una serie de diagnósticos y otros productos generados en los últimos años del gobierno militar por grupos académicos independientes. También existen antecedentes produjeron una mejora significativa de la cobertura, en especial en la franja de edad de los 13 a 18 años. Al respecto, las evidencias empíricas disponibles indican que tuvo lugar un proceso

sostenido de ampliación de la cobertura en la década 1990-2000 en todos los niveles, pero particularmente intenso en la enseñanza media. Este aumento de cobertura benefició a población de bajos ingresos, tradicionalmente excluida del acceso al nivel medio, y estuvo basado fundamentalmente en el esfuerzo del sector público. Por su parte, la ampliación de la oferta educativa más allá del último año de la tradicional escuela primaria (8° y 9° año de la EGB) en las áreas rurales con baja densidad poblacional y a través de modalidades no convencionales (profesores itinerantes con la asistencia de maestros de primaria que actúan como monitores) significó una ampliación efectiva de las oportunidades de escolarización y aprendizaje de proporciones significativas de adolescentes. La expansión de la matrícula estuvo acompañada por resultados menos satisfactorios desde el punto de vista de la retención y de la calidad de los resultados de aprendizaje.

La incorporación masiva de nuevos sectores sociales provoca desafíos significativos a la calidad de la oferta pedagógica. En este sentido, los estudios efectuados sobre eficacia del sistema en el largo plazo muestran la magnitud de estas dificultades y el relativo fracaso en acompañar el acceso a la escuela con condiciones apropiadas para la permanencia. Un estudio sobre dos cohortes de estudiantes - 1961-1962 y 1996-1997 – indica que en términos relativos el abandono en 7° grado es hoy mayor que hace 35 años y que para todos los años de enseñanza secundaria, la tasa de supervivencia es hoy menor que hace 35 años (LLACH J. J., MONTROYA S. y ROLDÁN F., 1999). Esta constatación no implica subestimar la importancia de los logros en la expansión de la cobertura. Al contrario, indican la magnitud del esfuerzo a realizar, especialmente cuando esa expansión tiene ritmos tan acelerados como los que tuvo la enseñanza media en la década pasada. En efecto, la crítica de los efectos de dicha incorporación sobre las instituciones (desestabilización de prácticas rutinarias, problemas de convivencia, etc.) y sobre los aprendizajes (contención sin aprendizaje) son la prueba de que todos admiten que las instituciones escolares ampliaron su convocatoria hasta alcanzar a sectores sociales antes excluidos de la escolaridad formal que refieren a procesos anteriores e inconclusos de reformas educativas, que actuaron como marco histórico de los debates del Congreso. La literatura al respecto es muy amplia.

En la provincia de Buenos Aires (según datos de la Dirección Provincial de Planeamiento y Evaluación de la Calidad de la Educación) el porcentaje de repetición

en la EGB pasa del 3.1 en 1995 al 2000. Por su parte, en la provincia de La Pampa la repetición en el 7º año de la EGB pasó del 1.16% en 1993 al 5.5% en 1999.

b) Impacto sobre la calidad de la educación.

Es bien sabido que mejorar la calidad de los resultados educativos implica ritmos y plazos más lentos que los que se registran en la cobertura cuantitativa. En este sentido, la reforma comenzó por producir una significativa modernización y actualización de los contenidos de los programas escolares. En efecto, la reforma en los CBC creó condiciones favorables para la renovación de los saberes en el ámbito escolar. La amplia y variada producción de textos y manuales por parte del mundo editorial privado, que acompañó esta reforma, permitió la circulación de estos nuevos saberes en los ámbitos escolares del país. Sin embargo, existen aún pocos estudios que permitan apreciar la magnitud de los cambios curriculares en las rutinas escolares, en las modalidades pedagógicas efectivamente aplicadas por los docentes y los climas institucionales de las escuelas. Si se observan los datos relativos a los resultados de aprendizaje, la situación que se aprecia es bastante compleja y diversificada. La comparación de los datos producidos por los operativos de medición de calidad se dificulta por una serie de problemas técnicos derivados de los cambios en las pruebas. Sin embargo, esos datos permiten formular, al menos dos comentarios.

Parecería que la escuela logra mantener los resultados en un contexto de fuerte expansión de la matrícula. Esto es particularmente importante con respecto a los resultados de los niveles medios del sistema. Esta función homogeneizadora no debe ser subestimada. Pero dicho esto, es evidente que los resultados en calidad no están a la altura de los esfuerzos de un proceso de transformación tan integral y profunda y de los requerimientos de una sociedad moderna.

c) La inversión educativa.

Durante el período de la transformación educativa argentina, el gasto total educativo registró un incremento del 29%, es decir, una suma que está lejos de cumplir con los objetivos determinados por la Ley Federal de Educación (duplicación de la inversión en cinco años o bien aumento en un 50% en términos de porcentaje del PBI). Es más, el incremento fue mayor en el nivel universitario (41%) que en la educación general básica (38%) (COSSE G., 2001).

Por otra parte, en la tradicional educación secundaria (actual tercer ciclo de la EGB y el Polimodal) el no cumplimiento de las metas de crecimiento previstas en la Ley y la ampliación de la cobertura en estos niveles implicó una caída en la inversión per cápita en el nivel medio. En efecto, éste era de \$ 1645 en 1994 para pasar a 1409 en 1997 (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, 1999). Por último cabe recordar que, a consecuencia del proceso de descentralización, las provincias, que en 1991 eran responsables del 63.2% de la inversión pública en educación, en 1999 han llegado a asumir más de tres cuartas partes de la misma (76.2%).

Si se tiene en cuenta que más de dos terceras partes del gasto educativo del Estado Nacional corresponden a las universidades públicas, puede concluirse que las provincias, a finales del siglo, tienen casi toda la responsabilidad en materia de financiamiento de la Educación General Básica del país. El Pacto Federal Educativo, firmado el 11 de setiembre de 1994, determinó una inversión de 3.300 millones en cinco años para el cumplimiento de la Ley Federal de Educación. De este monto, el 80% estuvo a cargo de la Nación y el 20 % a cargo de las provincias. En este acuerdo firmado por el Presidente de la Nación, los gobernadores provinciales y el Intendente de la Ciudad de Buenos se establecían metas hasta el año 2000 (erradicación de escuelas rancho, generalización (100%) de la capacitación docente, universalización de la cobertura a los 5 años de edad y en la franja de los 6 a los 14 años, 70% en la franja de 15 a 17 años, disminución del 50% en los índices de repitencia y analfabetismo absoluto, etc.). Según un informe publicado en diciembre de 1999 (UNESCO 1999) “las metas para 1995/98/99 no se han cumplido, no habiéndose realizado estudios sobre el nivel real de implementación de las mismas”.

d) Calificación y profesionalización de los docentes.

El cambio en la estructura del sistema y la renovación de contenidos fueron acompañados por un programa masivo de capacitación y perfeccionamiento docente ejecutado a través de la Red Federal de Formación Docente Continua. La oferta se desplegó en dos dimensiones de contenido: la disciplinar y didáctica y la de gestión institucional (para directores y supervisores). Entre 1994 y 1999 el Estado Nacional transfirió a las provincias un monto cercano a los 170 millones de pesos para financiar programas de capacitación. Según los datos del Censo Nacional de Docentes y establecimientos educativos en 1994 participaron en actividades de capacitación casi

200.000 docentes del nivel primario (más del 70% del total) y más de 130.000 del nivel medio (57% del total. Según el estudio realizado por el IIPE en el año 2000 (IIPE, 2000b) el 52.4% de los docentes del país manifestó estar de acuerdo con la Red Federal de Formación docente mientras que se manifestaron en desacuerdo sólo el 35.3%. En cambio, los datos de otra encuesta también realizada por el IIPE (IIPE 2000a) en la provincia de Buenos Aires, muestra que la mayoría de los directores de establecimientos educativos tiene un bajo grado de satisfacción con “las oportunidades de perfeccionamiento que le ofrece el sistema educativo”. La masividad que tuvo la oferta de capacitación obligó a utilizar casi todos los recursos institucionales y humanos disponibles (Institutos de Formación Docente, Universidades, Centros Académicos, etc.). Es probable que la calidad y pertinencia de la oferta no haya estado siempre a la altura de las circunstancias, por lo que un informe del Ministerio de Educación publicado en 1999 (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, 1999) reconoce que “la calidad de la oferta de capacitación” es uno de los desafíos actuales con miras al futuro”. En lo que respecta a la formación inicial de los docentes, la transformación arrancó con un diagnóstico de situación donde se mostraba que “la oferta de formación docente era inadecuada en tres aspectos. En primer lugar, respecto de la nueva estructura del sistema educativo. En segundo lugar, en relación con la sobre oferta de formación docente para la educación inicial y los dos primeros ciclos de la EGB. Por último, la oferta era insuficiente para EGB3 y Polimodal”. El proceso avanzó también en la definición de un marco para articular las políticas de las provincias y en la actualización de los Contenidos Básicos Comunes de la formación profesional. Sin embargo, todavía en 1999, el Ministerio de Educación reconocía que las transformaciones en el nivel de las instituciones “se encuentra en marcha en la actualidad”.

e) Menos desigualdad en la oferta educativa a través del mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos didácticos de las instituciones y el programa de becas.

Los esfuerzos realizados en el contexto del Plan Social Educativo tanto en lo que concierne a la renovación de la infraestructura edilicia de los establecimientos escolares situados en los contextos urbanos y rurales más carenciados del país han contribuido a reducir las diferencias en materia de calidad de las oportunidades educativas que se ofrecen a la población. Lo mismo puede decirse respecto del equipamiento didáctico. El

programa Nacional de Becas para alumnos del Tercer Ciclo de la EGB y el nivel Polimodal entre 1997 y 1999 implicó una inversión de 123 millones de pesos y benefició a casi 260.000 alumnos. Estos esfuerzos contribuyeron a mejorar las oportunidades de escolarización de los adolescentes de los sectores sociales más desfavorecidos que por primera vez acceden a la enseñanza escolar posprimaria.

f) Nueva división del trabajo entre el Estado Nacional y las provincias.

El proceso de descentralización educativa completado en 1991 y las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Educación constituyeron el marco estructural de una nueva división del trabajo entre el Estado Nacional y las provincias en materia de desarrollo de la Educación General Básica. El Estado nacional se reservó básicamente la tarea de orientación técnico-pedagógica, la producción de información y la compensación de desigualdades. En este contexto es preciso considerar la institucionalización de un sistema nacional de estadísticas educativas y de evaluación de la calidad de la educación que provee información sistemática sobre el comportamiento de las principales variables que tienen que ver con el acceso, eficacia interna, calidad y equidad del sistema educativo nacional. El Consejo Federal de Educación constituyó una instancia de negociación y articulación de políticas y las provincias asumieron la mayor parte de la responsabilidad en el financiamiento y definición de políticas para la educación básica. No todas las provincias cuentan con las mismas capacidades y recursos para asumir con éxito estas nuevas funciones. Todo parece indicar que no se ha logrado todavía institucionalizar un modo de trabajo estable que garantice al mismo tiempo el mínimo de unidad y coherencia del sistema con su necesaria diversificación en función de las situaciones y necesidades particulares de los territorios que conforman la nación. Por otra parte, el proceso de descentralización en muchos casos significó una transferencia, a nivel provincial del esquema centralizado de administración y gestión que estaba vigente en el nivel nacional. La transformación educativa fue mucho menos exitosa en materia de desburocratización en el nivel de las instituciones que conforman el sistema educativo provincial, las cuales todavía responden en gran medida a los mismos patrones que estructuraron su génesis. El Programa Nueva Escuela Argentina favoreció el desarrollo de innovaciones tanto en lo que concierne a la gestión como a la implantación de modelos pedagógicos actualizados, pero sus alcances fueron más que limitados. No existen investigaciones sistemáticas acerca de los impactos en términos

de equidad de las nuevas tareas asumidas por el estado nacional (información y evaluación, innovación pedagógica, compensación, etc.).

Sin embargo, es plausible afirmar que éstas no habrían “compensado la fuerza ‘centrífuga’ que despliega el proceso de descentralización”. Por lo que “las desigualdades interjurisdiccionales constatadas en los operativos nacionales de evaluación de la calidad y las diferencias en los indicadores del rendimiento de los sistemas escolares muestran que la brecha educativa entre las provincias es profunda y persistente” (FILMUS D. 1998).

Transformación educativa e implementación de la Ley

Un somero análisis del contenido de la Ley Federal de educación permite apreciar que ella define tanto la filosofía como los objetivos estratégicos de la política educativa nacional. La ley contiene las principales líneas de la reforma que se implementaron durante los dos gobiernos del Presidente Carlos S. Menem pero, al mismo tiempo, también funcionó como un importante mecanismo legitimador de las acciones. En efecto, en casi todas las resoluciones del Consejo Federal de Educación donde se establecen los acuerdos de política (desde el tema de los cambios en la estructura hasta la capacitación docente y las modalidades del sistema de evaluación), se recurrió a alguna disposición contenida en la Ley Federal de Educación para fortalecer su legitimidad.

Esta apelación al instrumento legal puede explicarse por dos razones fundamentales. La primera tiene que ver con los contenidos mismos de la reforma y con el hecho de que se realizara en un contexto de vigencia del régimen democrático constitucional. Hay ciertas políticas que, por su propia naturaleza, (por ejemplo la extensión de la obligatoriedad escolar o el cambio en la estructura de niveles del sistema) requieren de un instrumento legal para su vigencia. La segunda razón, en cambio, es más bien de naturaleza política. En este sentido, parece plausible sostener que el fuerte carácter legislativo de la transformación educativa argentina fue un componente de una estrategia destinada a fortalecer su persistencia y sustentabilidad.

En el plano institucional, la Ley Federal de Educación es una ley de la Nación cuya vigencia trasciende a los actores políticos que la sancionaron, y como tal constituye una especie de garantía de continuidad con relación a las transformaciones introducidas en el sistema educativo nacional.

En este sentido, también podría sostenerse que la apelación a la ley fue el mecanismo de consenso adoptado en Argentina para garantizar la continuidad de las políticas. Sin embargo, por razones que se derivan de la situación política general, de la pérdida de capital social y de la fragmentación creciente de la estructura de poder, esta fortaleza fue más aparente que real. La debilidad del consenso parlamentario como forma de concertación política se puso de manifiesto a poco de aprobada la ley, a través de dos aspectos fundamentales:

a) En primer lugar, el acuerdo parlamentario es un acuerdo político que no involucra a los actores internos del sistema educativo, especialmente a los docentes. El tema de la participación y actitud de los docentes frente a la transformación educativa es uno de los aspectos más controvertidos y volveremos sobre él más adelante. En este punto sólo queremos destacar que el acuerdo parlamentario es una modalidad de acuerdo fundamentalmente político y que, en esa medida, no es suficiente para generar compromiso por parte de los actores internos del sistema. Una prueba de ello lo constituye la activa resistencia que desarrollaron los docentes organizados sindicalmente quienes, a pesar de haber saludado la sanción de la ley como algo positivo, luego mantuvieron una oposición cuya máxima expresión fue la "carpa blanca", instalada frente al Congreso Nacional durante 1003 días.

b) En segundo lugar, el acuerdo parlamentario nacional no fue suficiente para comprometer a las jurisdicciones provinciales. Así, por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires no aplicó la ley en lo que se refiere a la estructura del sistema y, recientemente, la provincia de Neuquén decidió suspender la aplicación de la ley. Desde el punto de vista formal, es obvio que las leyes deben ser cumplidas. Sin embargo, en un contexto social de baja legitimidad y escasa confianza social, las leyes no son aplicadas sin que ello motive ninguna situación jurídica particular. El incumplimiento de la ley no fue un comportamiento exclusivo de algunas jurisdicciones. El propio gobierno nacional dejó de cumplir algunas normas legales, particularmente las referidas al compromiso financiero con la educación, lo cual abría la posibilidad de no cumplir con otras normas por parte de las provincias.

Existió, en consecuencia, una fuerte tensión entre la ley como mecanismo de reaseguro político y la ley como débil mecanismo de imposición de determinadas líneas de acción. Sobre la base de este déficit de aplicación, todos los actores sintieron que podían dejar de cumplir algún aspecto o de criticar su vigencia. De cualquier manera, en

esta tensión predominó el eje legitimador de la ley. Así, por ejemplo, se puede mencionar que durante la campaña electoral que marca el final de las presidencias del Dr. Menem, ni las fuerza políticas que conquistaron el poder el Estado en 1999 ni la principal organización sindical docente (la CTERA) levantaron formalmente la bandera de la derogación de la Ley Federal de Educación. En este caso no caben dudas que la fuerza de la ley contribuyó a dar continuidad a las principales reformas introducidas en el sistema educativo nacional.

El carácter integral y sistémico de la transformación

La segunda especificidad del caso argentino es que, a partir de la Ley Federal de Educación, la política educativa se propuso el logro de una transformación integral del sistema educativo: se extendió la escolaridad obligatoria, se actualizaron y redefinieron los contenidos de la educación y se modificó la estructura tradicional de niveles del sistema. Pero, además, se completó el proceso de transferencia de la gestión de todos los establecimientos educativos a su cargo a las jurisdicciones provinciales y también se delegó la atribución de definir el monto y el destino del financiamiento de la educación. El Ministerio nacional se convirtió en una instancia de asistencia técnica, de coordinación para la definición de determinados criterios normativos, productor de información sobre las principales variables del sistema en el nivel nacional, evaluadora del rendimiento y compensadora de diferencias en las oportunidades educativas ofrecidas a la población en los diversos territorios que componen el país.

Tal como lo expresara Susana Decibe, Ministra de Educación durante el período 1996 y 1999: “Para los cambios que establecía la Ley, se definió una estrategia de transformación que avanzara en todos los campos a la vez, de manera estructural y sistémica, con un ritmo gradual pautado en metas, atendiendo tanto el mediano y largo plazo como los problemas de coyuntura” (DECIBE S., 2001). Este carácter estructural y sistémico de la reforma argentina implica, en cierto sentido, una *relativa* ausencia de secuencialidad sobre la cual nos parece importante postular algunas hipótesis explicativas.

El carácter *relativo* de este enfoque no secuencial de la reforma se explica por la existencia de una secuencia particularmente significativa, impuesta por criterios externos al proceso de transformación educativa. En este sentido, es importante recordar que la decisión de transferir las escuelas de nivel medio a las administraciones

provinciales, se tomó antes de la sanción de la Ley Federal de educación y que la motivación principal de esta transferencia estuvo asociada más a razones fiscales que a motivaciones educativas (al respecto, véase KISILEVSKY, 2001).

Ahora bien ¿por qué la transformación educativa argentina asumió, aun en términos relativos, este carácter integral? Al respecto se pueden postular diversas hipótesis, desde aquellas que ponen el acento en variables de tipo técnico hasta aquellas que explican este fenómeno por variables de tipo político-social.

Pero además de esta visión desde lo técnico, el carácter integral de la transformación de los años '90 se explica por una articulación particular con la situación política argentina. En este sentido, es importante recordar que la secuencialidad como característica de las políticas de transformación educativa requiere, como condición necesaria, la existencia de un horizonte de confianza y previsibilidad, aspectos que no son ni fueron característicos del escenario político argentino de este período.

El cambio de estructura

La prolongación de la escolaridad obligatoria y el cambio en la estructura de los niveles del sistema educativo constituye otra de las particularidades propias del caso argentino. En efecto, sólo en este país la ley introdujo una modificación a la tradicional división del trabajo institucional entre escuela primaria (7 años) y colegio secundario (predominantemente de 5 años). Con el fin de ofrecer mejores condiciones para aumentar la retención de los adolescentes en el sistema escolar, se sustituyó la escuela primaria obligatoria por la Educación General Básica de 9 años, organizados en tres ciclos de tres años cada uno. Con esta decisión, se amplió la franja de la obligatoriedad “hacia arriba” y también “hacia abajo”, en la medida en que la ley establece el comienzo de la escolarización a partir de los 5 años, o sea en el segundo año de la actual educación inicial.

Esta ampliación de la oferta institucional de la escuela primaria tradicional estuvo justificada por una serie de razones. La primera de ellas es que daría más y mejores oportunidades de permanecer en la escuela a aquellos alumnos de sectores populares que corrían el riesgo del fracaso y la exclusión al tener que dejar la escuela de su barrio para continuar sus estudios secundarios en un colegio por lo general situado en los centros urbanos y próximos de las zonas residenciales de la clase media o medio alta. Las evidencias empíricas disponibles confirman que la implementación del Tercer

Ciclo de la EGB se asoció con un incremento de la escolarización de los adolescentes en sectores populares.

Sin embargo, este efecto positivo desde el punto de vista del acceso estuvo acompañado por una serie de dificultades en términos administrativos, políticos, laborales, financieros e institucionales. En términos generales, estos costos estuvieron asociados al hecho que el cambio de estructura provocó la ruptura de dos culturas institucionales muy tradicionales, la de la escuela primaria y la del colegio secundario. Este cambio de cultura encontró obstáculos importantes en el proceso de implementación de la EGB y el Polimodal. Así, por ejemplo, fue preciso enfrentar problemas muy complejos tanto en lo que concierne a la infraestructura física de los establecimientos como a su diseño institucional. Preguntas tales como ¿dónde ubicar físicamente el Tercer Ciclo?, ¿quiénes se hacen cargo de los cursos en 8º y 9º, los maestros o los profesores? ¿Estamos ante un proceso destinado a “acortar la primaria” o, al contrario, a “alargar la secundaria”? ¿Cómo se compatibilizan las normas de los estatutos laborales de maestros y profesores que ahora trabajarían en un mismo establecimiento? Estas preguntas y problemas provocaron incertidumbre tanto entre los docentes como en la opinión pública en general, ya que - al menos desde el punto de vista de los padres de familia - el cambio de estructura fue el aspecto más visible de la reforma.

La implementación de los tres ciclos de la EGB y el Polimodal adquirió diversas modalidades en las provincias argentinas. Más allá de la ciudad de Buenos Aires, donde el modelo clásico de la primaria de 7 años y la secundaria de 5 aún sigue vigente, en el resto de las provincias se desarrollaron diversos modelos institucionales. El tema donde se presentaron la mayor cantidad de variaciones fue la ubicación institucional del tercer ciclo de la Educación General Básica (los 7º, 8º y 9º años). Un análisis general de la situación en las diferentes provincias permitiría distinguir los siguientes modelos: a) EGB integrada (los 9 años concentrados en las viejas escuelas primarias); b) el modelo “articulado” (el 7º año en las ex primarias y el 8ª y 9ª en las ex secundarias, es decir, - junto con el nivel Polimodal); c) todo el tercer ciclo en las instituciones donde se ofrece

Una descripción general de los procesos de implementación del Tercer Ciclo de la EGB en las diversas jurisdicciones provinciales puede obtenerse en dos informes elaborados por equipos técnicos de la el nivel Polimodal (modelo vigente en la provincia de Córdoba); y d) el tercer ciclo en un establecimiento autónomo (modelo

desarrollado únicamente en la Provincia de La Pampa. Unidad de Investigaciones Educativas del Ministerio de Educación de la Nación (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN 2000 a y c).

El resultado es que actualmente existe un esquema institucional altamente diversificado, incluso al interior de una misma jurisdicción provincial. Al respecto, el caso paradigmático (aunque no el único) es el de la provincia de Buenos Aires, donde conviven los dos primeros modelos institucionales. La decisión de optar por un modelo u otro no obedeció sólo a una racionalidad pedagógica. En muchos casos fueron las condiciones institucionales, materiales y financieras (espacio disponible en los viejos establecimientos de educación primaria, ubicación de los establecimientos, presiones de la población e intereses de las instituciones, etc.) las que determinaron la adopción de una u otra de las alternativas posibles.

Actualmente disponemos de información empírica que permite apreciar la ausencia de visiones compartidas acerca de este cambio entre los actores internos del sistema educativo. La encuesta ya citada (IIPE/UNESCO 2000b) permite apreciar que la opinión se divide prácticamente en dos mitades: 48.9% de acuerdo y 44.4% en desacuerdo. Sin embargo existen variaciones muy notorias en función de diversos factores. Uno de ellos es la percepción que los docentes tienen de su trayectoria y ubicación en la estructura social. En este sentido, el acuerdo con la reforma de la estructura se debilita y cae por debajo del 50% entre los docentes con una experiencia de descenso social y entre quienes se perciben como pertenecientes a los estratos medio bajo y bajo de la estructura social. Por otra parte, existen diferencias entre maestros de escuela primaria y profesores de secundaria. El acuerdo es mayor entre los maestros, especialmente aquellos que se desempeñan en instituciones de administración privada (en relación con los docentes de escuelas públicas estatales), y entre los docentes de las regiones más pobres del país, en comparación con los que trabajan en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires.

En cuanto a los diversos modelos institucionales, las opiniones también están muy divididas. Curiosamente, el modelo que suscita más acuerdo (38.5%) es el que se implementó en la provincia de Córdoba (tercer ciclo integrado al Polimodal). El modelo de los nueve años de EGB en un solo establecimiento recibe la aceptación del 27.8% de los docentes. Pero también existen dos minorías significativas: una (14.6% de las preferencias) que considera que el ciclo articulado (primer año de la EGB en las viejas

primarias y el resto en las secundarias) y otra (12.6%) que considera que lo mejor es que el Tercer Ciclo se desenvuelva en una institución independiente.

Estos datos indican que la reforma no logró instalar una visión relativamente uniforme acerca del cambio de estructura. Las razones por las cuales se prefiere una u otra opción probablemente tienen que ver con situaciones laborales personales y contextos locales. Pero más allá de esas razones, queda el hecho de las posibles implicaciones, tanto pedagógicas como sociales, de esta diversidad de la oferta institucional. Al respecto, aún es prematuro evaluar hasta qué punto esta diversidad será una fuente de dificultades para garantizar una efectiva igualdad de oportunidades educativas y de movilidad interprovincial. Existen evidencias empíricas según las cuales las escuelas privadas que ya ofrecían una educación integrada (inicial, primaria y secundaria), tuvieron menos dificultades que las escuelas públicas para adoptar la nueva división del trabajo pedagógico entre los nuevos niveles y ciclos, tal como lo establece la Ley Federal de Educación y los acuerdos del Consejo Federal de Educación. A su vez, también existen evidencias de las dificultades de las provincias más pobres para implementar el nivel Polimodal y los trayectos técnicos profesionales por falta de recursos tanto financieros como humanos. En este contexto es legítimo formular el interrogante acerca de hasta qué punto se justifica introducir cambios en la estructura formal del sistema educativo que generan una significativa cantidad de problemas no vinculados claramente con el logro de los objetivos más relevantes de la reforma, tales como la introducción de mejoras en la equidad y en la calidad de los resultados educativos.

La disociación entre política educativa y política económica

No es éste el lugar para una discusión sobre los argumentos que justifican un tipo de estructura u otro, pero la experiencia internacional muestra que con estructuras muy diferentes los logros de aprendizaje pueden ser similares. No parecen existir conclusiones fuertes a favor de alguna de las opciones existentes.

Es posible postular que otro rasgo importante del proceso de transformación educativa argentino fue el grado relativamente alto de disociación que existió entre sus orientaciones y las que se utilizaron en las políticas económicas y en las relativas a la reforma del Estado, especialmente del Estado central.

Como se sabe, en todos los procesos de cambio educativo existen múltiples tensiones, conflictos y coexisten lógicas diferentes. Estas tensiones sectoriales han sido objeto de diversos análisis e interpretaciones, cuyos resultados pueden verse en la literatura disponible y que no tendría sentido repetir en este trabajo (BRASLAVSKY C. Y COSSE G. 1997). Aquí nos interesa, en cambio, analizar las tensiones que aparecen en el vínculo entre transformación educativa, políticas económicas y políticas globales de reforma del Estado, que ha dado lugar a uno de los ejes de debate más importantes y, al mismo tiempo, más confusos acerca de las reformas educativas.

En este sentido, es interesante constatar que una de las peculiaridades de las reformas educativas de la década 1990-2000, particularmente visible en el caso argentino, radica en el hecho que sus orientaciones han sido conceptualizadas simultáneamente como la operacionalización a nivel educativo de las políticas neo-liberales y como una estrategia destinada a mantener los estilos burocráticos tradicionales de gestión de servicios públicos.

Así, por ejemplo, la literatura educativa de orientación neo-liberal no reconoce la reforma argentina como propia. Los representantes de estos enfoques se han ocupado reiteradamente de criticar la reforma y postular sus propuestas alternativas, basadas en el financiamiento de la demanda, la desregulación de la actividad privada y de los regímenes laborales docentes. Desde esta perspectiva, la verdadera reforma educativa aún está por hacerse y, más que una transformación, es preciso encarar una verdadera “revolución educativa” (FIEL-CEP, 2000a y 2000b).

La literatura de orientación crítica, en cambio, considera la transformación educativa como la operacionalización de las políticas neoliberales en materia económica

Si bien esta ambigüedad está presente en la mayor parte de los casos de reformas educativas en América Latina, parecería plausible sostener que el grado de conflicto que asumió en el caso argentino es significativamente más alto que en otros países. Así, por ejemplo, en las tensiones y conflictos generados por las reformas educativas en Chile, Uruguay y Brasil, por ejemplo, no ocupan un lugar relevante los conflictos internos del equipo de gobierno como fue en el caso argentino. En esos casos, las tensiones entre los responsables del área económica y los responsables de los diferentes sectores de las políticas públicas se concentran fundamentalmente en la pugna por obtener mayor cantidad de recursos. En el caso argentino, en cambio, estos conflictos pusieron de



manifiesto la existencia de divergencias profundas desde el punto de vista de los criterios y funciones con los cuales debían ser asignados y administrados esos recursos.

En este sentido, vale la pena recordar que durante el período de gobierno del presidente Menem, se llevaron a cabo reformas muy significativas en otros ámbitos de la vida nacional. Esos fueron los años de la apertura económica, las privatizaciones de empresas y servicios públicos, el achicamiento del estado, la política de convertibilidad, etc. que modificaron profundamente el contexto institucional

y social del país. Sin embargo, sería difícil afirmar que la transformación educativa fue un componente del programa de gobierno, acoplado y coherente con las orientaciones y decisiones en política económica e institucional.

Esta disociación estuvo presente desde el origen del proceso de transformación educativa. Tal como lo recuerda Susana Decibe, el debate de la Ley Federal de Educación coincidió con las discusiones acerca de la transformación del rol del Estado y el proceso de privatizaciones de las principales empresas públicas. En este contexto se pusieron de manifiesto las contradicciones en el seno del propio partido y gabinete gobernante, donde confrontaban posiciones diferentes acerca del papel del Estado en la educación. Esas contradicciones mantuvieron su vigencia durante todo el período de gobierno del presidente Menem y culminaron con un conflicto abierto entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía, que provocó la renuncia de la Ministra de Educación y gran parte de su equipo político y técnico del más alto nivel básica para los sectores populares mientras se pensaba en un financiamiento por lo menos compartido entre el Estado y los “usuarios” para el resto de los servicios”.

Todo parece indicar que la política educativa fue una típica política sectorial y relativamente autónoma de lo que sucedía en los otros frentes de gobierno, más

prioritarios porque influían más directamente sobre los intereses de los grandes actores económicos nacionales e internacionales y sobre la vida cotidiana de la gente. Esta sectorialidad y autonomía puede explicar tanto algunas fortalezas como algunas debilidades del proceso de transformación en la Argentina.

Otro elemento contextual que es preciso considerar aquí es el que se relaciona con el empeoramiento progresivo de las condiciones de vida de la población. En efecto, las profundas transformaciones económicas introducidas en la Argentina a partir de la sanción de la ley de convertibilidad tuvieron dos tipos de efectos. En un primer momento, la estabilidad monetaria significó una mejora en el poder adquisitivo de los ingresos de una capa significativa de hogares de nivel socioeconómico medio bajo que durante la etapa de la hiperinflación habían caído debajo de la línea de la pobreza. Sin embargo, pasado este efecto benéfico sobre los ingresos y sobre el empleo, comenzaron a manifestarse signos regresivos tanto en materia de distribución del ingreso como de ampliación de las oportunidades laborales. Tasas de desempleo de dos dígitos y un significativo crecimiento de la población en condiciones de pobreza definen el escenario que caracteriza los últimos años de la década de los noventa.

Los indicadores al respecto muestran que durante los primeros cuatro años del plan de estabilización y convertibilidad (paridad entre el peso y el dólar) ejecutado por el Ministro de Economía Domingo Cavallo desde 1991, la economía argentina creció en forma sostenida. En ese primer año de estabilidad monetaria el PBI argentino creció el 10,6%, el año siguiente lo hizo en un 9.6% y en 1993 y 1994 a tasas cercanas al 6% (5.7 y 5.8% respectivamente). Este crecimiento sostenido llegó hasta 1998, con la única excepción del año 1995 donde, a raíz del “efecto tequila” (impacto de la crisis económica mexicana), el PBI registró una tasa negativa de -2.8%. Desde ese año, la economía argentina se halla sumida en una situación de recesión que llega hasta el presente.

Este comportamiento de la economía nacional tuvo un impacto significativo sobre las condiciones sociales de la población (indigencia, pobreza y exclusión social), a través de sus efectos sobre el mercado de trabajo y la distribución de los ingresos. En los primeros años de alto crecimiento económico, el desempleo se mantuvo en un nivel análogo a los años de la hiperinflación. Sin embargo, a partir de 1993 y sobre todo de 1994, el índice de desempleo abierto pasó del 6% en 1991 a 12.2% en 1994. Este porcentaje alcanzó un pico de 17.3% en 1996, volvió al 12.4% en 1998 y desde esa

fecha no dejó de subir hasta alcanzar al 16.4 en mayo de este año (LABORATORIO 2001). Con respecto a la distribución del ingreso y la dimensión de la pobreza en sus diversas manifestaciones, también es posible apreciar el impacto a través de algunas cifras relativas a la evolución del porcentaje de población del Gran Buenos Aires (GBA) cuyos ingresos se sitúan debajo la línea de la pobreza: en 1980 el 11.4% se encontraba en esta condición, pero a finales de esa década (1988) ese porcentaje subió al 35.8%. El pico más alto de pobreza se registra en pleno período de hiperinflación: en octubre de 1989 más de la mitad (50.6%) de la población del GBA vivía debajo de la línea de pobreza. La estabilización y crecimiento de la economía argentina tuvo como efecto una disminución del porcentaje de población en condiciones de pobreza (en mayo de 1994, la pobreza afectaba a un 20.7%) (INDEC 2001 a y b). Sin embargo, a partir de esa fecha comenzó a crecer hasta alcanzar a fines de la década de los noventa porcentajes equivalentes a los primeros años de dicha década. En síntesis, casi un tercio de la población del GBA vive en hogares pobres.

El punto sobre el cual queremos llamar la atención es que el contexto sobre el cual se desarrollan los procesos de transformación educativa determina buena parte de sus resultados y de las reacciones que dicho proceso suscita entre la población y entre los actores del sistema educativo. En este sentido, es obvio que no puede considerarse de la misma manera una transformación educativa que opera en un contexto de crecimiento económico sostenido, disminución de los índices de pobreza y desempleo, legitimidad y confianza en las instituciones públicas, que una transformación donde los cambios educativos forman parte de un proceso de recesión económica, expansión de la pobreza y el desempleo. Esta contextualización de la reforma educativa argentina es particularmente importante porque se trata de un país con niveles tradicionalmente altos de equidad social. La existencia de ese punto de partida explica la magnitud –tanto objetiva como subjetiva – del fenómeno del descenso social, de los “nuevos pobres”, que se aprecia en la última década. Por un lado, el deterioro de las condiciones materiales de vida de las familias afecta sus capacidades para contribuir al desarrollo del aprendizaje de los niños y jóvenes que frecuentan los establecimientos educativos. Pero por el otro, no sólo los docentes tuvieron que enfrentar situaciones pedagógicas más difíciles en las escuelas sino que, en proporciones significativas, ellos mismos fueron víctimas de la pobreza.

En síntesis, esta política tan radical e integral de reforma se implementó en un contexto económico social más bien adverso, que conspiró contra el éxito de muchas innovaciones, en especial en el ámbito práctico-institucional.

En este contexto económico y social, el denominado Plan Social Educativo asumió un significado particular dentro del proceso de transformación. En primer lugar, implicó un esfuerzo financiero de considerable magnitud. En efecto, en el período 1993-1999 se invirtieron casi 1.000 millones de dólares dirigidos a beneficiar a los alumnos que frecuentan el tercio de las escuelas más pobres del país. La mayor parte de estos recursos estuvieron dirigidos a mejorar las condiciones materiales de infraestructura (construcción de escuelas) y equipamiento escolar (libros para alumnos y docentes, computadoras y útiles escolares). En mucha menor proporción se orientaron recursos hacia programas de apoyo a “proyectos institucionales” (mejoramiento de la calidad de la educación inicial y los primeros dos ciclos de la EGB, mejoramiento de la calidad de la educación secundaria, fortalecimiento del tercer ciclo en las áreas rurales, etc.). También, y a través del programa de becas para alumnos para sostener la finalización del tercer ciclo de la EGB y completar el nivel Polimodal, se trató de fortalecer las capacidades de las familias para asegurar la escolarización de los adolescentes. El programa se inició en 1997 (38.000 becas) y en 1998 alcanzó una cobertura de 105.000 beneficiarios (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, 1999b) igual que en el caso de otros programas compensatorios llevados a cabo en diversos países de América Latina, los gastos en infraestructura física y equipamiento escolar buscaron mejorar las dimensiones más “duras” de la oferta escolar con el fin de reducir las desigualdades en las oportunidades educativas que se ofrecen a los sectores más pobres de la población. Sin embargo el valor de las inversiones orientadas a desarrollar materiales y estrategias pedagógicas adecuadas a las necesidades de aprendizajes de grupos determinados (poblaciones rurales aisladas, aborígenes, etc.) no se mide sólo por su volumen monetario (que es muy inferior a la inversión en construcciones y equipamientos escolares) sino por la calidad y pertinencia de las innovaciones efectivamente desarrolladas. En este sentido, el desarrollo de un modelo no convencional (a través de un modelo de profesores itinerantes, el desarrollo de materiales pedagógicos para los alumnos y para los maestros monitores, etc.) de Tercer Ciclo de la EGB en las áreas rurales aisladas implicó una ampliación efectiva de las oportunidades de aprendizaje para una población que tradicionalmente sólo podía

acceder a los 7 años de escolaridad primaria. (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION DE LA NACION, 1999b)

Esta política, cuyo objetivo explícito era compensar desigualdades, constituyó una iniciativa del Estado Nacional, que definió los principales criterios en materia de beneficios, beneficiarios y modos de operación conjuntamente con los gobiernos provinciales, pero con un fuerte liderazgo de un equipo político y técnico en el nivel nacional (GLUZ N. 2001). La información disponible indica que los fondos invertidos en el marco del Plan Social Educativo fueron distribuidos con un criterio progresivo en la medida en que se asignaron a aquellas provincias y establecimientos que presentaban las situaciones sociales más críticas en términos de satisfacción de necesidades básicas. No ocurrió lo mismo con los recursos asignados en el marco del denominado Pacto Federal Educativo, los cuales estuvieron dirigidos a facilitar las condiciones materiales y técnicas para la implementación efectiva de la reforma educativa. En este caso, los recursos beneficiaron más a aquellas provincias con las mayores capacidades técnicas y administrativas como para formular proyectos en forma oportuna y adecuada. Por lo general estas son condiciones que caracterizan a las provincias relativamente mejor

Este proyecto se comenzó a implementar en 1996 en 30 escuelas rurales de dos provincias. En 1999 llegó a beneficiar a 2.400 escuelas de 20 provincias argentinas. Dotadas, tanto en términos de desarrollo económico y social como de competencias técnicas y de gestión en el área de educación.

En términos macro-educativos, existen diferentes apreciaciones sobre los efectos de los programas de compensación implementados desde la administración central sobre las desigualdades educativas. Las evidencias indican que si bien el Plan Social tuvo efectos compensadores importantes (COSSE 2001), no lograron modificar las situaciones y tendencias estructurales ya existentes. Así, por ejemplo, se ha señalado que si bien hubo un aumento sostenido de los años de escolaridad en todo el país, la dispersión entre los promedios de escolaridad ha tendido a aumentar. Por otro lado, también aumentaron las distancias existentes entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires (LLACH J. J., MONTOYA S. y ROLDÁN F., op. cit.). Obviamente, de no haber existido los planes compensatorios, estas desigualdades serían aún mayores.

Por último, es preciso recordar que los programas compensatorios como el Plan Social Educativo, por su propia naturaleza tienen una característica básica que lo

diferencia de otras dimensiones más “estructurales” de toda reforma educativa, esto es su carácter coyuntural, aleatorio y por lo tanto reversible. En otras palabras, estas distribuciones, por su carácter discrecional dependen de la disponibilidad de recursos y de la voluntad política de orientarlo hacia fines de reducción de desigualdades. En este sentido, no se trata de un gasto ordinario y necesario del Estado, sino de una intervención específicamente orientada hacia el logro de determinados objetivos bien delimitados en el tiempo y en el espacio. Por otra parte, por su impacto directo e inmediato sobre las poblaciones beneficiarias, estas intervenciones corren el riesgo de ser consideradas como relacionadas con intereses de legitimación política y por lo tanto tienden a redimensionarse y a adquirir modalidades distintas en función de los intereses e identidades de los equipos políticos que se suceden en la administración.

La transformación y los actores del sistema educativo

Es probable que el conjunto de las hipótesis anteriores sirva para explicar un fenómeno visible del proceso de transformación educativa: los cambios en los niveles estructurales del sistema (regulaciones relativas a la gestión, financiamiento, contenidos curriculares, estructura de niveles, etc.) son mucho más evidentes que los cambios en las prácticas, procesos y productos del sistema educativo. Las teorías del cambio social ya pusieron de manifiesto que es más fácil cambiar estructuras (legales y de recursos) que cambiar mentalidades, representaciones y conductas. Esto último requiere transformaciones no sólo en el contexto estructural en el que actúan los agentes (la infraestructura edilicia, los equipamientos didácticos, las leyes, normas y regulaciones que definen el currículum, la gestión, etc.), sino en la subjetividad de dichos agentes, es decir en sus competencias y actitudes básicas. Esta segunda dimensión “cultural”, necesaria para la transformación de las prácticas y modos de hacer las cosas en las aulas, requiere intervenciones específicas y sistemáticas cuya aplicación demanda un horizonte de mediano y largo plazo. Sin embargo, algunos cambios estructurales implementados durante los gobiernos del presidente Menem, en especial aquellos que son irreversibles en el corto plazo (por ejemplo, la implementación de la EGB y el Polimodal y la definición de los contenidos curriculares básicos) seguramente tendrán consecuencias (intencionales y no intencionales, así como positivas y negativas) en un tiempo futuro cuya naturaleza y extensión es difícil de prever en el presente. Por esta razón, es probable que todavía haya que esperar algún tiempo para tener un cuadro

general de sus implicaciones prácticas en diversas dimensiones del sistema educativo nacional.

Pese a lo anterior, los datos disponibles indican que, en términos generales, los docentes del país no respondieron en forma homogénea a los desafíos de la reforma. Esta respuesta puede resultar obvia si se tienen en cuenta el tamaño y la diferenciación interna que existe entre los docentes. Pero en el contexto de esta diferenciación, es preciso distinguir a los docentes como realidad aritmética, es decir como sumatoria de individuos definidos por la función que cumplen en la sociedad, de los docentes como actores colectivos. Esta segunda forma de existencia tiene especial relevancia en los espacios donde se toman decisiones de política educativa. Aquí las organizaciones sindicales y otras formas de representación tienen una importancia fundamental (TIRAMONTI G. 2001). Al respecto, es sabido que los sindicatos docentes, al menos aquellos que tienen una presencia dominante tanto en el campo de la política como en el de la opinión pública nacional (es el caso de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, por ejemplo), ejercieron una oposición .

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, dado el esquema fragmentado del campo de la política educativa argentina, es probable que un análisis más detallado muestre un panorama mucho más diferenciado tanto en términos de conflictividad como de oposición-negociación-cooperación en la relaciones sindicatos-gobiernos provinciales, según los momentos y temas de la agenda del proceso de aplicación de la Ley Federal de Educación sistemática en contra de la aplicación de la Ley Federal de Educación. Este comportamiento fue acompañado por algunos sectores del campo de las “ciencias de la educación”, en especial aquellos que se desempeñan en el ámbito institucional de las universidades públicas.

Cuando se examina la relación de los docentes con los avatares de la reforma educativa es preciso tener en cuenta aquellos aspectos que se derivan de su propio estatuto profesional y las modalidades de su inserción en el sistema educativo. Desde un punto de vista formal, el maestro es un funcionario. A diferencia de la clásica figura del “profesional liberal” (por cierto cada vez menos frecuente en las sociedades complejas contemporáneas) el docente-funcionario no posee un grado considerable de autonomía en el ejercicio de su actividad. En gran medida es un funcionario de una organización que todavía conserva muchas de las características de las viejas burocracias, entre ellas la centralización y la existencia de jerarquías claramente

delimitadas en forma piramidal. Desde este punto de vista, en muchos casos el docente obedece instrucciones de sus superiores.

Como funcionario tiene límites muy estrechos para oponerse o “resistir” a determinados mandatos institucionales. En este caso es preciso no confundir “adhesión” con la lisa y llana obediencia rutinaria a disposiciones que “bajan” (como se dice en la jerga cotidiana) de las instancias de poder (ministerios, subsecretarías, direcciones de nivel, supervisión, etc.). En otras palabras, ni la resistencia ni la adhesión entusiasta monopolizan el campo de las posiciones posibles en materia de política y reforma educativa.

Al respecto, las encuestas de opinión constituyen una fuente de información para analizar la relación entre los docentes como agregado social con las principales dimensiones de la reforma educativa en la Argentina. El cuadro que surge a partir de los datos de la encuesta nacional llevada a cabo por el IPE-UNESCO presenta una situación más bien matizada. Lo primero que cabe señalar aquí es que existe una especie de contradicción entre el elevado nivel de aceptación que tuvieron los principales programas de reforma y la actitud crítica mayoritaria que expresan los docentes cuando se trata de evaluar los impactos de dichas transformaciones sobre diversas dimensiones de los procesos y productos del sistema educativo. Más del 70% de los docentes encuestados se manifiestan de acuerdo con el cambio en los contenidos básicos de la EGB, más de la mitad acuerdan con el Plan Social Educativo y las políticas de equipamiento escolar y los programas de perfeccionamiento docente. En cambio otras importantes dimensiones del proceso de transformación dividen por mitades la opinión de los docentes. Este es el caso de la reforma en la estructura de niveles (48.9% de acuerdo y 44.5% en desacuerdo), la descentralización educativa (43.5% de acuerdo y 38.3% en desacuerdo y un 18% que “no sabe o no contesta”), la evaluación de la calidad de la educación (40.4% de acuerdo y 47.8% en desacuerdo). Por último el denominado “Pacto Federal Educativo” mediante el cual se acordaron las responsabilidades de financiamiento de la transformación entre el Estado nacional y las provincias es el tema que más rechazo suscita entre los docentes ya que sólo se manifiesta de acuerdo con él el 17.7%, mientras que el 59.1% dice no acordar con esta política. Como puede apreciarse a partir de estos datos, las opiniones de los docentes aparecen por lo menos diferenciadas y divididas.

Cuando se examinan las opiniones de los docentes en relación con el impacto que ha tenido la reforma educativa argentina sobre ciertas dimensiones relevantes de los procesos y productos del sistema educativo las críticas se acentúan fuertemente. Sólo aparece un cierto predominio de las opiniones positivas cuando se trata de evaluar el impacto de la transformación sobre “las innovaciones pedagógicas” (37.1%) y “los métodos y contenidos de la enseñanza” (37%). En el resto de los casos (impacto sobre “las condiciones laborales de los docentes, sobre la “calidad de la educación”, “la infraestructura edilicia”, “cobertura del sistema educativo” y “participación de los docentes”), en cambio, la mayoría de los docentes opina que la transformación educativa tuvo efectos negativos.

Los datos disponibles parecen indicar que la mayoría de los docentes acuerdan con los objetivos perseguidos por la transformación educativa pero son mucho más escépticos al momento de evaluar las estrategias empleadas y los resultados realmente logrados. Al respecto, los datos indican que esta actitud general negativa o positiva hacia los principales programas de transformación varía en función de determinadas características de los docentes. Aquellos que trabajan en las regiones menos desarrolladas del país (Noroeste, Noreste y Cuyo) presentan, en general, una orientación más positiva hacia la reforma. Lo mismo puede decirse de los maestros de primaria en relación con los docentes de secundaria. También los docentes del sector privado tienden a adoptar una actitud más positiva que los del sector público. Por último, el nivel socioeconómico de pertenencia de los docentes y en especial su trayectoria social parecen estar asociados con la actitud general que toman respecto de la reforma educativa. En este sentido, los más críticos son aquellos docentes que manifiestan tener una situación socioeconómica peor que la que tenían sus padres cuando ellos eran niños.

La reforma educativa también desplegó un dispositivo especial para ofrecer ocasiones de perfeccionamiento y actualización a los docentes (la Red Federal de Formación Docente Continua). A fines de 1994 se establecieron acuerdos con las administraciones provinciales para diseñar y ejecutar un programa de capacitación en servicio constituido por una serie de “circuitos” y módulos orientados a docentes de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo. Los ejecutores de la capacitación fueron las instituciones universitarias, los institutos de formación docente, los centros de investigación e incluso los organismos técnicos de los sindicatos docentes. En cada provincia se estableció una institución “cabecera”, con una

coordinación nacional en el Ministerio de Educación. El objetivo de la capacitación consistió en desarrollar en los docentes en ejercicio aquellas competencias básicas que los habilitaran para “enseñar en los niveles correspondientes de acuerdo con los nuevos Contenidos Básicos Comunes (CBC)” (UNESCO 1997). Desde esta perspectiva, se suponía que era necesario “redefinir” el saber incorporado por los docentes con el fin de adecuarlos a los nuevos requerimientos introducidos por los diversos programas del proceso de reforma educativa. Este desfase objetivo y significativo (dado el carácter radical de la transformación) entre las competencias y saberes previos y las nuevas exigencias del servicio puede estar en la base de la sensación de inseguridad y malestar que se expresó en amplias capas del cuerpo docente y que fuera mencionada en el punto IV de este trabajo. Este contexto de “deslegitimación” de los saberes del docente puede explicar, en cierta medida, tanto la sensación de inseguridad como la predisposición a incorporarse y participar de las actividades de capacitación ofrecidas por la Red (SERRA J.C. 2001). En este caso su participación en estas actividades podría tener un conjunto de motivaciones típicas que van desde el polo de la motivación auténtica por el perfeccionamiento profesional e intelectual hasta la simple estrategia de sobrevivencia en el sistema motivada por el miedo a perder el puesto por efecto de una descalificación relativa, ocasionada por un cambio en sus condiciones de trabajo.

La información disponible en relación con la evolución de los salarios docentes en la ciudad de Buenos Aires indica que los mismos, durante el periodo de la reforma, mantuvieron un nivel similar al que regía a mediados de los años 80. Si se toma el momento de la reinstalación del régimen democrático (diciembre de 1983) como año base 100, el salario docente en la ciudad de Buenos Aires experimenta una mejoría hasta fines de 1984, para registrar una fuerte caída durante el resto de la década (el índice promedio entre 1985 y 1989 desciende a 66). Durante el período de la reforma (1991 hasta la actualidad) el índice promedio es de 55.9, con lo que se mantiene muy por debajo del nivel alcanzado a principios de la década de los años 80. Como era de esperar, los niveles más bajos se alcanzaron durante el período caracterizado por la hiperinflación (1989/91) (MORDUCHOWICZ, 2001 y GARCIA FANELLI A. Y LUMI S. 1999).

La protesta docente se expresó, además de las clásicas medias de lucha (huelgas y manifestaciones) mediante la instalación de la “Carpa Blanca” frente al Congreso de la Nación. En esta carpa se alojaron 1400 docentes ayunantes y se constituyó en un

símbolo de las luchas reivindicativas de los trabajadores de la educación que alcanzó gran repercusión en la opinión pública nacional (TENTI FANFANI E. 1999). Los 1003 días de ayuno (desde el 2 de abril de 1997 hasta el 30 de diciembre de 1999) terminaron con la incorporación de 660 millones de pesos al Presupuesto nacional en concepto de Fondo de Financiamiento Educativo para pagar lo que se denominó “incentivo docente” (alrededor de 60 pesos por mes de aumento del salario docente en todo el país).

En síntesis, aunque en el plano de las subjetividades docentes se presentan situaciones complejas que es preciso analizar con más detalle, es obvio que la transformación educativa no contó con el apoyo decidido de la mayoría de los docentes en las aulas, quienes en muchos casos vieron la reforma como una desvalorización de sus saberes y cultura y, por último, como una amenaza a su identidad y seguridades laborales básicas. La actitud radicalmente opositora de los sindicatos docentes tampoco cooperó con el feliz éxito de las transformaciones que se implementaron.

Por otro lado, el proceso de transformación tampoco parece haber logrado estimular la incorporación activa de otros actores, tradicionalmente desvinculados de las preocupaciones educativas. Los nuevos modelos de gestión abren la posibilidad de una mayor participación de actores locales, especialmente de la familia. Al respecto, no existen estudios que permitan apreciar la magnitud y las características de estos cambios. Con respecto a los empresarios, también se ha podido apreciar un mayor interés público en el tema, sin que ese interés se traduzca en formas institucionales de participación.

Se presentan a continuación datos estadísticos que completan el panorama de la educación secundaria en Argentina relacionados con cobertura, matrícula, trayectoria escolar de los alumnos.

La mayoría de los datos están tomados de estudios específicos realizados por la Dirección Nacional de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). Se remite a los mismos para su profundización y mayor

COBERTURA

Los datos de los censos nacionales de población y vivienda dicen que desde mediados del siglo veinte se incrementaron sustantivamente la población escolarizada de jóvenes de 13 a 17 años de edad.

En términos absolutos, se pasó de 1.794.123 jóvenes en 1960 a 3.241.550 jóvenes en el año 2001, pasando del 45,9% en 1960 al 85,2% en el 2001. La tasa neta de escolarización en el nivel medio también creció considerablemente.

En 1980 era de 42,2%, y de 59,3% en 1991 y alcanza a 71,5% en el año 2001. El crecimiento de la tasa neta de escolarización fue considerable en todas las jurisdicciones aunque aún existen importantes diferencias regionales. Se registra sin embargo un bajo nivel de cobertura en el ámbito rural, en especial aquella referida a la población de 15 a 17 años, que abarca solo al 56% del grupo etario, en contraste con el ámbito urbano, cuya tasa de escolarización para este grupo asciende al 82%.

• **Jóvenes no escolarizados**

A pesar de los avances realizados, los registros del Censo del año 2001 mostraban que, en todo el país, 600.000 jóvenes entre 13 a 17 años no asistían a la educación formal (15,0% del grupo poblacional). Y la proporción de jóvenes no escolarizados era ampliamente superior entre los jóvenes de 16 y de 17 años de edad. En el primer caso, 150.000 jóvenes aproximadamente (23,5%); y en el segundo 240.000 jóvenes (38,1%). Los números del INDEC provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del segundo semestre del 2005 plantean que mientras en el quintil más pobre de ingresos más del 30% de los jóvenes está desescolarizado, este problema afecta sólo al del 3% del quintil más rico.

• **Inserción laboral de los jóvenes**

En la última década se observa un crecimiento de la asistencia al sistema educativo de los jóvenes de 13 a 17 años. En el mismo grupo etáreo se advierte que disminuye la participación de los activos y concomitantemente aumenta el porcentaje de inactivos. Esta situación se explicaría por la menor participación de los desocupados, dado que el porcentaje de ocupados se mantiene estable en los extremos del período considerado. Los datos de EPH 2006 consideran que alcanza el 7,2 % el porcentaje de alumnos de entre 13 y 17 años con condición de ocupados.

Entre los jóvenes de 15-19 años que residen en zonas urbanas se advierte que casi las tres cuartas partes estudia (la inmensa mayoría de ellos realiza solo esa actividad mientras que otros la comparten con el trabajo y/o con la búsqueda de trabajo). El resto de los jóvenes del grupo etáreo no estudia. Una parte trabaja, otros buscan trabajo y un 10% no trabaja ni busca trabajo y abandonó sus estudios. Entre las mujeres el porcentaje

en esta situación duplica al que se observa entre los varones, posiblemente porque se encargan de las tareas domésticas en el hogar o el cuidado de otros miembros de la familia. (Cuadro 1). Si bien el porcentaje de jóvenes que estudian es mayor entre los no pobres que en los pobres, se destaca el hecho de que uno de cada cinco jóvenes no pobre entre 15-19 años estudia. Entre los pobres está en tal situación casi un tercio del grupo etéreo. (Cuadro 2)

La tendencia expansiva de la matrícula de educación secundaria, que se reinició con el retorno a la democracia, se mantuvo hasta el año 2002, momento que registró el mayor número de estudiantes en la educación media desde sus inicios. A partir del período lectivo siguiente, año 2003, la matrícula de la secundaria común ha comenzado a disminuir lentamente. Este fenómeno se verifica exclusivamente para el sector estatal. Cabe considerar que la situación de cada jurisdicción es diferente y eso condiciona el ritmo de crecimiento. (Cuadro3).

Cuadro 1: Jóvenes de 15-19 años según condición de actividad y asistencia escolar
EPH. 3er trimestre 2006. Total Urbano Nacional

	Solo estu- dian	Estudian y traba- jan	Estudian y buscan trabajo	Solo traba- jan y aban- donaron sus estudios	Buscan tra- bajo y aban- donaron sus estudios	No trabajan, no buscan trabajo y abandonaron sus estudios	Total
--	--------------------	-----------------------------	---------------------------------	---	--	---	-------

En absoluto, en miles

Total	2.085	194	92	371	182	329	3253
Varones	985	98	53	271	87	116	1611
Mujeres	1100	96	39	99	95	213	1642

En porcentajes

Total	64.1	6.0	2.8	11.4	5.6	10.1	100.0
Varones	61.1	6.1	3.3	16.8	5.4	7.2	100.0
Mujeres	67.0	5.8	2.4	6.1	5.8	13.0	100.0

Fuente: Extraído de Trabajo Decente y Juventud. Argentina, OIT, Oficinal Regional para América Latina, Lima, 2007.

Cuadro 2: Jóvenes 15-19 años por pobreza según condición de actividad y asistencia escolar.
EPH, 3er trimestre 2006. Total urbano nacional

	Solo estu- dian	Estudian y traba- jan	Estudian y buscan trabajo	Solo traba- jan y aban- donaron sus estudios	Buscan tra- bajo y aban- donaron sus estudios	No trabajan, no buscan trabajo y abandonaron sus estudios	Total
--	--------------------	-----------------------------	---------------------------------	---	--	---	-------

En absolutos, en miles

Pobre	850	81	35	153	105	218	1442
No Pobres	1246	130	39	161	59	140	1775

En porcentajes

Pobre	58,9	5,6	2,4	10,6	7,3	15,1	100,0
No Pobres	1246	130	39	161	59	140	1775

Fuente: Extraído de Trabajo Decente y Juventud. Argentina, OIT, Oficinal Regional para América Latina, Lima, 2007

Cuadro 3: Evolución de la matrícula del nivel secundario común según tipo de gestión⁷.
Total País

Año	Matrícula Total	Estatal	Privada
2000	2.736.947	1.980.371	756.576
2001	2.790.203	2.016.012	774.191
2002	2.794.495	2.018.056	776.439
2003	2.761.553	1.990.407	771.146
2004	2.744.803	1.958.996	785.807
2005	2.731.224	1.938.736	792.488
2006	2.725.318	1.928.694	796.624

Fuente: DINIECE, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

• Repitencia

Como consecuencia de la repitencia, la sobreedad consecuyente y los abandonos temporarios solamente la mitad de los alumnos que ingresan al secundario con la edad teórica adecuada llegan al último año de estudio en el tiempo correspondiente. Según el relevamiento anual de la DINIECE (2007), la sobreedad en la escuela primaria era del 25% en el 2006 y registró un aumento de 3 puntos con relación a 1997, por lo que se trata de un problema que se inicia en este nivel y que se ha agravado en los últimos años. A pesar del aumento en la cobertura del Nivel Inicial, se llega a casi un 10% de repitencia en el primer grado. En 7º año la repitencia presenta un aumento en relación a décadas anteriores y asciende al 9,8%. En 8º año llega al 15,72%, al 12,21% en el 9º y al 12,15 en el 10º. El promedio de repitencia es del 10.7% en la escuela secundaria. Son marcadas las brechas entre educación privada (el 4,4%) y pública (el 13,1%) en cuanto al comportamiento de este indicador.

Se observan menores valores en las tasas de repitencia del ámbito rural (9,1 %). Una posible explicación consiste en que el problema principal en el ámbito rural es la baja cobertura en el nivel medio, por lo cual, se da una suerte de selección, quienes pueden continuar sus estudios secundarios están ya en una ventaja relativa pudiendo desarrollar una mejor trayectoria educativa. (Cuadro 5)

Cuadro 5: Tasa de repitencia por sector y ámbito

Tasa de Repitencia 2005-2006	Total (seis años de estudio)	Año de Estudio					
		7º	8º	9º	10º	11º	12º
TOTAL	10,7	9,8	15,4	11,7	12,1	8,2	1,4
Estatal	13,1	11,7	18,3	14,2	14,7	10,4	1,8
Privado	4,4	3,6	6,5	4,9	6,0	3,8	0,5
Urbano	11,0	10,2	15,9	12,2	12,5	8,5	1,5
Rural	9,1	7,6	13,1	9,4	11,3	6,5	0,9

Fuente: Relevamientos Anuales 2005 y 2006. DiNIECE. MECyT. Datos provisorios.

• Abandono

Los indicadores muestran que un grupo de jóvenes llega a la secundaria con un historial de fracaso escolar que los coloca en una situación de riesgo de abandono que se cristaliza en los primeros años del secundario. En los últimos años el abandono en la secundaria ha tendido a agravarse, especialmente en el 10º y en el último año de estudio. El 10º año de estudio implica un cambio de nivel para aquellas provincias que mantienen una estructura de 6-3-3 y 9-3. Ello muestra que la problemática de cambio de nivel o ciclo continúa siendo, como lo era históricamente, un nudo crítico en las trayectorias de los estudiantes.

En el análisis de este indicador, también se ven amplias diferencias por sector. Hay que observar que, en 7º año de estudio en el sector privado este indicador es negativo. Sin embargo, también es considerable el abandono en el último año de estudio en el sector privado. En el ámbito rural pueden notarse índices de abandono superiores a los del total país y a los del sector estatal en general en los primeros años del secundario, que van menguando hacia el final del nivel y terminan siendo menores que los correspondientes al sector estatal y al ámbito urbano. Es decir, que los estudiantes que logran permanecer entre el 7º y el 9º año de estudio quedan incluidos en proporciones más importantes.

Se corrobora así la temprana selectividad del nivel también en el ámbito rural. Dado que aún existen en el ámbito rural muchas escuelas que ofrecen hasta 7º año de

estudio, la alta tasa de abandono en ese año puede deberse, en parte, a la falta de oferta de nivel secundario. (Cuadro 6)

Cuadro 6: Tasa de abandono interanual por sector y ámbito – 2005-2006

Tasa de Abandono interanual 2005-2006	Año de estudio					
	7º	8º	9º	10º	11º	12º
TOTAL	3,5	11,7	13,5	19,7	13,5	26,5
Estatad	5,5	13,9	15,9	23,0	16,6	30,4
Privado	-2,7	6,1	7,2	10,9	7,1	19,5
Urbano	1,7	11,6	13,2	18,7	12,7	27,1
Rural	23,9	13,8	13,4	17,5	11,1	20,9

Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. Relevamiento Anual 2006 (datos provisorios). Los porcentajes incluyen datos estimados para los faltantes en todos los años.

• Sobreedad

Los datos muestran que en el sector estatal y en el ámbito rural hay mayor sobreedad en los primeros años de estudio que en los últimos. Esto implica que luego de repetir y/o abandonar temporalmente y retornar al sistema unos años después, los estudiantes mayores a la edad teórica correspondiente al año de estudio, terminan dejando el sistema definitivamente. También en el sector privado se da una pérdida de estudiantes hacia el final de la trayectoria escolar, pero en porcentajes menores a los que se registran en el sector estatal y en el ámbito rural. A pesar de las diferencias cabe considerar que tanto la problemática de la sobreedad como de la repitencia y del abandono interanual están presentes en el sector estatal como en el privado, con lo cual es posible pensar que estos problemas son estructurales de este nivel educativo y no específicos del sector estatal.

. El análisis por año de estudio muestra diferencias importantes por ámbito. Mientras que en el total país los nudos más críticos en las trayectorias del nivel medio son el 8º, el 10º y el 11º año de estudio, años en que se registra una sobreedad más alta

que la del año de estudio siguiente; en el ámbito rural la sobreedad, mucho mayor que en el ámbito urbano, comienza un descenso sostenido a partir del 8° año. Esto muestra que los estudiantes rurales son excluidos crecientemente a partir de 8° año de estudio, por razones que quizás se explican en buena medida por su temprana vinculación con el trabajo. Podría sostenerse que en el ámbito rural la sobreedad comienza a afectar la persistencia en el sistema sostenidamente a partir del 8° año de estudio mientras en el total país parecieran darse trayectorias más fluctuantes donde los estudiantes mayores van y vienen del sistema en diferentes momentos aun cuando terminen abandonando.

(Cuadro 7)

Cuadro 7: Porcentaje de alumnos con sobreedad por sector y ámbito - 2006

Porcentaje de Sobreedad 2006	Año de estudio					
	7°	8°	9°	10°	11°	12°
TOTAL	32,8	38,9	36,1	38,2	34,8	27,7
Estatal	38,9	45,8	43,3	45,7	42,9	35,1
Privado	13,0	17,6	17,3	20,4	18,7	15,0
Urbano	31,6	38,2	35,6	38,1	34,7	27,4
Rural	43,6	45,9	42,1	39,4	36,3	32,8

Fuente: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa
Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.
Relevamiento Anual 2006 (datos provisorios). Los porcentajes incluyen datos estimados para los faltantes en todos los años.

• Egreso

Las estadísticas señalan que un 52% de jóvenes de 20 a 29 años no cuenta con el certificado de escuela secundaria y que a pesar de la escolarización creciente que desarrollaron las provincias en la década del 90, no existen diferencias significativas en el egreso entre los grupos de 25 a 29 años y los que tienen 20 a 24. Incluso prevalece una importante cantidad de alumnos que termina de cursar sus estudios secundarios pero que no puede obtener su título.

• **Evaluación de la calidad**

En los operativos nacionales de evaluación de la calidad administrados en el país en la última década, se advierte la persistencia de problemas en el rendimiento de los alumnos de las escuelas secundarias. En las pruebas de Lengua y Matemática correspondientes al último año, el rendimiento oscila entre el 58 y el 64%. Además, se advierte que en las últimas mediciones hubo una ligera caída en el rendimiento. En Lengua el porcentaje de alumnos con rendimiento alto es mayor que en Matemática.

Cuadro 8: Porcentaje por nivel de desempeño de los estudiantes según año de estudio - Total País - ONE 2005

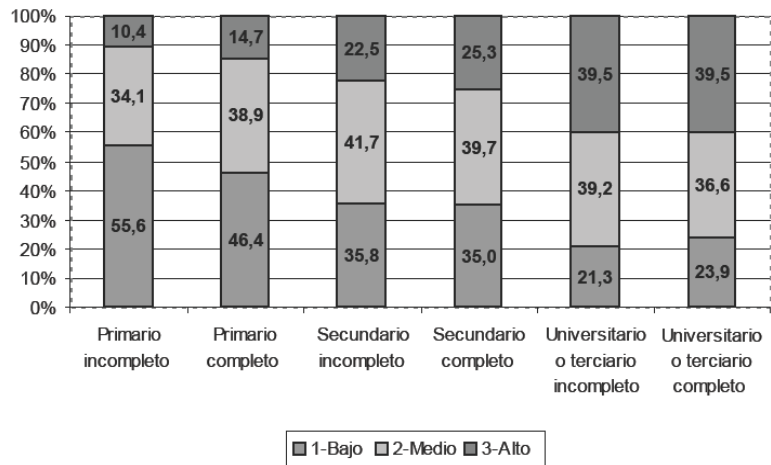
Año de estudio	Lengua			Matemática		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
Noveno año de EGB/2º ó 3º de Secundaria	53,6	24,2	22,3	54,8	33,0	12,2
Finalización de Secundaria	38,4	38,2	23,4	51,8	35,8	12,5

Fuente Ministerio de Educación - DINIECE

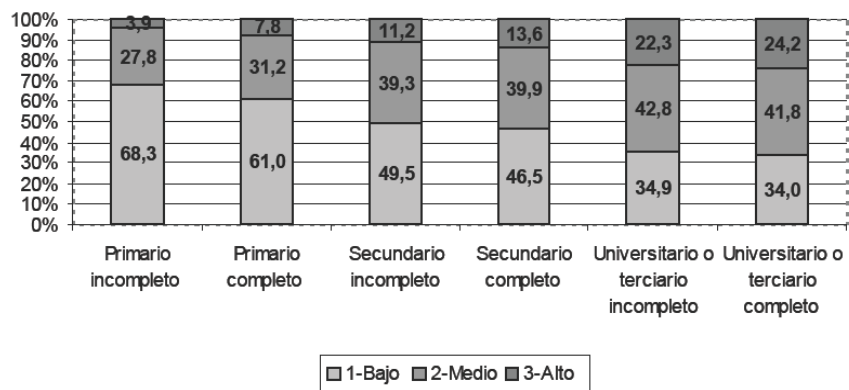
No obstante, en ambos casos se verifica una relación directa entre el nivel de escolaridad del padre/tutor y el rendimiento escolar de sus hijos: a mayor nivel educativo del padre/tutor, mayor rendimiento del alumno. (Cuadro 9). También se advierte que, tanto en Lengua como en Matemática el rendimiento escolar es mayor en las escuelas con menor vulnerabilidad social.

Cuadro 9

Porcentaje de alumnos de Finalización Secundaria por Nivel de Desempeño en Lengua según Nivel Educativo del padre o tutor



Porcentaje de alumnos de Finalización de secundaria por Nivel de Desempeño en Matemática según Nivel Educativo del padre o tutor



PRINCIPALES PROBLEMAS

• Exclusión y baja calidad del sistema

Algunas de las cifras presentadas en el diagnóstico constituyen una problemática educativa que entraña una fuerte exclusión social. El problema de la

exclusión en sus cifras más duras presenta dimensiones diversas: por un lado la de los jóvenes no escolarizados, tanto los pertenecientes a las zonas rurales como urbanas y por otro lado, la realidad de los jóvenes cuya trayectoria escolar marcada por el fracaso culmina en altos niveles de deserción. Este problema de exclusión supone plantearse algunos desafíos estructurales. Hay que tener en cuenta que la obligatoriedad, tal como la plantea la LEN, tiene pocos antecedentes en otros países y por tanto demanda nuevos senderos estratégicos a construir y recorrer.

Como se enunció precedentemente, la obligatoriedad representa un cambio respecto al modelo institucional selectivo propio de su mandato original. Esto significa que determinadas exclusiones que eran datos “naturales” en el sistema, deben ser hoy puestas en cuestión. Se trata de “desnaturalizar” la exclusión, lo que entraña un proceso complejo y sostenido en el tiempo

Al mismo tiempo hablar de obligatoriedad supone la responsabilidad del Estado de generar condiciones integrales para que todos los jóvenes accedan, permanezcan y egresen de la escuela secundaria con aprendizajes de igual calidad. Una empresa de objetivos tan ambiciosos no puede limitarse a la acción de la escuela. Cuando se habla del Estado se está haciendo referencia a sus distintos estamentos: nacionales, provinciales y municipales, comprometido con un objetivo superior y que tiene a la escuela como su herramienta fundamental para promover la inclusión educativa. Pero es también una obligación para la sociedad en su conjunto, para los padres en particular y para los propios sujetos que deben ver plasmados en esta tarea de escolarización, un derecho y una oportunidad.

Se habla de baja calidad del sistema porque el desafío es no sólo universalizar la escolarización sino universalizar logros en relación con el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Procurar metas altas para todos los alumnos/as implica una finalidad política que parte de la base de que la justicia social significa la distribución equitativa de todos los bienes (en este caso el conocimiento) y por ello el sistema educativo se orienta a ese objetivo superior.

Tanto si se considera la calidad como los efectos positivamente valorados por nuestra sociedad respecto del proceso de formación que llevan a cabo nuestros alumnos como si se toma una definición de calidad en relación con el rendimiento académico,

algunos datos presentados en el diagnóstico son contundentes en relación a la deficiencia, más aún si los ponemos en contexto internacional.

• **Crisis de identidad de la escuela secundaria**

Tanto cuando se habla de una enseñanza elitista de matriz académica propia del mandato original de la escuela secundaria como cuando se habla de una función terminal más relacionada con el mundo del trabajo, en la actualidad, puede advertirse una escuela secundaria atravesada por tensiones que devienen de demandas y necesidades sociales y culturales heterogéneas que no le son propias según las lógicas de su matriz fundacional.

Se puede afirmar que la escuela secundaria está atravesada por dos tradiciones y estas dos culturas de la enseñanza secundaria distan de haberse acrisolado en un modelo que concite el consenso social y curricular necesario para orientar una práctica coherente. Algo similar ocurre con sus normativas, tomadas muchas veces de la escuela primaria o de los estudios superiores, sin que se afirme una identidad y una racionalidad propia que le dé sentido. Esta falta de identidad termina influyendo en una oferta poco pertinente o atractiva para los sujetos a los que está destinada.

Se podría coincidir con algunos autores en que la identidad de la secundaria se debate todavía hoy entre ser un nivel de formación básica o uno que proporcione conocimiento tanto para la continuidad de estudios superiores como para el acceso al mundo del trabajo, que arrastra tradiciones curriculares que se confrontan con la intencionalidad de darle un nuevo enfoque y finalidad y que no logra aún marcar un perfil propio. Sigue siendo un espacio que, a tono con su historia, se asume como un lugar para la formación propedéutica y terminal y aún ambos aspectos los cubre en forma deficiente.

¿La transformación educativa continúa o es un proceso terminado?

A primera vista la transformación educativa parece remitir a un proceso políticamente terminado. Esta discontinuidad es parte de la especificidad argentina. Sin embargo, es preciso matizar esta afirmación que puede aparecer como verosímil en el plano formal. En efecto, pese a las apariencias que indican la terminación de un ciclo político en el marco del régimen democrático, la mayoría de las transformaciones introducidas en las estructuras y procesos del sistema educativo argentino persisten en el tiempo. La mayoría de las reformas implementadas han venido para quedarse. A

modo de ejemplo se puede citar el cambio en los niveles y ciclos de la Educación General Básica y Polimodal, la institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación, el cambio en los contenidos de la EGB, la descentralización de la enseñanza media y de las instituciones de formación docente, etc. En otras palabras, pese a que “la transformación educativa” como política específica se concentra en un período determinado de tiempo que coincide con un ciclo político del país, los cambios acontecidos lo trascienden.

La Ley Nacional de Educación N° 26.206 de 2006.

El proceso de elaboración de la nueva Ley: iniciativa gubernamental y participación social.

ESTRUCTURA NORMATIVA	TENDENCIAS EDUCATIVAS																															
<p>Ley de Educación vigente: Ley de Educación Nacional N° 26.206, 2006</p> <p>Tramo de educación obligatorio según ley de Educación: “La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria.” Art. 16. <i>Fuente: Ministerio de Educación de Argentina.</i></p> <p>Tramos de edad teórica según nivel educativo (Estandarización CINE – UNESCO)</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>Nivel</th> <th>Edad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Inicial</td> <td>3 a 5 años</td> </tr> <tr> <td>Primario</td> <td>6 a 11 años</td> </tr> <tr> <td>Secundaria baja</td> <td>12 a 14 años</td> </tr> <tr> <td>Secundaria alta</td> <td>15 a 17 años</td> </tr> </tbody> </table> <p><i>Fuente: UIS - Institute for Statistics UNESCO.</i></p>	Nivel	Edad	Inicial	3 a 5 años	Primario	6 a 11 años	Secundaria baja	12 a 14 años	Secundaria alta	15 a 17 años	<p>Porcentaje de población entre 14 y 17 años con primaria completa y porcentaje de población entre 19 y 22 años con secundaria completa, según año</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Primario</th> <th>Secundario</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1955</td> <td>79,9%</td> <td>24,5%</td> </tr> <tr> <td>1965</td> <td>85,0%</td> <td>31,6%</td> </tr> <tr> <td>1975</td> <td>91,1%</td> <td>43,2%</td> </tr> <tr> <td>1985</td> <td>95,8%</td> <td>49,0%</td> </tr> <tr> <td>1995</td> <td>97,4%</td> <td>54,3%</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>97,0%</td> <td>63,5%</td> </tr> </tbody> </table> <p><i>Fuente: SITEAL con base en ECH del INDEC, 2009. Información adicional: Atlas de las desigualdades educativas del SITEAL.</i></p> <p>Población analfabeta de 15 años y más (2009)*: 1,2% (* Sólo Áreas Urbanas. <i>Fuente: SITEAL con base en ECH del INDEC, 2009.</i></p> <p>Tasas netas según nivel (2009)*</p>	Año	Primario	Secundario	1955	79,9%	24,5%	1965	85,0%	31,6%	1975	91,1%	43,2%	1985	95,8%	49,0%	1995	97,4%	54,3%	2005	97,0%	63,5%
Nivel	Edad																															
Inicial	3 a 5 años																															
Primario	6 a 11 años																															
Secundaria baja	12 a 14 años																															
Secundaria alta	15 a 17 años																															
Año	Primario	Secundario																														
1955	79,9%	24,5%																														
1965	85,0%	31,6%																														
1975	91,1%	43,2%																														
1985	95,8%	49,0%																														
1995	97,4%	54,3%																														
2005	97,0%	63,5%																														

En Argentina el gobierno de Néstor Kirchner incluyó en un lugar relevante de su agenda a la educación, lo que supuso en primera instancia la aprobación de la Ley de Financiamiento Educativo en el año 2005. Por esta norma se dispuso un crecimiento paulatino de los recursos públicos destinados a la enseñanza, hasta llegar al 6% del PBI en el año 2009.

En el año 2006 se expresó el interés del gobierno de sancionar una nueva ley marco para el sistema educativo que sustituyera a la Ley Federal de Educación (LFE) del año 1993. Para ello, se decidió transitar un proceso abierto en el cual los docentes y toda la ciudadanía tendrían oportunidad para expresarse, que se inició con la convocatoria oficial en el mes de mayo.

La convocatoria se acompañó de un documento para el debate preparado por el Ministerio de Educación denominado "Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa", que propuso diez ejes temáticos y líneas de acción, acompañados de veinte preguntas orientadoras de la discusión, directamente relacionadas con las líneas de acción. Los diez ejes temáticos referían al acceso y permanencia en el sistema educativo, la calidad de la educación, el multiculturalismo, la educación permanente, el rol de la familia, el estatus y la formación docente, la infraestructura escolar, la participación, las nuevas tecnologías de la información, y el gobierno de la educación.

Dentro de estas líneas, se realizaron algunas propuestas específicas que luego serían recogidas en un anteproyecto y finalmente en una ley: estructura curricular unificada para todo el país (sin hacer mención a ningún diseño específico), obligatoriedad del nivel secundario, universalización de la educación inicial, mejoramiento de la formación y discusión de la carrera docente, mayor participación de padres, docentes y comunidad en general en la gestión educativa.

Se invitó a participar del debate a un amplio espectro de sectores y organizaciones, destacándose especialmente el rol de los directamente involucrados en el sistema educativo. El cronograma planteado por el gobierno implicaba procesar el debate entre mayo y julio de 2006, redactar un primer proyecto de ley en agosto, y luego de una fase de consultas a instituciones y especialistas, redactar y elevar el proyecto definitivo al Congreso de la Nación en el mes de octubre. El Ministerio de Educación asumió la responsabilidad de la organización y coordinación del debate junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación. Desde el Ministerio se organizarían las asambleas a distintos niveles, y simultáneamente se aplicaría una encuesta de opinión pública de carácter masivo.

A lo largo de varios meses, se realizaron numerosos actos de difusión y jornadas de reflexión y debate de propuestas, en los que participaron miles de docentes y sus organizaciones sindicales, padres, más de setecientas organizaciones de la sociedad

civil, y centenares de académicos, intelectuales, dirigentes gremiales, empresarios y otros actores sociales.

Luego de tramitadas las distintas instancias participativas, en septiembre de 2006 se presentó el anteproyecto de ley elaborado por el Ministerio, que fue sometido a una nueva consulta para ser revisado por los distintos actores antes de su envío al Congreso. Luego de una segunda ronda de discusión y consultas con especialistas de la educación, que introdujo escasas variantes, se presentó el proyecto definitivo en el Congreso, que fue rápidamente tramitado y aprobado en el mes de diciembre. En el Senado, la iniciativa fue aprobada por 57 votos a favor y sólo 3 en contra. En Cámara de Diputados recogió 133 votos a favor y 34 en contra, éstos provenientes de una parte de los legisladores de la oposición.

Las novedades de la nueva normativa educacional.

Buena parte de los elementos centrales de la nueva ley estaban preanunciado en el documento oficial que inauguró el debate, y posteriormente fueron desarrollados en el anteproyecto elaborado en el mes de setiembre. Los principales cambios con respecto a la ley del año 1993 son los que siguen:

- Derogación de la Ley Federal de Educación
- Mantenimiento del rol central del Estado como responsable y garante del acceso del derecho a la educación, incluyendo además el compromiso de expansión presupuestal ya dispuesto por la ley de financiamiento.
- Definición de una estructura unificada para todo el país, pudiendo las provincias optar sólo entre dos opciones: una estructura de 6 años para el nivel de Educación Primaria y de 6 años para el nivel de Educación Secundaria, o una estructura de 7 años para el nivel de Educación Primaria y 5 años para el nivel de Educación Secundaria.
- Extensión de la obligatoriedad al ciclo secundario.
- Se establece que las escuelas primarias funcionarán en régimen de jornada completa o extendida.
- Creación del Consejo Federal de Educación (reemplazando al Consejo Federal de Cultura y Educación) presidido por el Ministro. La

participación docente se canalizará a través del Consejos Consultivos, que serán de apoyo para el Consejo Federal.

- Reforzamiento del rol central en la coordinación y regulación del sistema del Ministerio de Educación, que junto con el Consejo Federal, será el órgano encargado de regular, supervisar y definir criterios generales para la formación docente, los procesos de unificación de la estructura, la extensión de la obligatoriedad, los sistemas de acreditación y evaluación, la definición del estado de emergencia educativa, etc.

En cambio, no se vuelve atrás de la descentralización –vía transferencia de establecimientos- implementada en la década anterior, ni se altera el mecanismo tradicional de subvención financiera a la educación privada. Asimismo, se mantiene el rol de "principal" del Ministerio de Educación con las características básicas acuñadas por la LFE de 1993, ejerciendo un "control a distancia" de la actividad de enseñanza a través de instrumentos como las definiciones curriculares y la evaluación.

La Ley Nacional de Educación reproduce prácticamente todos los elementos mencionados en el anteproyecto que elaboró el gobierno luego de la "primera vuelta" de discusión, y que luego de la "segunda vuelta" no fue sustancialmente modificado. Algunas de las innovaciones introducidas entre una y otra etapa son las siguientes: finalmente, no se determina la duración de los ciclos primario y secundario; se prevé la participación de los distintos actores de la institución educativa; se incluye como potestad ministerial la declaración de estado de emergencia educativa para dar asistencia extraordinaria a alguna jurisdicción, y se lo responsabiliza junto con el Consejo Federal de asegurar niveles de calidad para la educación en zonas rurales; se reconoce a las autoridades de las provincias la potestad de expedir títulos y aprobar el currículo (en el marco de lo que se acuerde en el Consejo Federal) y su responsabilidad de planificar, organizar y financiar el sistema educativo en las jurisdicciones de acuerdo a sus posibilidades.

El posicionamiento de los actores sociales ante la nueva Ley.

En su oportunidad, el principal gremio docente, la Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), fijó su posición ampliamente favorable al proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo al Congreso de la

Nación. Especialmente, se destacan la asunción de las responsabilidades estatales (Nación y provincias) sobre la educación, la expansión del financiamiento público, la transición hacia la reunificación de la estructura del sistema educativo nacional mediante el reconocimiento de sólo dos variantes en sus ciclos primario y secundario, la extensión de la obligatoriedad del cursado, el propósito de universalización de la educación inicial, y la incorporación de instrumentos de participación democrática en el gobierno educativo, entre otros componentes. El pronunciamiento sindical incluye asimismo algunas observaciones que no hacen a la esencia de la norma.

Adicionalmente, en un pronunciamiento de la Secretaría de Educación de CTERA se reivindica que el proyecto luego convertido en ley recoge muchas de las propuestas presentadas por esta agremiación en el proceso de debate público. Identifica especialmente algunas líneas que se corresponden con reclamos históricos de la CTERA: definición de la educación como bien público y derecho social (excluyendo cualquier forma de mercantilización) y gratuito; asunción del papel del Estado como responsable principal de proveer y financiar la educación y garantizar el ejercicio equitativo de este derecho; incremento del financiamiento hasta el 6% del PBI. Específicamente sobre el estatus laboral, se valora el reconocimiento del derecho de los trabajadores de la educación a la formación permanente y gratuita, la incorporación del derecho a la negociación colectiva provincial y nacional, y la eliminación de los "regímenes especiales" que planteaba la LFE.

Por su parte, la Comisión Episcopal de Educación Católica de la Conferencia Episcopal Argentina emitió el documento titulado "La Iglesia y la nueva Ley de Educación Nacional", en el que fija su posición frente a la misma[3]. En lo vinculado a cuestiones sensibles para la Iglesia, manifiesta su satisfacción con varios aspectos recogidos en la Ley: reconocimiento de la familia como agente natural y primario de la educación y, entre sus derechos, el de la elección de institución educativa de acuerdo a sus convicciones; la responsabilidad principal e indelegable del Estado en la política educativa y la organización de la educación; existencia de un solo sistema educativo nacional, integrado por los servicios educativos de gestión estatal y privada; participación de la educación privada en el Consejo Consultivo de Políticas Educativas; determinación de la formación integral de la persona, en todas sus dimensiones, como fin de la educación. Con respecto a la subvención estatal de establecimientos privados,

considera que por razones de equidad no debería restringirse el aporte estatal al pago de los salarios docentes.

Asimismo, el documento de la Iglesia expresa su valoración positiva de otros aspectos generales consignados en la Ley: priorizar la educación como política de Estado, extensión de la obligatoriedad, doble escolaridad, políticas referidas a la formación docente, reconocimiento de la libertad de opciones educativas, prioridad por los sectores más desfavorecidos, compromiso de financiamiento de la educación como bien público, creación de un Instituto Nacional de Formación Docente e incremento del presupuesto educativo. Por el contrario, se critica la excesiva centralización del sistema educativo, particularmente en lo relacionado con la formación docente.

En cambio, desde una perspectiva doctrinaria se rechaza la inclusión como contenidos curriculares obligatorios de la "Convención para la eliminación de toda forma de discriminación de la mujer" (que incluye los programas de planificación familiar) y la no discriminación por género. En otro registro, también se cuestiona que la normativa sobre administración del personal no contemple su necesaria "identificación con el ideario educativo institucional" como condición para su permanencia, y la extensión de los mecanismos colegiados de gobierno a los Institutos Superiores de gestión privada.

Por ende, puede afirmarse que la nueva Ley de Educación recogió un amplio apoyo político, una clara adhesión de los sindicatos docentes, que se identifican como coautores de la reforma, y una aprobación general –aunque con ciertas reservas- de los sectores de Iglesia Católica vinculados a la cuestión educativa.

5.2 LA REFORMA EDUCATIVA CHILENA

Como la Historia nos cuenta en Chile ha existido una rica y fructífera interrelación entre educación y Estado. Nuestro país desde su independencia ha buscado afanosamente el mejoramiento y respeto de su institucionalidad lo que en definitiva lo ha llevado a un desarrollo cultural, cívico y educacional, traducido este último en la creación de escuelas y previsión de fondos para la futura educación pública.

A comienzos del siglo XX se crea la Escuela Normal de Preceptores y se aprueba en 1920 la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, lo que permite elevar



cualitativa y cuantitativamente el nivel educacional de los chilenos. Posteriormente el Estado estableció políticas educacionales que apuntaban a ampliar la cobertura en educación como principal objetivo de la reforma, poniendo especial énfasis en la educación básica, media y técnico profesional de nivel medio y superior, creación de universidades y la reforma universitaria de fines de la década del sesenta, lo que permitió encaminar el desarrollo hacia la industrialización y modernización del país. Con este proceso de desarrollo de proyecto de país, se logró asentar la conciencia democrática de los chilenos y alcanzar la solidez institucional hasta 1973, que fue ejemplo para Latinoamérica y otros países sacudidos por inestabilidades políticas e institucionales.

La historia de la Educación Chilena señala que tradicionalmente el Estado financió y administró el sistema educacional público ofreciendo educación gratuita a todas las personas independiente de las capacidades económicas de sus familias con la característica que el nivel básico de educación debía ser obligatorio.

Transcurrido los ochenta, esta situación cambió con la municipalización de los establecimientos educacionales, creándose con esto una nueva legislación que permitió la aparición de sostenedores privados en la función educativa del Estado.

El proceso de reforma de los 90. El Estado retoma protagonismo en la educación

Con la vuelta a la democracia en Chile se produjeron cambios sustantivos respecto al marco general de la política y en el rol del Estado en la educación. Se pasa de un 'Estado subsidiario' que gasta lo menos posible en educación y limita su papel casi exclusivamente a la asignación de recursos a sostenedores de colegios, a un 'Estado promotor', responsable de la calidad y equidad de la educación, que diseña e implementa directamente programas de mejoramiento educativo. De esta forma, el Estado retoma su protagonismo en la educación, asigna más recursos y trabaja en una profunda reforma educacional orientada a mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y la equidad en resultados de aprendizaje, manteniendo la provisión de

educación por parte de sostenedores públicos y privados y el sistema de financiamiento bajo un esquema de subsidio a la demanda. La nueva ola de reformas implica ruptura con las medidas y modelo anterior, pero también continuidad, como se resume con el siguiente cuadro.

CUADRO

LA POLÍTICA EDUCACIONAL DE LOS AÑOS 80 Y 90:

ELEMENTOS DE CONTINUIDAD Y RUPTURA

	Elementos de <i>Continuidad</i> con los 80	Elementos de <i>Ruptura</i> con los 80
A nivel del marco de las políticas	---	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Del Estado subsidiario al estado promotor y responsable de la educación nacional (el gasto de gobierno en educación pasa del 2,6 al 4,3% del PIB entre 1990 y 2000, lo que da cuenta del peso de la educación en el proyecto país) ⇒ Desde el acceso a la calidad y equidad ⇒ Desde la priorización en temas administrativos y financieros a temas de enseñanza-aprendizaje (pedagógicos) ⇒ Extensión de la enseñanza obligatoria de 8 a 12 años.
A nivel de las políticas, programas y líneas de acción	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Sistema de financiamiento (subsidio a la demanda) ⇒ Administración del Sistema: modelo descentralizado (municipal) ⇒ Estimulo a la gestión privada de establecimientos subvencionados ⇒ Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes logrados (SIMCE) 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Cambio en el estatus de la profesión docente y respuesta a la deuda social con los docentes (Estatuto Docente) ⇒ Programas de mejoramiento educativo generales y focalizados ⇒ Nuevo currículo para la enseñanza prebásica, básica y media ⇒ Desarrollo profesional docente ⇒ Desarrollo de premios e incentivos para el buen desempeño de las unidades educativas y los profesores (SNED, excelencia académica, evaluación docente) ⇒ Ampliación de la Jornada Escolar ⇒ Inversiones en infraestructura escolar ⇒ Inversiones en equipamiento y recursos didácticos (textos, bibliotecas y Centro de Recursos de Aprendizaje, bibliotecas de aula de 1^{er}o a 4^{to} grado)

Fuente: Elaboración propia a partir de Cox (2003) y otros textos.

Cox (2003) organiza u ordena la reforma educacional de los años 90 distinguiendo tres ámbitos de acción. El primero de ellos tiene que ver con la existencia de ciertas condiciones políticas y económicas que hicieron posible el cambio impulsado desde el Estado. El segundo dice relación con la generación de iniciativas programáticas que apuntaron directamente al fortalecimiento de la calidad y equidad educativa. Finalmente, el tercer ámbito corresponde a la instalación de dos condiciones estructurales que se concebían como requisitos para dar el salto en calidad y equidad: la jornada escolar completa y la reforma curricular.

Matrícula escolar por categorías administrativas 1982-2002 Año	Matrícula total Sistema escolar	% matrícula en Escuelas Municipales (*)	% matrícula en Escuelas Privadas Subvencionadas	% matrícula en Escuelas Privadas Pagadas	% matrícula en Corporaciones
1982	2.682.142	75.3%	19.6%	5.1%	----
1984	2.710.369	68.2%	26.3%	5.5%	----
1986	2.757.894	63.1%	30.8%	6.1%	----
1988	2.771.932	59.6%	31.4%	7.0%	1.9%
1990	2.742.743	58,4%	32,3%	7,2%	2,1%
1992	2.741.616	58,1%	32,2%	7,7%	1,9%
1994	2.782.998	57,8%	32,3%	8,2%	1,8%
1996	2.982.023	56,5%	33,0%	8,7%	1,8%
1998	3.067.709	55,7%	34,1%	8,5%	1,6%
2000	3.231.148	54,2%	35,9%	8,2%	1,7%
2002	3.302.394	52.3%	38.1%	7.8%	1.7%

Fuente: Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística Educacional*, 2003. No se incluye matrícula de Educación Parvularia

(*) *Escuelas Municipales*: 6.242 escuelas y liceos (2001) de propiedad y financiamiento públicos, administradas por las 341 municipalidades del país a través de dos formas: Departamentos Administrativos de Educación Municipal (DAEM) y Corporaciones Municipales. Estas últimas con normas menos rígidas respecto a la administración de personal. 80% de las comunas administran la educación a través de DAEMs.

Escuelas Privadas Subvencionadas, 3.460 escuelas y colegios (2001) de propiedad privada y que se financian a través de la subvención estatal. En 1998, un 38.2% de este subconjunto correspondía a instituciones de la Iglesia Católica; el restante 61.8% a sostenedores no-religiosos, mayoritariamente con fines de lucro.

Escuelas Privadas Pagadas, 1.031 colegios (2001), que no reciben subsidio del estado y operan únicamente a través del cobro a los padres.

Escuelas de Corporaciones corresponden a 70 escuelas secundarias técnico-profesionales administradas por corporaciones empresariales con financiamiento fiscal

especialmente establecido para este propósito (y aportado bajo otra forma que el subsidio por alumno - Decreto 3166 de 1981-).

Tal como se muestra en el Cuadro, la mayor transferencia de alumnos de las escuelas municipalizadas a las privadas subvencionadas, tuvo lugar en el período comprendido entre 1982 – 1986. A partir de 1990 se detiene, aunque no del todo, la disminución porcentual de la matrícula municipal; hasta 1996 crecen las dos categorías de establecimientos privados. Al final de la década, la educación pagada disminuye porcentualmente, efecto probablemente de la disminución del ritmo de crecimiento del país y alza del desempleo, que hace que familias retiren a sus hijos de la educación pagada, por una parte. Por otra, efecto también del paso de numerosos colegios pagados al régimen subvencionado con financiamiento compartido. Se beneficia de ambas tendencias el sector de establecimientos privados subvencionados.

Como una consecuencia de la reforma, las escuelas municipalizadas fueron organizadas de acuerdo a dos líneas paralelas de dependencia y autoridad. Por una parte, de la gestión municipal dependen todos los aspectos administrativos - incluyendo recursos humanos -, presupuestarios y de equipamiento. Por otra parte, se mantienen como funciones del Ministerio de Educación, los asuntos curriculares, pedagógicos y de evaluación, así como también el control sobre la asistencia mensual de los alumnos, de crítica importancia para el funcionamiento del mecanismo de subsidios basados en promedios mensuales de asistencia de los alumnos.

En la actualidad existe una nueva oferta de educación gratuita, una con financiamiento estatal en los niveles básico y medio que corresponde a la educación municipal administrada por los D.E.M. o por corporaciones financiadas por los municipios y la educación privada subvencionada por el Estado; y la otra forma de financiamiento compartido son subvenciones parciales con fondos estatales y aportes de las familias de los alumnos atendidos.

Nadie discute que hoy en Chile han mejorado las oportunidades del sistema educativo.

De hecho, estas oportunidades se reflejan y se manifiestan a nivel de las representaciones de la sociedad chilena. El informe 2004 del PNUD en Chile es aclarador al respecto.

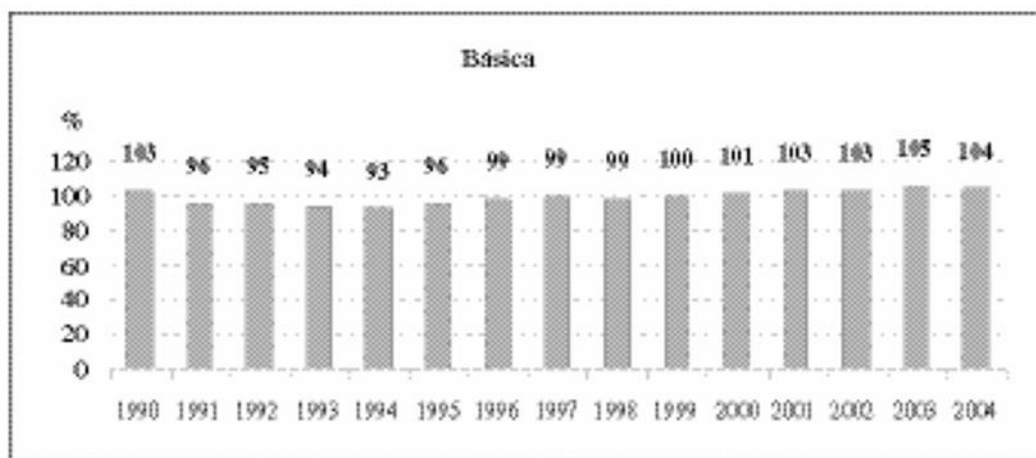
Se habla de un “nuevo piso” de oportunidades, donde la educación juega un rol clave. Según este informe, el 73% de los chilenos considera que hoy en el país existen más oportunidades para que su gente pueda estudiar (PNUD, 2004). El avance del sistema educativo es percibido entre los chilenos.

Esta percepción tiene que ver fundamentalmente con que las oportunidades para estudiar de niños y jóvenes de sectores pobres han aumentado sustantivamente, como se desprende de cifras sobre cobertura de la enseñanza básica y media, la caída en la tasa de deserción y de éxito oportuno y la ampliación de la educación superior. El sistema educativo ha mostrado que es capaz de recibir y mantener a los alumnos hasta completar la enseñanza básica y media. Cualquiera sea la situación socioeconómica del hogar, la inmensa mayoría de los niños y jóvenes asisten y completan la enseñanza básica y asisten a la enseñanza secundaria.

Lo anteriormente dicho se corrobora al utilizar como criterio la “tasa bruta de matrícula” 25, que alcanzó en el año 2004 una cobertura del 104% (ver gráfico). Esta tasa mayor al 100% se explica porque en el nivel básica existe un número importante de alumnos con sobre-edad, lo que significa que existen alumnos que están fuera del rango oficial de edad pero que asistieron a educación básica durante ese año.

GRÁFICO N° 14

TASA DE MATRÍCULA BÁSICA AÑOS 1990-2004



Fuente: MINEDUC.

Al desagregar las cifras de cobertura del sistema por nivel socioeconómico, se detecta un cierre importante de la brecha de acceso y permanencia en el sistema. Esta brecha se acorta en el caso de la educación media, pues el sistema incluye crecientemente a los grupos de menos ingresos. De este modo, el no acceso a la educación media ha dejado de ser un problema central, aunque en áreas rurales alejadas el acceso no es fácil e impone un costo social y emocional, más que económico (dada la existencia de internados) a los estudiantes y la familia. Concomitantemente, la deserción escolar va en franco retroceso, siendo hoy un problema de magnitud significativa sólo en la enseñanza media y para los estratos bajos. Frecuentes inasistencias y repitencia de curso en la enseñanza básica y media son importantes factores predictores de la deserción.

Los avances en acceso y cobertura fueron posibles en parte importante por el crecimiento de unidades educativas particulares subvencionadas, a tal punto que en los últimos años, éstas están restando matrícula a la educación municipal, no sólo en términos relativos sino que en números absolutos. Una de las preocupaciones centrales de las escuelas y liceos municipales, con raras excepciones, es la pérdida de matrícula.

Dado el modo de financiamiento que rige al sistema, esta situación repercute de modo directo e inmediato sobre las finanzas municipales en educación, incrementando las situaciones deficitarias.

Como cabe esperar, la masificación de la educación implica no solo una mayor cantidad de alumnos sino un cambio en el perfil de éstos, factor que tiene incidencia directa en el trabajo en las escuelas y liceos y en la relación escuela-familia. Las unidades educativas, con diferencias importantes entre ellas (algunas con mucha fuerza y otras que no se ven afectadas), acogen a alumnos cuyos padres han estado apenas algunos años en el sistema escolar y muchas veces son analfabetos funcionales. En consecuencia, el apoyo que pueden dar a los estudios de sus hijos es más limitado que cuando el sistema atendía a una minoría más ilustrada. Los alumnos de enseñanza media hoy son más y más difíciles de educar por esta razón y también porque residen en entornos sociales más complejos.

Tomando como base esta estructura, se desprende los siguientes cuestionamientos. ¿Fue realmente necesaria la idea de reforma? y ¿Cuál fue el sentido que tuvo la implementación de la actual reforma educacional chilena?

La necesidad de la reforma educacional se debió principalmente a todas las demandas, desafíos de futuro y la búsqueda de respuestas positivas, que en algún momento surgieron en nuestro sistema educacional. Específicamente en la década de los '90 el Gobierno Chileno comenzó a poner en práctica un conjunto de iniciativas que mejoraría el planteamiento del sistema educacional promoviendo la innovación educativa creando con esto un nuevo ambiente en las escuelas y liceos. A partir de este proceso, las políticas educativas se basarían en la equidad social para el desarrollo moderno del país, ampliación e igualdad de oportunidades educacionales sobre pluralismo, libertad de enseñanza y modernización cualitativa de la educación.

Entre las iniciativas consideradas para el desarrollo de este proceso, surgieron las siguientes acciones:

* Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Básicas de sectores pobres (P900).

* Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la educación Básica (MECE Básico).

* Proyecto Enlaces. Considera la instalación de tecnología informática de punta en todos los establecimientos.

* Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME).

* Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica Rural (MECE Rural).

Considerando lo anterior, surge nuevamente el concepto de Reforma Educacional, la cual sentó sus bases en cuatro pilares fundamentales:

- Programas de Mejoramiento e Innovación Pedagógica
- Desarrollo Profesional de los Docentes
- Reforma Curricular
- Jornada Escolar Completa

PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN: COMPONENTES, COBERTURA Y RECURSOS ANUALES

Programas	Componentes y/o estrategia distintiva	Unidades atendidas	Cobertura(a)	Promedio Recursos Anuales(b)	
Universales	MECE Básica 1992-1997	Infraestructura; PME(c) Rural (d); Enlaces; Parvularia: Textos: Bibliotecas de Aula; Material Didáctico, Salud Escolar.	8.000 escuelas básicas	100% matrícula básica	US\$ 32 millones
	MECE Media 1995-2000	Enlaces; Textos; Bibliotecas; PME; Grupos Profesionales de Trabajo; Jóvenes; Infraestructura, red de Asistencia Técnica	1.350 liceos generales y técnicos	100% matrícula de enseñanza media	US\$ 34,5 millones
Focalizados	P-900 1990-post 2000 Ed. Básica	Talleres de Aprendizaje y monitores comunidad; Materiales y asistencia técnica con foco en lenguaje y matemáticas; Talleres de Profesores; Apoyos gestión escolar.	1.200 escuelas básicas	11% matrícula básica	US\$ 4,8 millones
	Asistencia Técnica a Escuelas Críticas	Asistencia de Universidades e instituciones privadas en: Gestión escolar, Gestión pedagógica (énfasis en Lenguaje y Matemáticas) y Relación con la comunidad	100 escuelas básicas	1% matrícula básica	US\$ 1 millón

Programas	Componentes y/o estrategia distintiva	Unidades atendidas	Cobertura(a)	Promedio Recursos Anuales(b)
Educación Rural 1992-post 2000 Ed. Básica	Apoyo a docentes escuelas rurales, uni, bi o tri docentes, en espacio de capacitación local: "microcentro"; Material curricular y didáctico ad-hoc para medio rural.	3.285 escuelas rurales pequeñas	5,9% matrícula básica	US\$ 3,2 millones
	Recursos sustanciales y Asistencia Técnica para un proyecto institucional de innovación. Autonomía en administración.	51 liceos anticipatorios reforma	5,4% matrícula de Ed. Media	US\$ 6,4 millones
	Apoyo pedagógicos y asistenciales para evitar deserción y mejorar aprendizajes.	432 liceos de pobreza educativa y social	28,4% matrícula de Ed. Media	US\$ 3,5 millones
Capacidades Docentes	Recursos sustanciales para un proyecto de renovación curricular e institucional de centros formadores de docentes.	17 Facultades de Educación	70% instituciones formadoras de profesores	US\$ 4,9 millones
	Pasantías de estudio en el extranjero por 6 a 8 semanas y diplomados por 6 meses, 3 meses en el extranjero y 3 en Chile.	800 profesores al año	3,8% del total de docentes en periodo 1998-2001	US\$ 5,4 millones

Programas		Componentes y/o estrategia distintiva	Unidades atendidas	Cobertura(a)	Promedio Recursos Anuales(b)
	Capacitación en la reforma curricular 1998-2002	Capacitación en los nuevos programas de estudio por universidades.	44.000 profesores al año	100% de profesores del grado que implementa el nuevo currículo (1997-2002)	US\$ 7,5 millones
Informática	Enlaces 1992-post 2000	Laboratorio de computación por establecimiento; capacitación de dos años a equipo docente; red universitaria de asistencia técnica	7.247 escuelas y liceos	100% liceos, 85% escuelas	US\$ 20,1 millones

(a) Las cifras de cobertura se refieren a la matrícula subvencionada (excluyen sector pagado: aprox. 8% del total).

(b) Millones de dólares, año 200.

(c) Proyectos de Mejoramiento Educativo, asignados vía concurso competitivo anual.

(d) Los programas Rural, Enlaces y PME, se iniciaron como componentes del programa MECE-básica y luego fueron desarrollados como programas en sí.

Fuente: Cox (2003), p. 59. Complementado.

Algunos programas se dirigen sólo a la enseñanza básica, otros sólo a la media, otros a ambos niveles; algunos son focalizados en escuelas o liceos con características particulares (bajo rendimiento, rurales, baja asistencia y alta deserción, con proyecto institucional de innovación, concentración de alumnos de etnias originarias) y otros son universales; la mayoría “llega” a los establecimientos sin que medie la iniciativa de éstos y unos pocos (PME, Montegrando) parten de iniciativas e ideas que nacen de la unidad educativa. La “unidad de intervención” es en general la escuela o liceo o un subconjunto de directivos o docentes en ella y en lo que concierne al fortalecimiento de capacidades docentes son los profesores individuales o centros formadores de docentes.

Todos los programas son diseñados en el nivel central del MINEDUC y “bajan” a sus destinatarios siguiendo los conductos regulares del MINEDUC (Montegrando siguiendo los conductos regulares del MINEDUC). Montegrando constituye una excepción que se sale de esta pauta). Sólo recientemente es posible identificar algunas iniciativas de programas de mejoramiento educativo que cuentan con la colaboración activa del nivel regional. Entre éstas destaca la asesoría a “escuelas críticas”, diseñada conjuntamente en su primera fase por la SEREMI de la Región Metropolitana y el nivel central del Ministerio.

Los programas de mejoramiento educativo tienen importancia estratégica en la medida que apoyan la construcción de una nueva base de recursos de aprendizaje, difunden las nuevas ideas curriculares y didácticas entre los profesores, ponen en acción principios de discriminación positiva e instauran incentivos de desempeño en docentes y directivos.

La apuesta desde el MINEDUC es que estos esfuerzos intencionados desde el Estado mejorarán las condiciones materiales en que tiene lugar la enseñanza-aprendizaje y expandirán las capacidades de profesores y directivos de los colegios, así como también de los funcionarios profesionales y técnicos en las estructuras de apoyo hacia los colegios con que cuenta el Ministerio.

En relación con este último tema, como señala Cox (2003, p. 68), la estrategia ‘programa’ presenta una de las concreciones del paso de un Estado prescindente a uno promotor en educación y una transformación profunda de las capacidades de diseño y ejecución de estrategias de innovación y apoyo a los establecimientos escolares por parte del Ministerio de Educación. La estrategia “programa” introdujo cambios en el perfil profesional de los funcionarios y consultores del MINEDUC (hacia equipos multidisciplinarios jóvenes), en las tecnologías de diseño, seguimiento y control de actividades (informatización, evaluaciones externas), y en la cultura de trabajo (de burocrática a orientada a resultados).

Este plan consistió en la entrega, por parte de siete instituciones expertas en materias educacionales, de asistencia técnica a 66 escuelas de la Región Metropolitana que han sido calificadas de críticas por la Secretaría Regional Ministerial de Educación (SEREMI) debido a los bajos puntajes SIMCE obtenidos sostenidamente por estas escuelas. La implementación del plan se inició en el año 2002 y duró hasta el 2005. El

impacto de la estrategia fue positivo y significativo de acuerdo a los resultados SIMCE del año 2005, tanto en Lenguaje como en Matemáticas. Durante el 2006 se comenzó una nueva etapa del proyecto, en un modelo similar aplicado a 100 escuelas, pero que al mismo tiempo aprende de la primera etapa.

Desde una perspectiva cuantitativa y centrada en los recursos, los programas de mejoramiento educativo tuvieron y siguen teniendo un peso bajo. El gasto más fuerte del MINEDUC es la subvención, que prácticamente ocupa dos tercios de los recursos asignados al sector. En el año de mayor gasto relativo (1996) los programas de mejoramiento representan menos del 5% del gasto. A su vez, los programas focalizados o de discriminación positiva representan menos del 1% del gasto de la categoría programas de mejoramiento educativo.

Encontramos la implementación y ejecución de la Reforma Educativa como un proceso de cambios profundos que requiere de un tiempo considerable debido a la importancia, trascendencia y complejidad que la caracteriza, en todo momento ha sido necesario establecer debates, escuchar posturas diferentes relacionadas a los mismos temas, analizar los proyectos que se implementarán con sus prioridades y la pertinencia de los programas además de su factibilidad en términos de recursos humanos y materiales.

Reflexión sobre fundamentos, principios y componentes de la Reforma Educativa Chilena.

A partir de la realidad que se vive en la actualidad en las escuelas del país y de nuestra práctica pedagógica en los distintos estamentos, nos preguntamos ¿existe unificación de criterios acerca del significado de educación en nuestro país?, ¿el sistema educacional actual, responde a las necesidades sociales en términos de oportunidades, equidad y calidad para todos?, ¿qué sentido y qué futuro tiene la Reforma Educativa chilena?, ¿La Reforma Educativa es producto de un proceso de reflexión crítica y autocrítica que responde a un proyecto educativo de país?.

Desde el punto de vista de la práctica pedagógica nos encontramos con estas y otras interrogantes sin respuesta inmediata. Los procesos reflexivos vividos en los establecimientos educacionales no existen en términos de unificación de criterios y de concordancia entre objetivos y acciones. La conceptualización acerca de educación, reforma educacional, evaluación, modelos pedagógicos, fin social, se encuentra

descentrada y por lo tanto, los resultados esperados distan mucho de los expuestos en el papel.

Los espacios reflexivos en la escuela se encuentran en segundo y tercer plano dando cuenta con ello que la actitud de los directivos y profesores no está acorde a los lineamientos propuestos, en términos generales y de producto, por la reforma. La falta de interés y de manejo en los aspectos formales y de acción frente a los procesos de innovación pedagógica y mejoramiento efectivo de la calidad de la educación en nuestro país se ha transformado en una conducta cada vez más recurrente en las aulas nacionales. La propuesta hecha por el gobierno a través de la reforma es, a vista de muchos educadores, una quimera, una lucha interminable sin más armas que el propio convencimiento y la vocación, para otros en cambio no es más que una puesta en escena de estrategias políticas tendientes a persuadir la opinión de los ciudadanos. Surge entonces otra pregunta ¿con este tipo de escenario y este tipo de actores, será posible efectivamente implementar un sistema de trabajo educativo que realmente cumpla con los objetivos de calibrar los aspectos de calidad y equidad en términos de educación que cumplan con los objetivos de país en vías de desarrollo?. Nos encontramos aquí con otro inconveniente ¿cómo podemos optar a tener equidad en educación siendo que la brecha entre ricos y pobres en nuestro país es abismante? Con equidad nos referimos a equilibrio, igualdad, justicia, ecuanimidad, paridad. ¿El Estado está dispuesto a invertir en educación hasta lograr esta uniformidad en términos de condiciones para todos los alumnos de nuestro país?, entonces, de qué reforma a la educación estamos hablando, o sólo se remite a la incorporación de cambios básicos estructurales en términos de administración y de currículo?

Para lograr un cambio sustantivo en el proceso educativo y en la educación de un país se necesita mucho más que una jornada escolar completa, mucho más que inyecciones parciales de recursos en la educación pública y mucho más que soluciones de escritorio. Necesitamos un cambio profundo de mentalidad, de visión amplia que sea capaz de trocar los paradigmas impuestos en otras realidades y en otros momentos sociales. Para este cambio socio cultural es necesario apuntar los dardos a los enfoques educativos de las instituciones formadoras del profesorado, quienes serán en definitiva los que llegarán con el mensaje a las bases, a la familia y por consiguiente a la sociedad.

Pero, ¿quién debe garantizar que ese cambio sea efectivo?, ó ¿quién debe provocar ese cambio socio cultural? Indudablemente que la respuesta está clara. El

gobierno a través de las políticas en educación debe replantearse los objetivos y comenzar por liar los bártulos de los procedimientos para poder provocar el cambio. En esta nueva sociedad en vertiginoso cambio, donde todo es de todos y la sociedad del conocimiento y la información cada día nos sorprende con algo nuevo, hace preciso estar al corriente y estar a la par con estos cambios. Se habla de globalización, se habla de inserción mundial, se habla de entrar al primer mundo, ¿es posible lograrlo con índices en educación tan bajos, donde el problema principal es la desigualdad social?

Palmariamente, el problema de no funcionamiento de la Reforma Educacional en nuestro país pasa por una cuestión de planteamiento, de actitud frente al proceso educativo, de objetivos y de recursos.

La utopía de estos últimos gobiernos de lograr un cambio en educación con los trazados planteados es cada día más rechazada por las partes involucradas, en particular por los que están a cargo de ejecutar estos trazados. Se ha olvidado el fin último y sublime de la educación, el espíritu preeminente de la acción pedagógica, aquel que perfila su maniobra al engrandecimiento del Ser, esto se traduce, en términos prácticos, en que los establecimientos educacionales han iniciado una suerte de competencia desgastadora por la captación de alumnos en los mecanismos de subvención, lo que ha llevado a que los docentes en el aula se concentren en una excesiva preocupación por lo administrativo en desmedro de una preocupación por la calidad de los aprendizajes que se les entrega a los alumnos.

En definitiva, los actores pragmáticos de la educación se ven envueltos en la confusión, en la pérdida del horizonte y en la falta de reflexión frente al proceso de esta reforma.

El gobierno con este proceso de cambio en educación ha querido cosechar manzanas, pero ha plantado un peral.

Desde el punto de vista de la efectividad de la puesta en marcha de la Reforma consideramos que no cumple con las expectativas esperadas en cuanto al grado de observancia de los objetivos y metas planteadas al inicio de este proceso.

Observamos que en términos de igualdad y equidad en la entrega de educación en los focos propuestos al comienzo no se ha logrado equiparar las realidades particulares de cada escuela por cuanto no se han inyectado suficientes recursos que permitan mantener un nivel parejo entre los diferentes establecimientos educacionales.

Esta falta de recursos se traduce en la supuesta renovación pedagógica que se encuentra ausente en la mayoría de las escuelas, sumado a ello nos encontramos con espacios inadecuados para implementar ciertos tópicos que propone esta reforma. Además de estos inconvenientes nos encontramos con un desconocimiento en términos generales de cómo debiera funcionar este proceso de modernización de la educación en nuestro país, por cuanto desde las cúpulas directivas y seguidos por los profesores, en su gran mayoría no presentan un compromiso real y serio con el proceso educativo y con todas las aristas que este tiene.

A juicio nuestro, las inversiones en educación debieran aumentar en gran medida de tal manera de que esos recursos permitan aminorar las diferencias entre los sectores sociales y de esa manera lograr en primera instancia cierta equidad en términos de condiciones de los alumnos. La forma distributiva de los bienes educativos que llamamos equidad debe ser para todos y no derecho de algunos como hoy se presenta en nuestro sistema educativo, que reproduce la desigualdad e inequidad y donde las posibilidades de aceptación en la enseñanza son de exclusivo orden social.

La verdadera equidad de la reforma educativa va a obedecer cuando nuestros alumnos alcancen y logren aprendizajes que les permitan insertarse en el desarrollo económico y social de nuestro país.

En definitiva, el desarrollo y aplicación de la reforma pasa por un tema de concordancia de objetivos y metas entre el Estado y el Magisterio.

El desafío estudiantil al statu-quo educativo

Entre abril y mayo del año 2005 tuvo lugar el conflicto más grave que viviera el sistema educativo chileno en las últimas décadas. El 5 de mayo de ese año más de seiscientos estudiantes fueron detenidos por la policía en una protesta en la que se exigía la gratuidad del examen de ingreso a las universidades públicas (Prueba de Selección Universitaria) y del pase (transporte) escolar. Se trata de demandas ya formuladas el año anterior al Ministro de Educación saliente, que no fueron oportunamente contempladas. La movilización fue convocada por la "Asamblea Coordinadora de Centros de Alumnos", y contó con la participación de estudiantes de al menos trece liceos. Las manifestaciones fueron en aumento y ampliando su espacio, tanto físico como discursivo. A las marchas en las calles se agregó un paro nacional, al cual se sumaron varias instituciones educativas con el apoyo de los docentes. De las demandas referidas

se pasó a una agenda mucho más ambiciosa, en la que los estudiantes reclamaban por las deficiencias de calidad y de equidad del sistema educativo chileno.

Desde el Ministerio de Educación, el gobierno atiende algunas de las demandas estudiantiles, sobre todo aquellas que no afectan la ingeniería del sistema, como la ampliación de las becas de gratuidad para la prueba de ingreso a la universidad. Para el resto de las reivindicaciones se intentó instalar una mesa de diálogo entre estudiantes y el Ministerio, pero luego fueron suspendidas por éste ante la radicalización de las protestas, que llegaron a convocar a casi un millón de estudiantes. La base de apoyo del movimiento y la simpatía por la lucha de los pingüinos se amplió progresivamente a vastos sectores sociales y políticos, desde la derecha a la izquierda del espectro partidario. Uno de los datos más significativos es que muchos colegios privados, incluso de elite, apoyaron las manifestaciones. A finales de mayo, el gobierno oscila entre la respuesta represiva –protagonizada por la los Carabineros ante la participación de grupos radicales en las protestas- y la canalización política de los reclamos.

Finalmente, el presidente de la Comisión de Educación del Senado logra un acuerdo con los estudiantes secundarios, que posibilitó la desactivación de más de un mes de conflicto. En su parte sustancial, el arreglo garantizó la participación de los jóvenes en el venidero Consejo Asesor Presidencial que La Moneda proyecta en ese momento.

La continentación institucional del disenso: El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

La creación del Consejo finalmente se concreta en el mes de junio, y su composición es negociada por el gobierno y los distintos actores. Los estudiantes reclamaron que el 50% de los miembros del Consejo perteneciera a los actores sociales, pero la solicitud no fue de recibo para el gobierno. Finalmente, el Consejo estuvo compuesto por ochenta y un miembros y fue presidido por Juan Eduardo García-Huidobro, una de las figuras más importantes en la reforma educativa de la década anterior. El Consejo estuvo integrado por los rectores de universidades públicas y privadas, economistas de la Universidad de Chile, investigadores del Centro de Estudios Públicos (CEP) y representantes del Episcopado católico, del Colegio de Profesores, de la Agrupación de Empleados Fiscales, de estudiantes universitarios, de la Asociación de Padres y Apoderados y, claro está, de los estudiantes secundarios. Esta integración da

cuenta de un amplio espectro de opiniones, desde los protagonistas políticos y técnicos del modelo en curso hasta su oposición social (estudiantes, sindicato docente), incluyendo también a otros actores que son partidarios de la profundización de la arquitectura de mercado existente.

Creado el 6 de junio de 2005, el órgano consultivo fue previsto para que funcionara por un plazo de seis meses. El calendario de trabajo fue muy arduo, pues incluía la entrega de un primer informe en setiembre, y el informe final en diciembre. Frente a la emergencia de problemas en la mecánica de trabajo se optó por crear tres subcomisiones: Marco Regulatorio, Institucionalidad y Calidad. Posteriormente se agregaron las comisiones de Docentes y Educación Superior. El trabajo de la Comisión se retroalimentó con el de las Mesas Regionales, constituidas para reflejar las condiciones particulares de las distintas circunscripciones territoriales de Chile.

Lo que emerge del proceso de discusión es la división radical entre los actores en cuestiones de fondo: qué conservar o modificar, cómo mejorar la calidad y la equidad, con el único denominador común de la insatisfacción con los resultados (no necesariamente con la arquitectura) de la organización vigente. El abanico de opciones es contrastante y enorme: desde darle más autonomía a los municipios (derecha) hasta recentralizar el sistema (izquierda extra-concertacionista); desde la obstinada defensa de la "libertad de enseñanza" (representantes de los sostenedores privados) hasta la propuesta de prohibir que los centros educativos puedan seleccionar alumnos; desde la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) hasta su conservación prácticamente intacta. La polarización se expresa también desde el espectro político, cuando dos diputados de la UDI (derecha) exigen la remoción de quien fue designado por Michelle Bachelet como presidente de la instancia, Juan Eduardo García-Huidobro, por el sólo hecho de haber reconocido ser "estatista".

Una mirada más atenta a la posición de los diversos actores, permite visualizar que el Colegio de Profesores (sindicato docente) se ubica en el mismo espectro que los estudiantes. Comparten las demandas relacionadas a cambios en la ley vigente, el fortalecimiento del Ministerio como órgano de control y evaluación, la desmunicipalización a través de un nuevo organismo encargado únicamente de la educación, el aumento de los salarios, la disminución de la cantidad de horas de clase y la incorporación de nuevas exigencias para la apertura de colegios. En el otro extremo, el sector privado de la educación se opone a la derogación de la LOCE, pero sí

considera necesario la flexibilización del Estatuto Docente y la potenciación de la autonomía de los centros educativos y de su libertad de enseñanza. Asimismo, justifica el ejercicio educativo como actividad lucrativa. Mientras el Consejo Asesor sesionaba, tiene lugar la Declaración de la Conferencia Episcopal sobre la educación. La preocupación central de la jerarquía católica es que se evite la pérdida de los valores cristianos, reforzando la educación religiosa en la educación pública. Se oponen, además a la agenda liberal-social de la Presidenta Bachelet. Los técnicos relacionados con la coalición de gobierno se encuentran a mitad de camino, quizá debido a una suerte de realismo-posibilita que les lleve a aceptar las críticas al sistema pero no su reforma radical. Es en este contexto de diferencias insalvables que los estudiantes, pocos días antes de la entrega del informe final a la Presidenta se retiran del Consejo y el llamado Bloque Social -conformado por los voceros nacionales de los estudiantes universitarios, secundarios, codocentes, profesores, padres y apoderados- presenta un informe alternativo donde, básicamente, denuncian la perspectiva continuista del órgano.

Del Informe Final del Consejo Asesor Presidencial, de fecha 11 de diciembre de 2006, surge que existe consenso aún hoy sobre el financiamiento público de las instituciones particulares y sobre la estructura descentralizada del gobierno de la educación. En cambio, se reconocen tres temas que dividieron las aguas en las discusiones: la existencia o no de establecimientos con fines de lucro (mayoritariamente rechazada en el Consejo), el trato diferenciado o igualitario a las instituciones públicas y particulares subvencionadas, y el modo de administración de los establecimientos públicos.

Del Informe emerge un consenso crítico muy amplio sobre el desempeño de la educación chilena en términos de calidad y equidad, pero diferencias sobre sus causas: para un sector, se debe a algunas características estructurales, como la retracción de las actividades de orientación y supervisión del Estado, el excesivo peso conferido a la elección de los establecimientos por parte de los padres para orientar el desarrollo del sistema y el mecanismo de subvención financiera. Para otro sector actuante en el Consejo, las carencias de la educación chilena derivan de la aplicación parcial del modelo, por lo que en todo caso debería corregirse cierta rigidez del mismo, profundizando la autonomía de los centros y perfeccionando los mecanismos de subvenciones (subvención diferenciada). En la sensible cuestión de la selección de los alumnos todos comparten la necesidad de implantar procedimientos que eviten la

discriminación arbitraria, pero discrepan sobre el derecho de los prestadores del servicio a seleccionar de acuerdo a aptitud académica del estudiante.

Por ende, aún ubicados todos dentro de la matriz tradicional del modelo, se identifican grupos de actores con dos visiones: unos, quieren expandir el rol regulador del Estado y e inclinar la balanza libertad de enseñanza – equidad educativa a favor de éste último término, en tanto otros apuntan a una mayor libertad de las instituciones educativas como remedo a los males actuales.

Cabe acotar que existió un amplio consenso sobre los problemas estructurales del sistema de educación municipalizado, proponiéndose diversas alternativas que sólo minoritariamente contemplan la prestación nacionalizada del servicio.

Asimismo, se abogó por una reestructuración de los ciclos escolares. La nueva estructura se conformaría por la educación parvularia, un primer nivel de seis años de educación básica, un segundo nivel de cuatro años de educación medida inferior, y un tercer nivel de educación media diferenciada (educación científico – humanista y educación técnico – profesional).

Por su lado, en diciembre de 2006 el Bloque Social presentó un documento propio, que va más allá del oficial en la vocación reformista, aunque sugestivamente tampoco pone en tela de juicio alguna de las piezas claves del sistema constituido desde la década del '80. Así, se reivindica una mayor responsabilidad del Estado, pero "Esto no significa el regreso al Estado Docente tradicional, sino el desarrollo de una educación pública descentralizada, que supone una gestión local de la educación, armonizada con un fuerte y redefinido rol del Estado" (Bloque Social 2006). No se cuestiona la subvención pública a las escuelas privadas, salvo a aquellas que persiguen fines de lucro, pero se demanda regular varios aspectos de su actuación: los mecanismos discriminatorios de selección de estudiantes, el cumplimiento de normas legales y administrativas, la calidad de la enseñanza ofrecida, la participación de los actores de la comunidad y los requisitos para ser "sostenedor" de una institución de enseñanza.

El Bloque Social también propone la creación de una Superintendencia de naturaleza estatal para evaluar a los establecimientos y de un Consejo Nacional de Educación multipartito. Con respecto a la organización del sub-sistema estatal, la propuesta más trascendente apunta a des-municipalizar la educación, trasladando las actuales competencias de los municipios a "Servicios Públicos Descentralizados de

Educación". Por último, en cuanto al financiamiento, además de las citadas condiciones para el subsector privado subvencionado, se argumenta la necesaria focalización de recursos en los establecimientos públicos.

Las iniciativas gubernamentales para la reforma del sistema educativo

Con antelación a este debate –en octubre del 2005- el gobierno había intentado perfeccionar el modelo vigente sin afectar su matriz, a través del proyecto de ley que instituía una subvención preferencial destinada a aumentar los recursos disponibles para los establecimientos que atienden estudiantes en situación de vulnerabilidad y, por el otro, a estimular en ellos una gestión escolar que eleve sus logros de aprendizaje. A su vez, el proyecto establece un sistema de control y sanciones sobre los establecimientos educativos, que toma como base los resultados que obtienen en la prueba de medición de aprendizajes (SIMCE). Asimismo, en junio de 2006 el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de reforma constitucional que intenta equilibrar el derecho a la educación con la libertad de enseñanza, y a garantizar de manera programática la calidad de la enseñanza. Posteriormente, y una vez recibido el Informe de la Comisión Presidencial, se designó un Consejo de Ministros para instrumentar sus recomendaciones, especialmente las atinentes al diseño institucional del sistema educativo y al financiamiento de la enseñanza pública municipal.

Posteriormente, en abril de 2007 el Poder Ejecutivo envía al Congreso un proyecto de Ley General de Educación, que establecería un nuevo marco regulatorio, en sustitución de la Ley Orgánica de la Enseñanza del año 1990. En la medida en que el citado trabajo del Consejo de Ministros corre en paralelo y aún no ha culminado, la norma proyectada no se adentra en los aspectos institucionales y financieros más urticantes. De igual manera, se regulará por otra normativa un nuevo sistema de aseguramiento y evaluación (superintendencia) de la calidad educativa.

PERFIL EDUCATIVO DE CHILE

ESTRUCTURA NORMATIVA

Ley de Educación vigente:

Ley General de Educación Nº 20.370, 2009

Tramo de educación obligatorio según ley de Educación:

"...La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población, así como generar las condiciones para la permanencia en el mismo de conformidad a la ley". Art.4

Fuente: Ministerio de Educación de Chile.

Tramos de edad teórica según nivel educativo
(Estandarización CINE – UNESCO)

Nivel	Edad
Inicial	3 a 5
Primario	6 a 11
Secundaria baja	12 a 13
Secundaria alta	14 a 17

Fuente: UIS - Institute for Statistics UNESCO.

TENDENCIAS EDUCATIVAS

Porcentaje de población entre 14 y 17 años con primaria completa y porcentaje de población entre 19 y 22 años con secundaria completa, según año

Año	Primario	Secundario
1955	58,2%	25,2%
1965	76,6%	33,5%
1975	89,2%	46,5%
1985	94,2%	54,5%
1995	97,4%	67,6%
2005	97,6%	76,2%

Fuente: SITEAL con base en CASEN de MIDEPLAN, 2009.

Información adicional: Atlas de las desigualdades educativas del SITEAL.

Población analfabeta de 15 años y más (2009): 3,5%

Fuente: SITEAL con base en CASEN de MIDEPLAN, 2009.

Tasas netas según nivel (2009)

Primaria	91,4%
Secundaria	81,7%
Superior	27,7%

Fuente: SITEAL con base en CASEN de MIDEPLAN, 2009.

El proyecto oficialista establece los principios del sistema educativo, entre los que incluye la universalidad y educación permanente, la calidad, la equidad, la participación, la responsabilidad (todos los actores deben someterse a evaluaciones), la articulación del sistema, la transparencia y flexibilidad (adecuación a diversas realidades y proyectos institucionales). Las responsabilidades estatales principales que se definen son el aseguramiento de la gratuidad de la enseñanza, y el velar por su calidad y equidad, con los mecanismos fundamentales del financiamiento público y la información.

En este marco, se hacen algo más rigurosas las condiciones sustantivas para que los establecimientos reciban el reconocimiento oficial, entre las que se incluyen el compromiso de cumplir los estándares nacionales de desempeño y resultados educativos. Por contrapartida, se reafirma el derecho de los padres a elegir el establecimiento de enseñanza para sus hijos, y la pluralidad de proyectos educativos de las instituciones.

Se mantiene la estructura actual de ciclos del sistema educativo, con una enseñanza básica y una enseñanza media, aunque no se hace referencia explícita a que corresponderán ocho años a la primera y cuatro a la segunda. Las novedades a este respecto son la inclusión autónoma de la educación inicial ("parvularia") y la reformulación de los requisitos mínimos u objetivos terminales de aprendizaje de cada uno de los ciclos.

La iniciativa legisla sobre una cuestión reiteradamente cuestionada: de aprobarse esta norma, los establecimientos educativos privados no podrán tener fines de lucro, como sí ocurre hasta la fecha. Asimismo, crea el Consejo Nacional de Educación, con integración de todos los actores del sistema escolar, y competencias en definiciones curriculares, evaluación y asesoramiento.

Otra iniciativa trascendente es la prohibición de todas las formas de selección de estudiantes por parte de los establecimientos municipales y privados subvencionados, hasta el grado octavo básico. La selección no podrá sustentarse en razones religiosas, étnicas, económico – sociales o, lo que es más innovador frente a prácticas asentadas, en el rendimiento escolar previo o potencial del estudiante. De no existir cupos suficientes en un establecimiento, se deberá recurrir al mecanismo del sorteo para su asignación.

Si bien, como quedó asentado, el referido proyecto no afecta las bases del sistema educativo chileno, partidarios del diseño actual le han cuestionado no ser explícito en la reafirmación de líneas que vienen desde la década del '80: no se enuncia el principio mixto del sistema (público – privado), ni se asegura la igualdad de trato de proveedores públicos y privados; no se consagra la autonomía de gestión de las escuelas; la naturaleza (estatal o independiente) de la agencia que tendrá a su cargo la evaluación de la calidad no se precisa; ni se inserta entre los principios las bases del financiamiento público (Brunner 2007).

En definitiva, la respuesta del gobierno a la extendida insatisfacción con los resultados educativos se compone de una serie de medidas que no desarmen el modelo privatista proveniente de la dictadura pinochetista y luego perfeccionado en la reforma educativa de los años noventa, pero por primera vez se atreve a limar algunas de sus principales asperezas. Esta operativa se desarrolla en medio del accionar de fuerzas contrapuestas, que sin embargo no postulan la sustitución completa del esquema institucional que rige la educación. La suerte de la ley a estudio del Congreso echará luz sobre la efectiva posibilidad de conciliar estas tendencias antagónicas, sobre una hipotética reforma parcial compartida del armado actual. A la fecha de redacción de este artículo (octubre de 2007), está funcionando una comisión política – legislativa que procura llegar a un documento de consenso entre el proyecto del gobierno y otro presentado por la oposición de derecha. Este nuevo intento de concertación ha sido cuestionado por varios de los actores del Bloque Social (sindicato docente, estudiantes universitarios, asociaciones de padres), en el entendido –probablemente acertado- de que una reforma consensuada minimizará las transformaciones sobre el sistema vigente.

5.3 LA REFORMA EDUCATIVA URUGUAYA



Desde la independencia nacional en 1825 y hasta el último cuarto del siglo XIX, en un contexto de profunda inestabilidad política y social, la enseñanza pública se vio reducida a intentos aislados y discontinuos de promoción de la escuela primaria, que

nunca lograron generalizarse a pesar de la creación del Instituto de Instrucción Pública en 1847. Esta situación se modifica a partir del año 1877 con la aprobación de la Ley de Educación Común, promovida por el reformador José Pedro Varela, que constituye la matriz del sistema educativo uruguayo. Sus objetivos principales eran la formación de ciudadanos y la capacitación de la fuerza laboral, como respuesta a las demandas generadas por la inmigración y la incipiente modernización económica. Entre sus principales notas se hallan la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, y en principio parcialmente, la laicidad, lo que generó la oposición de sectores conservadores y de la Iglesia Católica, hasta entonces el proveedor más importante del servicio. La dirección del sistema se concibió fuertemente centralizada, a cargo de una Dirección General de Instrucción Pública con competencia nacional, bajo el liderazgo de un Inspector Nacional, cargo para el cual fue designado el propio Varela. Otros expedientes descentralizadores propuestos por éste, como los distritos escolares, fueron descartados por el legislador. En los años inmediatos posteriores la matrícula de la educación primaria se incrementó sustantivamente, en parte como resultado de estas políticas y también como consecuencia de una mayor movilidad social y demanda popular por educación. Ese proceso se mantuvo en las décadas siguientes, al punto que ya en la década de 1960 Uruguay se acercó a la universalización del primer ciclo educativo. Como eje del sistema debe además mencionarse una temprana –desde comienzos del siglo XIX- y prestigiosa formación normalista de los maestros, convenientemente articulada con un sistema de concursos y de carrera funcional.

Por su parte, la enseñanza secundaria era concebida como una antesala de los estudios universitarios para los hijos de familias acomodadas, al punto que dependía directamente de la Universidad de la República, única institución universitaria pública (hasta el día de hoy) y radicada en Montevideo. Esto empieza a modificarse en 1912, con la instalación de liceos en cada capital departamental, y con la creación de un ente autónomo competente en la enseñanza secundaria, que amputa esta rama de la enseñanza a la Universidad a partir de 1935. Como había ocurrido con el ciclo primario décadas atrás, a partir de allí comienza la apertura del segundo tramo educativo a las nuevas clases medias, cuadruplicándose la matrícula entre los años 1931 y 1955. Aunque relegado frente al protagonismo de la enseñanza pública, el sector privado acompañó el crecimiento de los estudios secundarios, reclutando en el año 1950 al 15% de los estudiantes (Bralich 1996). La formación de los profesores siguió con retraso la

tendencia expansiva: recién en 1951 y con escasas plazas empezó a funcionar el Instituto de Profesores Artigas, sustituyendo a prácticas de formación previas dictadas bajo la modalidad de “profesores agregados”. Aún entonces, no se terminó con la práctica de designación directa de muchos cargos docentes.

En la actualidad, el sistema educativo público no universitario consta de cuatro niveles: la educación inicial (preescolar, para niños de 4 y 5 años), la educación primaria (6 a 11 años), el primer ciclo de enseñanza media (“ciclo básico común”, 12 a 14 años) y el segundo ciclo de enseñanza media (“bachilleratos”, 15 a 17 años). Toda la enseñanza secundaria puede cursarse también en las Escuelas Técnicas. Es obligatoria la concurrencia a clases desde el preescolar de cinco años hasta el ciclo básico común, lo que supone diez años de enseñanza obligatoria. Por su parte, la formación docente mantiene su carácter “normalista”, impartándose en establecimientos especializados.

Al año 2000, las tasas brutas de escolarización eran del 84% en el preescolar, 107% en primaria, 89% en el ciclo básico secundario y 61% en el segundo ciclo de enseñanza media. Los dos últimos guarismos descienden radicalmente si se consideran tasas netas, aproximadamente al 55% y 30% respectivamente (BID 2000).

En cuanto al gobierno de la educación, la Constitución Nacional establece sólo dos elementos de organización institucional: que la enseñanza pública estará regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos, y que existirá una forma – no precisada- de coordinación de la educación; el resto de la organización se confía a la ley. Existen tres organismos públicos con competencia en la educación no universitaria: la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP), la Comisión Coordinadora de la Educación y el Ministerio de Educación y Cultura.

Sin duda que el primero, con naturaleza de ente autónomo, es el de más relevancia. Constituye una particularidad nacional, ya que en otros países sus atribuciones pertenecen normalmente a los ministerios de educación federales o comunales. Es a su vez el organismo más complejo: se compone de un Consejo Directivo Central (CODICEN) con competencias generales de gobierno, y de tres Consejos Desconcentrados (Primaria, Secundaria y Técnico Profesional) dotados para la administración de los subsistemas. La elección de los integrantes del CODICEN es esencialmente política, al ser designados a propuesta del Poder Ejecutivo y con venia del senado. En cambio, la designación de los integrantes de los Consejos

Desconcentrados compete al CODICEN, lo que resguarda un espacio mayor para los criterios de selección técnico – profesionales. Cabe destacar que por cierta ambigüedad de la normativa, y por la propia incidencia de los factores políticos, el verdadero equilibrio de poder y reparto de competencias entre el Consejo Central y los desconcentrados ha variado en los últimos veinte años, asistiéndose a casos de mayor o menor centralización / descentralización de las decisiones.

Por su parte, según la normativa vigente la Comisión Coordinadora de la Educación (integrada por representantes de ANEP, Universidad de la República, el Ministerio de Educación, la Comisión Nacional de Educación Física y la enseñanza privada) detenta cometidos y atribuciones de gran importancia: proyectar las directivas generales de la política educacional y coordinar la enseñanza pública mediante recomendaciones impartidas a los entes. Aunque en algún período se trató de dotarla de protagonismo, por lo general sus intentos chocaron contra la defensa celosa de su autonomía por parte de ANEP y de la universidad pública y por tanto no cristalizaron. Es, por tanto y hasta ahora, un espacio institucional de escasa incidencia en la definición de políticas.

Por último, el Ministerio de Educación y Cultura aparece fuertemente retaceado en competencias con respecto a sus pares de la región, con excepción de algunas áreas particulares como la educación inicial y superior privadas. Sin embargo, cuenta con dos resortes jurídicos eventualmente relevantes, como el manejo de los vínculos internacionales (especialmente los asociados a apoyos financieros externos) y su ya citada presencia en la Coordinadora. Asimismo, su pertenencia al Poder Ejecutivo y visibilidad pública -con todo lo que ello implica- constituye un activo político potencial, escasamente explotado en las últimas dos décadas.

En un primer diagnóstico, por tanto, este sistema de gobierno de la educación puede caracterizarse como fragmentado –aunque jerarquizado-, centralizado funcional y territorialmente y monopolizado estatalmente.

La reforma educativa uruguaya en el contexto latinoamericano y del Cono Sur.

Durante la década del noventa se formularon e implementaron en todo el sub-continente política educativas de nítida vocación y contenido reformistas. Como respuesta a una situación educativa que se reputaba indeseable y en consonancia con operativos mayores de transformación de la gestión pública y de las políticas sociales, los distintos Estados impulsaron, con distintos énfasis y matices, nuevas estrategias de administración del sistema educativo, de financiamiento, de organización curricular y de evaluación, por citar sólo algunas de sus principales líneas.

Los motores detrás de este impulso fueron varios y de distinta naturaleza, como suele ocurrir en giros de este porte. Es ineludible referir entre ellos a los organismos multinacionales, especialmente al Banco Mundial y al BID, que realizaron diagnósticos, recomendaciones de políticas y luego financiaron su implementación.



Por otro lado, los partidos políticos que accedieron a los gobiernos de los distintos países expresaron en los planes educativos sus propias –y diversas- visiones generales sobre el sistema educativo y el rol de los estados en su dirección. Los técnicos –“analistas simbólicos”- que tuvieron a su cargo la gestión de las reformas frecuentemente imprimieron su sesgo ideológico, disciplinario o más simplemente sus propios diagnósticos y soluciones al objeto de su trabajo. Por último, cada proceso pasó por el tamiz y las constricciones de los itinerarios y legados históricos que particularizan a cada sistema nacional. De todo este conglomerado de actores y racionalidades en juego, surgió un complejo mosaico de políticas en el que puede leerse regularidades regionales pero también, en una mirada más cuidadosa, matices e improntas locales.

En términos generales, se citan como las líneas más extendidas de las políticas educativas de la década pasada a las reformas institucionales (descentralización,

autonomía de gestión y pedagógica de los centros escolares), la constitución de sistemas nacionales de evaluación de aprendizajes, la focalización de programas compensatorios en las instituciones y en el alumnado de menor nivel socioeconómico, los cambios curriculares en la enseñanza media, la atención a las condiciones de trabajo docente, el incremento en el financiamiento de la educación básica y media (y en algunos países la constitución de nuevos esquemas de financiamiento de cuasi-vouchers) y el acercamiento del sistema educativo a empresas y fundaciones privadas (Gajardo 1999).

Procurando desentrañar la lógica última de estos movimientos, Braslavsky los vertebró en torno de tres “conceptos estelares”: calidad, equidad y eficiencia, a la que eventualmente se le podría sumar “participación”. Estos términos se constituyeron, según la autora, en orientadores y fines últimos de las reformas (1999:41). A nuestro juicio, en cambio, se interpreta mejor la naturaleza política del proceso identificando tres principios rectores: la mejora de la gestión, la búsqueda de niveles superiores de calidad y equidad, y la recomposición de los roles público y privado en el financiamiento. En el cuadro siguiente se correlacionan dichos principios con un set respectivo de issues de políticas que tanto por su origen como por su extensa aplicación y predicamento pueden calificarse como “ortodoxas”.

Cuadro 15

<i>Principios rectores</i>	<i>Catálogo de políticas “ortodoxas”</i>
<i>Mejora de la gestión</i>	* <i>Descentralización administrativa y territorial</i>
	* <i>Autogestión docente</i>
	* <i>Participación local (comunidad: padres, empresas)</i>
	* <i>Sistemas Nacionales de Información y Evaluación</i>
	* <i>Responsabilización de las escuelas por sus resultados</i>
	* <i>Incentivos a la competencia entre escuelas y docentes</i>

Calidad y equidad	* <i>Definición centralizada de la currícula básica</i>
	* <i>Descentralización curricular</i>
	* <i>Reforma curricular orientada a competencias</i>
	* <i>Extensión de jornadas escolares y calendario escolar</i>
	* <i>Programas de focalización</i>
	* <i>Programas de innovación pedagógica</i>
	* <i>Mejora de la formación docente (inicial y perfeccionamiento)</i>
	* <i>Mejora de infraestructura y suministro materiales didácticos</i>
Recomposición de roles	* <i>Incremento y redistribución del gasto hacia la educ. básica</i>
público y privado	* <i>Financiamiento mixto</i>
En el financiamiento	* <i>Subsidio a la demanda</i>
	* <i>Movilización de recursos del sector privado (empresas)</i>

Desde una mirada politológica, esta categorización pretende dar debida cuenta de una serie de atributos de destaque:

a) El doble movimiento del cuerpo principal de las reformas: por un lado centrípeta, al fortalecer los núcleos de decisión de las políticas por medio de la definición de los contenidos curriculares comunes y constituir sistemas inéditos de seguimiento y evaluación; por otro centrífuga, al descentralizar la administración

(apuntando a la gestión) y los currículos (con fines de calidad educativa), propiciar proyectos emanados de las escuelas y responsabilizar a los establecimientos educativos. Así, se sigue la tendencia general de reforma de la gestión pública consistente en el robustecimiento de los fines estratégicos de las autoridades centrales, y la delegación de la ejecución en unidades subordinadas.

b) Los dos momentos del ciclo de las reformas, que se compadece con las dos generaciones de reforma del estado: la primera, de características más estructurales (privatización, descentralización); la segunda, con acento en las construcciones institucionales (evaluación, programas especiales, políticas compensatorias, etc.).

c) La atención a la población más desfavorecida en términos de capital cultural y social por medio de programas de discriminación positiva, también congruente con el “paradigma emergente” de las políticas sociales (Franco 1995).

d) La introducción de principios empresariales en la gestión pública, tales como la competencia por recursos escasos (cuasimercados), la constitución de incentivos para instituciones y docentes y la subvención de la demanda.

e) La rediscusión de las responsabilidades públicas y privadas en el mantenimiento de la educación, con un re-direccionamiento de aquéllas (desde la educación superior hacia los tramos anteriores) y la expansión de los roles de los particulares (familias, empresas).

Naturalmente, este catálogo ideal no se materializó con la misma intensidad y organicidad en los distintos países. En el numeral siguiente discutiremos su procedencia en el caso uruguayo.

Entre los años 1995 y 2000 en Uruguay se formuló e implementó un conjunto de políticas educativas al que por su ambición y vocación sistémica se le atribuyó la categoría de “reforma educativa”, y más específicamente, fue conocida como la “reforma Rama”. Fue precisamente el sociólogo Germán Rama quien cumplió un doble y determinante rol en la génesis y desarrollo de las transformaciones: primero como técnico de la Sede Montevideo de CEPAL, desde la cual se diagnosticó el estado de situación de la educación uruguaya en el primer lustro de los años noventa; luego, desde 1995 y hasta el año 2000, al frente de la administración educativa nacional (Director Nacional de Educación de ANEP). Con un fuerte apoyo de la coalición de partidos de centro – derecha que ocupaba entonces el gobierno, y especialmente del

Presidente de la República Julio M. Sanguinetti, la disponibilidad de fondos provenientes del BID y del Banco Mundial, y superando la oposición política y de los gremios de la enseñanza, en un quinquenio promovió una serie de cambios significativos en la estructura y funcionamiento del sistema educativo nacional.

Entre las principales medidas, deben destacarse: extensión de la educación preescolar, instauración de escuelas de tiempo completo en zonas desfavorecidas, institución de un sistema de evaluación educativa, creación de un sistema paralelo al existente de formación docente bajo nuevos patrones, reforma curricular del ciclo básico de la enseñanza media y diversas mejoras en la infraestructura locativa y equipamiento didáctico. En cambio, no se afectó el tradicional esquema de decisión y gestión centralizado, ni se introdujeron modificaciones en el sistema de financiamiento de la enseñanza, históricamente asentado en su mantenimiento por el erario y en la subvención de la oferta pública.

Veamos, entonces, los valores que asumen las políticas uruguayas en el cuadro siguiente, que aplica los principios y categorías previamente propuestos como dominantes en América Latina en la década pasada.

Cuadro 16

<i>Principios rectores</i>	<i>Catálogo de políticas “ortodoxas”</i>	<i>Políticas aplicadas en Uruguay</i>
<i>Mejora de la gestión</i>	<i>*Descentralización administrativa y territorial</i>	<i>No</i>
	<i>* Autogestión docente</i>	<i>No</i>
	<i>* Participación local</i>	<i>No</i>
	<i>*Sistemas Nacionales de Información y Evaluación</i>	<i>Sí (UMRE, 1996)</i>
	<i>* Responsabilización de las escuelas</i>	<i>No</i>

	<i>*Incentivos a la competencia</i>	<i>“Proyectos de Centro”, Primas docentes marginales</i>
Calidad y equidad	<i>*Definición centralizada de la currícula básica</i>	<i>En su totalidad</i>
	<i>* Descentralización curricular</i>	<i>No</i>
	<i>*Reforma curricular orientada a competencias</i>	<i>Énfasis en inglés e informática. Bachilleratos Tecnológicos.</i>
	<i>*Extensión de jornadas y calendario escolar</i>	<i>Ext. horaria del CB</i>
	<i>*Programas de focalización</i>	<i>Escuelas de Tiempo Completo</i>
	<i>*Programas de innovación pedagógica</i>	<i>“Proyectos de Centro”</i>
	<i>*Mejora de la formación docente</i>	<i>Creación de Centros Regionales de Formación (CERP). Cursos de formación permanente para docentes de nuevos planes</i>
	<i>* Mejora de infraestructura y materiales</i>	<i>Sí (especialmente en centros “pilotos” de nuevos planes)</i>
Recomposición de roles	<i>* Incremento y redistribución del gasto</i>	<i>Incremento moderado, énfasis en educación básica</i>
Público y privado	<i>* Financiamiento mixto</i>	<i>No</i>

<i>en el financiamiento</i>	<i>* Subsidio a la demanda</i>	<i>No</i>
	<i>* Movilización de recursos del sector privado</i>	<i>No</i>

¿Puede decirse, entonces, que la configuración de políticas implantadas en Uruguay lo constituye como un “caso desviado” con respecto al movimiento latinoamericano?

En algunos análisis, se ha destacado que, en los hechos, la reforma uruguaya compartió la mayor parte de las líneas de política de la última ola reformista: diseño de marcos nacionales, énfasis en calidad y equidad, políticas compensatorias, instancias de perfeccionamiento docente, fortalecimiento de la gestión educativa, construcción de sistemas de información y evaluación (Mancebo 2002). No obstante, por los significativos desvíos las reformas, y especialmente por la pervivencia de una lógica de gestión pública tradicional, la experiencia uruguaya ha sido considerada como una manifestación heterodoxa en el panorama continental (De Armas et al. 2004, Lanzaro 2004).

PERFIL EDUCATIVO DE URUGUAY

ESTRUCTURA NORMATIVA

Ley de Educación vigente:

Ley General de Educación N° 18.437, 2008

Tramo de educación obligatorio según ley de Educación:

“Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica.” Art. 7

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay.

Tramos de edad teórica según nivel educativo (Estandarización CINE – UNESCO)

Nivel	Edad
Inicial	3 a 5 años
Primario	6 a 11 años
Secundaria baja	12 a 14 años
Secundaria alta	15 a 17 años

Fuente: UIS - Institute for Statistics UNESCO.

TENDENCIAS EDUCATIVAS

Porcentaje de población entre 14 y 17 años con primaria completa y porcentaje de población entre 19 y 22 años con secundaria completa, según año

Año	Primario	Secundario
1955	74,1%	17,4%
1965	84,9%	25,7%
1975	92,8%	31,8%
1985	95,2%	34,4%
1995	96,2%	32,1%
2005	95,2%	33,6%

Fuente: SITEAL con base en ECH del INE, 2008.

Información adicional: Atlas de las desigualdades educativas del SITEAL.

Población analfabeta de 15 años y más (2008): 1,9%

Fuente: SITEAL con base en ECH del INE, 2008.

Tasas netas según nivel (2008)

Primaria	93,9%
Secundaria	71,5%
Superior	22,1%

Fuente: SITEAL con base en ECH del INE, 2008.

CALIDAD EDUCATIVA

Porcentaje de estudiantes de 3° y 6° grado del nivel primario según su nivel de desempeño en matemática y lengua, 2006

Nivel de desempeño	Matemática		Lengua	
	3° grado	6° grado	3° grado	6° grado
Por debajo del nivel I	5,8%	0,7%	4,7%	0,5%
Nivel I	25,9%	4,2%	19,9%	9,6%
Nivel II	30,0%	22,3%	39,0%	30,8%
Nivel III	19,3%	40,4%	24,9%	29,7%
Nivel IV	18,9%	32,3%	11,4%	29,4%

Fuente: SITEAL con base en SERCE – OREALC, 2006.

Los niveles de desempeño corresponden a categorías de tareas que permiten identificar grupos de alumnos con similar perfil de rendimiento en las pruebas elaboradas por el equipo de expertos del SERCE y aplicadas en las escuelas de cada uno de los países participantes. Un estudiante cuyos resultados se ubican en un determinado nivel de desempeño muestra el rendimiento necesario para realizar, con alta probabilidad de éxito, las actividades propuestas en ese nivel, así como en los inferiores. De este modo, la situación ideal es aquella en donde la totalidad de los estudiantes tiene un desempeño en las evaluaciones que los ubican en el nivel

En la Entrevista al Mtro. Luis Garibaldi, Director de Educación del MEC – Uruguay Publicado el 4 de mayo, 2010 – 01:34 podemos analizar la política de Uruguay.

¿A partir de qué aspectos caracterizaría a la actual política educativa del país?

A partir del 2008 la política educativa del país ha establecido principios generales y específicos a partir de la nueva Ley de Educación que establece el concepto de aprendizaje a lo largo de toda la vida y de las políticas educativas que lo favorezcan. En particular en esta etapa hay aspectos que se van a tornar centrales que tienen que ver con la calidad en términos genéricos, tomando el concepto de la UNESCO que incluye equidad, pertinencia, relevancia, eficacia y eficiencia. Muy particularmente el concepto de equidad enfrentando las desigualdades en el acceso a los conocimientos y a los resultados educativos. Esto se refleja en los resultados educativos tanto en primaria como en educación media y, en el caso de los adolescentes, el rezago, la desvinculación, la repetición que comienza a ponerse grave a partir de los 13 años y hasta los 18. Por lo tanto dentro de las prioridades que en el próximo periodo se van a establecer, están las estrategias para enfrentar estas dificultades, principalmente a nivel de educación media con metas más precisas y después la necesidad de extender la educación terciaria ya sea por su diversificación en distintas ofertas y carreras no universitarias y universitarias, como su extensión a todo el territorio nacional. Si bien hay otros aspectos importantes, me parece que para definir niveles educativos y contextualizar la situación educativa esto podría ser un buen resumen.

Los temas prioritarios que vimos antes sobre política educativa, tienen todos ellos componentes de gestión. Ha habido una preocupación en los últimos tiempos que se refleja en la Ley y en algunas medidas, sobre todo en las propuestas de futuro, para desarrollar un proceso de gestión que refuerce algunos aspectos. Uno claramente es el vinculado a la descentralización o traslado de responsabilidades de la gestión a los centros educativos, e incluso a los niveles departamentales o zonales. Estas son líneas de política que se van a profundizar en este periodo. Está establecido en la Ley, está establecido en los programas de gobierno, en la estrategia nacional para la infancia y la adolescencia que se aprobó hace poco e incluso en las discusiones interpartidarias que se vienen desarrollando actualmente. Siempre hay una tensión entre lo central y lo descentralizado o entre lo común y lo específico, pero en esa tensión notoriamente existe una tendencia clara a que en este periodo hay que promover el polo de lo descentralizado, no para desarticular, pero sí para darle más responsabilidad e importancia. De todas maneras estos aspectos tienen muchas dificultades y una de ellas tiene que ver con la gestión de la ANEP, en los temas de educación inicial, primaria y media.

En segundo lugar una preocupación de que en esa gestión descentralizada haya procesos de participación social, que es un tema polémico pero nosotros creemos que deben participar otros sectores de las autoridades. Incluso en la definición de autoridades, que creemos que es una forma de entender la gestión. Que los docentes tengan participación en la elección de autoridades contribuye, pero también entendemos que es necesaria la participación de familiares, comunidad y estudiantes a nivel de cada centro educativo. Por lo tanto hablamos de descentralización y de participación.

Un tercer elemento que considero vital, es el de la información. Si se trata de que el sistema educativo tenga información pertinente, adecuada, a tiempo y para todos los niveles. Que haya información general para las autoridades, para el poder ejecutivo, para el poder legislativo, que haya también información para los investigadores y también información para los centros educativos, para que puedan actuar frente a una realidad conocida. Para ello se ha creado un Instituto Nacional de Evaluación Educativa que tiene que contribuir con la gestión en la medida que ofrece información. Nosotros estamos de acuerdo con no hacer ranking de escuelas proporcionando información pública que puedan generar estigmatizaciones, pero sí que la información esté al alcance de los actores locales, de cada comunidad educativa incluyendo los propios centros.

En el segundo punto omití decir que ya están planteados en la Ley la existencia de consejos de participación en los que intervienen los distintos actores opinando, proponiendo aspectos vinculados al proyecto de centro, por lo tanto vinculados a la gestión educativa. Yo te diría que estos son los aspectos que desde el punto de vista de política en general, yo veo como claves y como líneas que se van a desarrollar, siempre de una manera dificultosa y no de una manera lineal, porque los sistemas educativos tienen un componente humano de dificultosa aplicación directa y rápida.

Desde su punto de vista. ¿Cuáles son los principales logros alcanzados en esta área?

Hay más avances conceptuales y de elaboración de políticas que de prácticas, si bien también se ha avanzado en eso.

Por ejemplo teniendo en cuenta los tres aspectos de los que hablamos antes, desde el punto de vista de la descentralización ha habido algunas prácticas que le dan mayor relevancia a los centros educativos, como es la transferencia de recursos, la formación de servicio, la elaboración de proyectos de centro. Insuficientes porque

todavía la transferencia de recursos por ejemplos no ha sido fruto de una política sistemática sino más bien de acciones. Un caso es planificarlo, formularlo y otra es llevarlo adelante, evaluarlo, corregirlo. Por ejemplo se tendría que haber definido dentro del presupuesto de la ANEP un rubro específico para ser trasladado a las escuelas sobre la base de proyectos evaluables, tendría que haber incluso llamados previstos para algún tipo de proyectos especiales, por ejemplo los proyectos de centros inclusivos podría realizarse en base a una política de llamados. De todas maneras creo que ha habido algunos avances. Ha habido mayores avances en las definiciones que han sido integradas a la Ley de Educación, que están en los acuerdos de la Ley de la infancia y de la adolescencia. Me parece que se ha avanzado en el concepto de descentralización evitando los prejuicios que podrían tenerse y algunos maximalismos planteados en otros ámbitos como que las escuelas pudieran ser ámbitos con plena autonomía.

Con respecto a la participación me parece que ha habido avances. Me parece que incorporar a los docentes al gobierno de la educación es una forma de favorecer la gestión. Admito –y esto es personal- que es un proceso que tiene sus riesgos, que está a prueba, y creo que se merece probar una gestión en la que los docentes tengan una mayor participación, no hay gestión educativa sin compromiso y sin involucramiento del cuerpo docente. También se ha avanzado en la implementación de los Consejos de Participación, aunque no ha habido todavía una puesta en práctica de esto. Éstos son los que me preocupan más porque creo que hay algunas resistencias más silenciosas que otras porque implica ceder poder en los lugares concretos.

Donde creo que también ha habido avances es en el tema de la información, hay avances en la formulación de políticas pero también hay avances en los procesos de evaluación. Ya llevamos unos 15 años en procesos de evaluación, que se han ido corrigiendo, ajustando, con discontinuidades, pero creo que está instalada una cultura de la evaluación que de lo que se trata es de superarla, no solo PISA y SERCE UNESCO, sino también otras, pero las evaluaciones echas por la ANEP hasta ahora y las restantes han ido ganando legitimidad y ha habido avances en ese sentido. Creo que habrá otros con la creación del Instituto y con la presentación más sistemática de datos. Lo que hoy no existe es un sistema nacional de evaluación que nos permita tener claro en qué momento se hacen las evaluaciones, para qué.

5- ¿Cuáles sería los principales desafíos que restan afrontar?

Me parece que el desafío más importante es considerar la gestión como un elemento clave del proceso educativo. Los que estamos en educación, principalmente los que tenemos formación profesional en enseñanza tardamos mucho en darnos cuenta de la importancia de la gestión, es más, hay incluso quienes evitan utilizar el término. Sin embargo es claro que una parte sustancial de las políticas fracasa por problemas de gestión y no por problemas de definiciones. Por lo tanto el primer desafío es incorporar la idea que la gestión es un aspecto clave para que se puedan implementar y aplicar las políticas. La formulación de políticas puede ser muy compatible, pero desde la gestión se hace real o incluso ir en contra de lo expresado desde las políticas. Hemos tenido experiencias de formulación de políticas que pueden ser muy compatibles, pero la forma de gestionarlas va en contra de sus propios principios, no en forma conciente. Nos puede pasar lo mismo si queremos desarrollar procesos de equidad o de igualdad de oportunidades, la gestión puede ir a favor o en contra de lo que estamos planteando, por lo tanto resulta clave para la aplicación de las políticas educativas.

6-¿En qué medida entiende Ud. que puede resultar de utilidad contar con una red iberoamericana que trabaje en forma mancomunada en temas asociados con la gestión educativa?

El ministerio tiene la firme convicción de que las relaciones internacionales, los encuentros y los trabajos conjuntos efectivamente nos fortalecen, aprendemos, incluso podemos aportar y enseñar en trabajos conjuntos. Nosotros participamos de muchas instancias internacionales y más allá de que no se puede darle a todas el mismo nivel de importancia por un tema real de recursos y de prioridades, nuestra experiencia es que el intercambio con otros países de la región es muy importante, no solo para quienes toman decisiones a nivel de políticas, sino también entre quienes trabajan a nivel de centros educativos. Nosotros, el Mercosur Educativo, que es donde trabajamos con mayor peso, también ahora en UNASUR y en otras redes, tenemos una preocupación por desarrollar e impulsar proyectos de intercambio de gestores, directores de centros educativos, supervisores o inspectores de distintos países, personas que trabajan en la formulación de políticas, para conocer de otras realidades y aprender de ellas. En OEA

también se participó de Proyectos Hemisféricos, sobre políticas de prevención de fracaso escolar. Luego se reformuló como política que favorezcan la inclusión educativa. En este caso hubo un trabajo de políticas seleccionadas por cada país y lo que se hizo fue un intercambio de docentes. Uruguay seleccionó a las Escuelas de Tiempo Completo y seleccionó Maestros Comunitarios. La llegada de educadores de Argentina, Chile, Brasil, Paraguay visitando las escuelas, entrevistándose con los directores, ha sido de una gran utilidad no solo para los países que vinieron sino también para el nuestro. El que todos vengan a mirarte, a decirte cosas, le da mayor valor a lo que estás haciendo, se reciben observaciones de cosas que uno no se da cuenta y obliga a una reflexión para los que tienen que presentar sus experiencias. Creo que es insuficiente el intercambio que estamos haciendo, tendríamos que estar trabajando en más intercambios de este tipo y no solo recibiendo sino yendo a visitar otras experiencias a otras partes del continente. El ver otras experiencias hace que vuelvan con otras perspectivas, otras ideas.

5.1.4 La comparación con las reformas de Chile, Argentina y Uruguay

Los tres países, que son relativamente similares en una serie de variables sociales y económicas “macro” (nivel de desarrollo humano, trayectoria histórica nacional y de los sistemas educativos, orientación política de los actores gobernantes en la década anterior, producto bruto per cápita, etc.), no obstante han diferido en la matriz de políticas educativas aplicadas.

El caso chileno puede considerarse paradigmático de esta generación de reformas, por implementar radicalmente y de manera temprana (desde la década del ochenta) estrategias de privatización y descentralización, y luego, en la subsiguiente ola de los años noventa, políticas re- regulatorias y compensatorias de segunda generación. Así se traspasaron en un primer movimiento los establecimientos a las jurisdicciones municipales y se aplicó un sistema de subsidio a la demanda emparentable con los vouchers, y posteriormente, ya en los gobiernos democráticos de la Concertación en los años noventa, se instituyó un sistema de evaluación de rendimientos, se instauró el Programa “900 escuelas” de naturaleza focalizada y se establecieron marcos curriculares nacionales.

En Argentina, por su parte, la transferencia de los establecimientos educativos y de la formación docente a las jurisdicciones provinciales a partir de 1992 constituyó

una transformación estructural muy relevante, pero se mantuvo la separación entre la prestación pública y privada del servicio educativo y se preservó la función tradicional del “estado docente”. De manera concomitante, a lo largo de la década se definieron contenidos básicos comunes para los planes de estudio, se instauró un sistema nacional de evaluación y programas nacionales compensatorios (Plan Social Educativo) y de formación docente (Programa Federal de Formación Docente), y se rediseñaron los ciclos primario y secundario con el advenimiento de la Educación General Básica y el Polimodal.

Aún de una manera muy preliminar, que requeriría para su mejor fundamentación abordajes más extensos, puede afirmarse que el caso uruguayo aparece frente a estos espejos con características singulares. Si bien comparte dos de los principios rectores que guiaron las reformas – algunos cambios en la gestión, y fundamentalmente políticas orientadas a una mayor calidad y equidad- se aparta notoriamente del proceso chileno, y en menor medida también del argentino, en la recomposición de los roles públicos y privados en el sistema educativo.

En Uruguay, el estado docente no sólo pervive sino que se fortalece extendiendo sus cometidos; el esquema decisorio se centraliza aún más, territorial y funcionalmente; y la divisoria entre las arenas pública y privada se mantiene incólume. De alguna manera, la “reforma Rama” parece haberse apropiado de varias cuestiones y soluciones de la agenda regional, con la que comparte cierto clima de época, pero reconfigurando su racionalidad política y sistémica.

Calidad y equidad educativa en los países del Cono Sur

En la sociología de la educación suelen identificarse tres grandes grupos de factores asociados con el rendimiento educativo, que se asocian con otras tantas corrientes teóricas. El primero y más difundido vincula los aprendizajes a componentes sociales, especialmente culturales y económicos, de las familias de los estudiantes. Una segunda corriente destaca la importancia de la escuela como unidad analítica, reparando en su entorno, estructura, gestión y clima organizacional. Por último, el debate de mayor importancia actual y de especial interés para nuestra óptica politológica, repara en el diseño institucional de los sistemas educativos, comprendiendo entre otras dimensiones tales como el gobierno del sistema, su financiamiento, dirección y elección de establecimientos. Como puede apreciarse, estamos aquí en el centro de las reformas

propiciadas para la región en la década pasada. En esta línea teórica se supone que las distintas configuraciones de dichas dimensiones pueden impactar efectivamente en el rendimiento educativo (Chubb y Moe 1990).

Asumiendo esta idea, los distintos perfiles de las reformas aplicadas en **Argentina, Chile y Uruguay** hacen especialmente sugerente un primer análisis de los resultados obtenidos por cada país en los fines principales de la educación pública, calidad y equidad. Por primera vez, contamos con un instrumento confiable para efectuar esa comparación: la evaluación de aprendizajes de lectura, matemática y ciencias realizada por el programa internacional PISA a estudiantes de 15 años de edad de colegios públicos y privados. La prueba fue aplicada en el año 2001 en Argentina y Chile, y en el 2003 en Uruguay. Asimismo, podemos emplear los resultados de otros países como marcos *de referencia más amplios*.

- Un primer y necesario apunte refiere a los índices de cobertura para ese nivel en los tres países, con referencia al promedio de los países integrantes de la OCDE.

Cuadro 17. Porcentaje de población de 15 años escolarizada

<i>País</i>	<i>Cobertura</i>
<i>OCDE</i>	89%
<i>Argentina</i>	76.3%
<i>Chile</i>	87.4%
<i>Uruguay</i>	74.2%

Fuentes: OECD/PISA 2003, OCDE/UNESCO-UIS 2003 y Further Results from PISA 2000.

Como puede apreciarse, **Chile** presenta un índice muy elevado de cobertura, que lo acerca al promedio de los países de la OCDE. Precisamente, el incremento de la matrícula en el nivel secundario es uno de los principales logros que se le adjudican a las políticas educativas chilenas. **Argentina y Uruguay** se ubican notoriamente por debajo, con guarismos bastante cercanos entre sí.

Los puntajes obtenidos en cada dimensión analizada (lectura, matemáticas y ciencias) permiten ordenar a cada país en el contexto de las naciones integrantes de la OCDE y otras asociadas a los fines del estudio internacional.

Cuadro 18. Ordenamiento de los países según resultados obtenidos

<i>País</i>	<i>Total de países</i>	<i>Lectura</i>	<i>Matemática</i>	<i>Ciencias</i>
<i>Argentina (2001)</i>	41	33°	34°	37°
<i>Chile (2001)</i>	41	36°	36°	35°
<i>Uruguay (2003)</i>	40	34°	35°	33°

Fuentes: OECD/PISA 2003, OCDE/UNESCO-UIS 2003 y Further Results from PISA 2000.

Estos datos, por ciertos desalentadores, confirman los numerosos análisis que afirman que América Latina está relegando posiciones en materia educativa en el contexto internacional (PREAL 2001). Esta tendencia también es válida para los países del Cono Sur, considerados de alto desarrollo humano y entre los punteros de la región en esta área.

A continuación presentamos los puntajes obtenidos por nuestras tres unidades de análisis y otros países que obran como referencia comparada, en las tres áreas evaluadas en la prueba PISA. Asimismo, se asientan las diferencias en los puntajes obtenidos entre los cuartiles superiores e inferiores de estudiantes.

Cuadro 19. Promedios y dispersión de puntajes de varios países en pruebas PISA 2000, 2001, 2003

	<i>Lectura</i>		<i>Matemática</i>		<i>Ciencias</i>	
	<i>Promedio</i>	<i>Dif. 25% inf./ sup.</i>	<i>Promedio</i>	<i>Dif. 25% inf./ sup.</i>	<i>Promedio</i>	<i>Dif. 25% inf./ sup.</i>
<i>Países Cono Sur</i>						
<i>Argentina</i>	418	151	385	154	396	151
<i>Chile</i>	410	122	376	125	415	128
<i>Uruguay</i>	434	163	412	138	438	153
<i>Países extra Cono Sur</i>						
<i>OCDE</i>	494	135	496	151	500	148
<i>Brasil</i>	403	151	350	128	390	129
<i>México</i>	400	132	382	119	405	115
<i>Perú</i>	327	133	298	159	333	120

Fuente: Elaboración propia, en base a OECD/PISA 2003, OCDE/UNESCO-UIS 2003 y Further Results from PISA 2000. Para Matemática se consideró el área de contenido “espacio y forma”.

Estos datos ameritan varias reflexiones. En primer lugar, si se considera a los tres países del Cono Sur conjuntamente, el desempeño de los estudiantes es en todas las áreas muy inferior al del promedio de las naciones de la OCDE, algo superior al de Brasil y México y muy superior al de Perú. Segundo, de la comparación entre los tres países, surge que dentro de un contexto de relativa paridad, Uruguay obtiene los mejores puntajes en todas las disciplinas, seguido por Argentina en Lectura y

Matemática y por Chile en Ciencias. Por último, Chile es -con diferencia- el país en el que brecha entre los desempeños de los estudiantes cuyos puntajes se ubican en los cuartiles inferior y superior es menor.

En lectura, PISA establece 6 niveles de desempeño según los puntajes obtenidos. El nivel 1 (335 a 407 puntos) supone la posesión de las competencias y conocimientos mínimos requeridos, en tanto por debajo de ese puntaje se ubican los desempeños insuficientes. Los niveles 2 a 5, por su parte, representan estándares crecientes de desempeño. Los datos sobre la porción del estudiantado ubicada en los niveles más bajos aportan información relevante sobre la calidad de la educación.

Cuadro 20. Porcentaje de estudiantes en el Nivel 1 y Bajo el Nivel 1 en Lectura por país.

<i>País</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>OCDE (2003)</i>	<i>19.1%</i>
<i>Argentina</i>	<i>43.9%</i>
<i>Chile</i>	<i>48.2%</i>
<i>Uruguay</i>	<i>39.8%</i>

Fuentes: OECD/PISA 2003, OCDE/UNESCO-UIS 2003 y Further Results from PISA 2000.

Del cuadro anterior emerge en primer término la gran distancia entre el rendimiento de los estudiantes de países de la OCDE, y el de los países del Cono Sur. En éstos, entre cuatro y cinco estudiantes de cada diez sólo disponen de competencias lectoras mínimas o directamente insuficientes. En términos comparativos -y nuevamente-, las cifras de Uruguay son algo mejores que las argentinas y claramente superiores a las chilenas.

Por último, presentaremos algunos datos sobre la correlación entre capital cultural y estatus socioeconómico, por un lado, y desempeño en lectura, por otro. En la versión del año 2000-2001 del estudio PISA se aplicó el Índice Internacional Socioeconómico del Nivel Ocupacional (ISO), que contempla el nivel de educación de los padres y su ocupación laboral, ordenado en cuartiles.

Cuadro 21. Puntajes promedio en Capacidad Lectora de varios países, por cuartiles del índice ISO

<i>País</i>	<i>Muy bajo</i>	<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>	<i>Muy Alto</i>	<i>Dif. Muy Bajo /Muy Alto</i>
<i>OCDE</i>	463	491	515	545	82
<i>Argentina</i>	379	393	440	483	104
<i>Chile</i>	373	388	420	466	93

Fuente: Min. Educ. Argentina – DINIECE 2004.

Los puntajes obtenidos por los estudiantes de los países más desarrollados no sólo son más altos en todos los segmentos socio-culturales que los correspondientes a Argentina y Chile, sino que además es menor la diferencia de rendimiento entre quienes pertenecen a los grupos menos y más favorecidos.

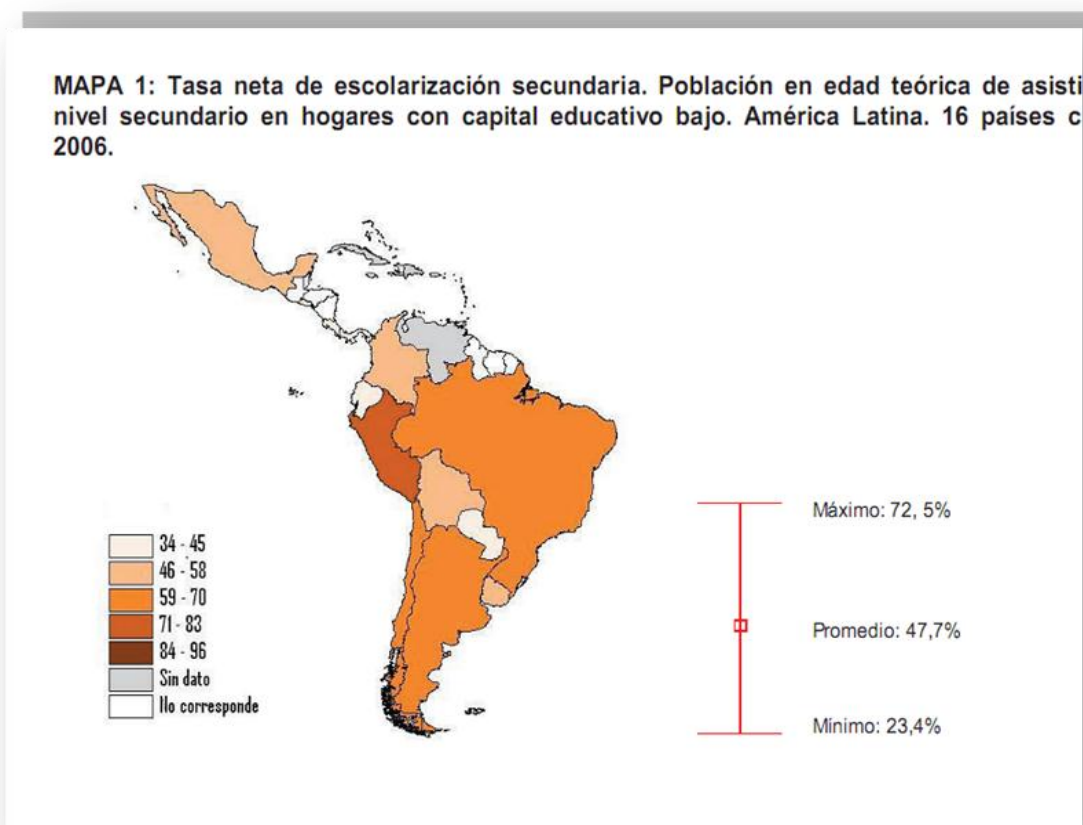
Ninguna correlación entre las políticas implementadas en la década del noventa en **Argentina, Chile y Uruguay**, y los resultados educativos expuestos, puede postularse sin una serie de salvaguardas de consideración.

Cabe una reflexión que surge cuando se observan los mapas presentados en este texto. Allí se ve que la escolarización de los adolescentes de los sectores acomodados de América Latina está garantizada, más allá de cuál sea el país en que habitan. El segundo mapa lo evidencia en la homogeneidad de sus colores: sea cuál sea el grado de desarrollo de su país, éste no afectará en gran medida la probabilidad de que la escolarización de esos adolescentes se encuentre garantizada. En el lado opuesto los sectores empobrecidos tendrán posibilidades muy diferentes de asistir a la escuela

dependiendo del lugar en el que habiten, hecho que se refleja en la variedad de colores del primer mapa.

Queda planteado allí el interrogante sobre si no será la escuela uno de los mecanismos que, desde el inicio de la vida de las nuevas generaciones, irá configurando una sociedad con distintas lógicas de movimiento y apropiación sobre el espacio.

Por un lado algunos serán actores de una sociedad globalizada, interconectada en el espacio de los flujos, despojados del territorio. Los segundos, carentes de recursos propios y con mayores dificultades para transitar sobre las distancias y para poder apropiarse de los recursos, quedan dependiendo de lo local, atados a las posibilidades que le ofrece el lugar en que les tocó nacer, con una historia de oportunidades signada por lo que esté contenido en las fronteras de su contigüidad física.



Fte: SITEAL (SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA). ONU.OEI

En primer término, y como expusimos más arriba, los factores asociados al aprendizaje son de diversa naturaleza, y por tanto no puede asignarse linealmente a las

políticas implementadas el estado de situación en términos de calidad y equidad. Segundo, si bien ya han transcurrido varios años desde su implantación, es conocido que los efectos de las políticas de transformación de la enseñanza se materializan con considerable rezago, no siendo evidente cuál es el momento de su madurez para ameritar su evaluación. Tercero, no disponemos aún de series históricas suficientes de mediciones de aprendizajes, de manera tal de identificar un antes y un después de las políticas analizadas, que permita postular que las modificaciones registradas entre ambos momentos es consecuencia de las mismas.

Pero aún con estas prevenciones, y a cuenta de desarrollos más fundamentados, se pueden proponer algunas hipótesis, que ambientan aprendizajes de las distintas peripecias nacionales y promueven análisis más extendidos:

a) Ninguna de las distintas estrategias políticas de reforma llevadas adelante en los tres países -que podrían esquematizarse como estatista descentralizadora en el **caso argentino**, mercantilizadora en el **chileno** y estatista tradicional en el **uruguayo**-, han bastado hasta la fecha para alcanzar niveles internacionalmente aceptables en los aprendizajes de los estudiantes de quince años de edad evaluados en las pruebas PISA, ni una distribución social del conocimiento relativamente homogénea. Ya que ni las soluciones ortodoxas ni las heterodoxas parecen remedo suficiente para el malestar educativo, se hace conveniente un replanteo de los diagnósticos y alternativas que trascienda los límites estrechos de la discusión planteada en los años anteriores.

b) Chile ostenta en el nivel analizado un índice de cobertura muy elevado, cercano al de los países desarrollados y superior al de los otros casos estudiados, lo que constituye de por sí un logro significativo. Además, y aunque no se han analizado en este documento, los resultados comparativamente favorables a Chile en términos de repitencia y rezago están alineados con el de cobertura. Claramente, en este rubro constituye una experiencia digna de análisis.

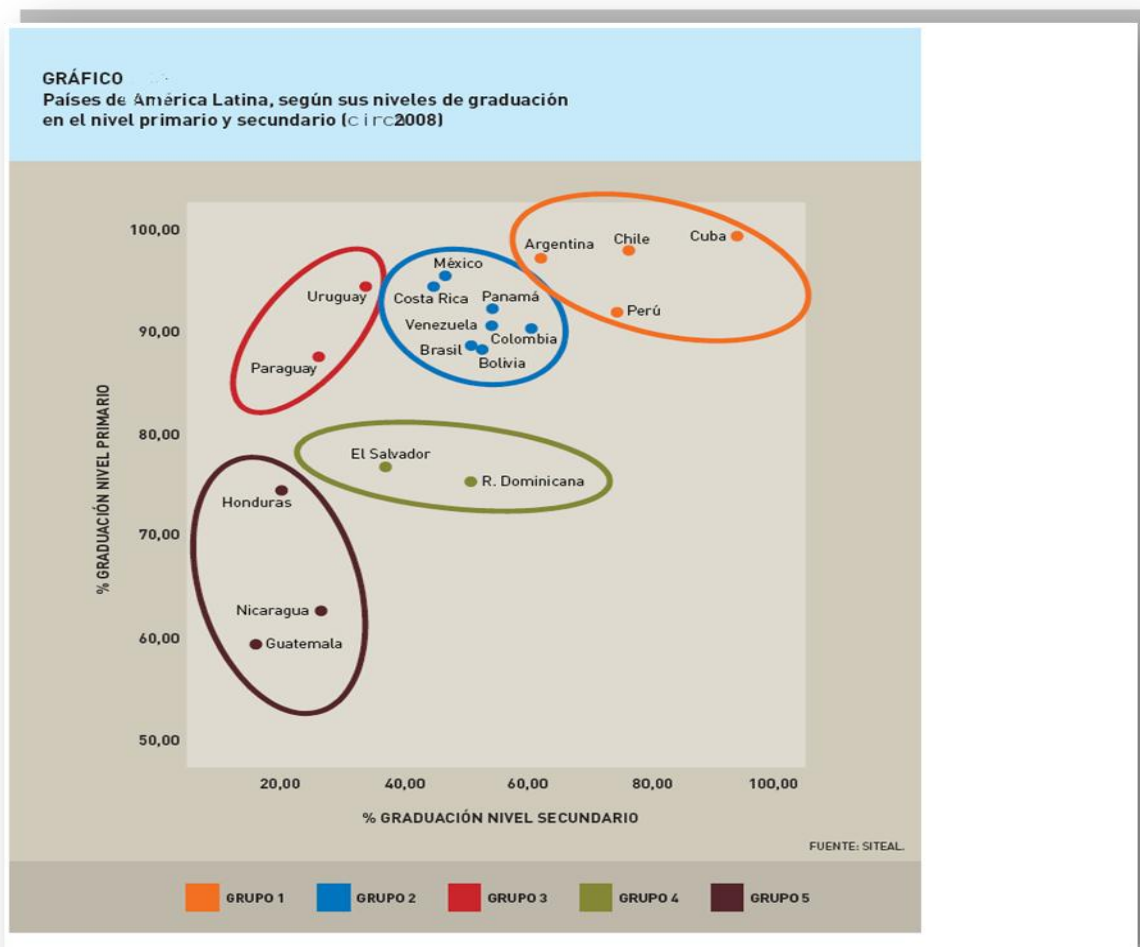
c) En términos de calidad, los resultados de los aprendizajes obtenidos en los tres casos nacionales son relativamente homogéneos, aunque con algunos matices que contradicen asunciones más o menos generalizadas. Los estudiantes de un sistema tradicional como el uruguayo (centralizado, jerárquico, burocrático, escasamente participativo), que según los supuestos de esta generación de reformas no sería el más

apto para la consecución de estándares superiores de calidad, obtienen consistentemente puntajes algo superiores a los de sus pares argentinos y chilenos.

Esto invita a rever las estrategias de reforma estructural en el gobierno y el financiamiento del sistema, y a considerar sin preconceptos la pertinencia de transformaciones más acotadas en el gerenciamiento y en los lineamientos de políticas dentro de cánones de gestión más o menos clásicos.

d) Si se atiende a la distribución del conocimiento, los indicios presentados también cuestionan ciertos presupuestos teóricos. Luego de una reforma de cuño privatista, asociada por buena parte de la literatura con una mayor desigualdad, el sistema chileno exhibe en las pruebas PISA brechas menores entre los rendimientos de los mejores y peores estudiantes, e incluso entre los correspondientes a estudiantes de distintos estratos sociales. Esta constatación -provisoria y limitada- es especialmente llamativa si se tiene en cuenta que la sociedad chilena es, junto a la brasileña, la más desigual del continente en la distribución del ingreso. ¿Es posible, entonces, que un sistema educativo mercantilizado inserto en una sociedad segmentada, alcance cotas relativamente aceptables de equidad? ¿Se ha operado una relativa nivelación por el éxito de los programas compensatorios que se ejecutan sistemáticamente desde hace varios años? En todo caso, estas observaciones requieren de una indagación más detallada.

GRÁFICO N° 22



Fte: SITEAL (SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA). ONU.OEI

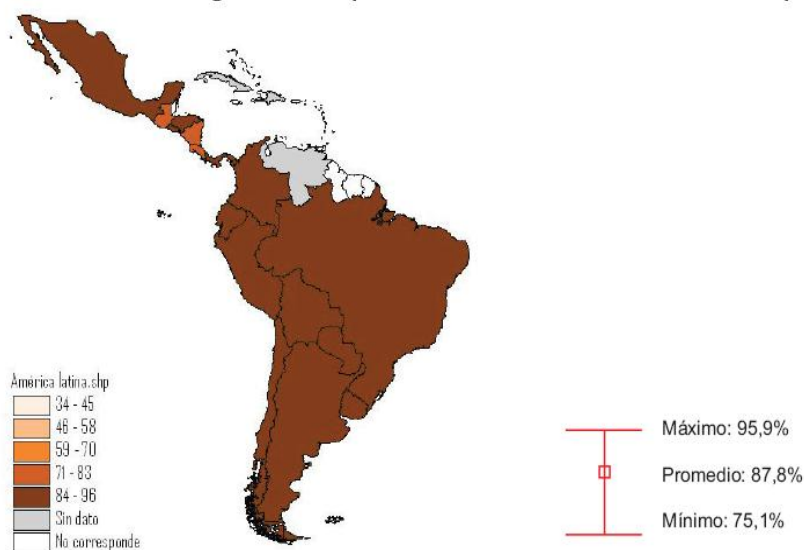
A título de reflexión, es oportuno señalar que a nivel de decisores y actores educativos es ostensible cierta fatiga por las promesas no cumplidas de las reformas. El evidente impacto negativo de las condiciones sociales generales sobre los procesos de enseñanza suele repercutir más allá de la crítica a catálogos de acción particulares, y cuestiona incluso la aptitud y relevancia de las propias políticas educativas en tanto tales para producir cambios significativos en la calidad y equidad de la enseñanza. No obstante, abundante evidencia comparada atestigua la repercusión de lineamientos de políticas sectoriales asumidas con amplios consensos políticos y sociales y mantenidas

en el tiempo, e incluso el impacto específico de medidas concretas. Aún dentro de los márgenes de acción relativamente estrechos que permiten las condicionantes sociales y económicas -especialmente en países subdesarrollados como los nuestros- el rol de lo político y de las políticas en la arena educativa es inexcusable.

En América Latina está cada vez más presente como objetivo la extensión de los años de escolaridad obligatoria; el hecho que los adolescentes asistan a la escuela secundaria y que además obtengan una educación de calidad y se gradúen. Este objetivo se observa tanto como expresión de demandas existentes en la sociedad y en el debate educativo, como desde su presencia en distintas leyes educativas, en las normas y en diferentes programas.

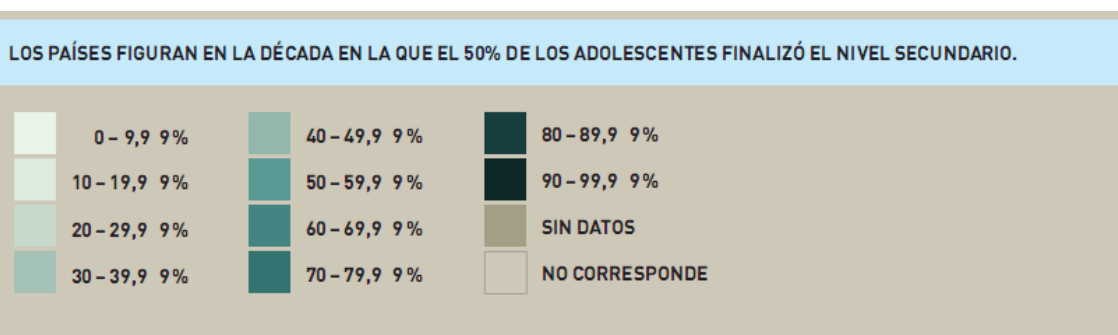
A pesar de esto, como se ha señalado a lo largo del texto, la posibilidad de cumplir con esta meta depende de la capacidad de los sistemas educativos de poder incorporar a los sectores sociales más desfavorecidos a la escuela. Los sectores altos, tanto desde la expansión de la educación pública como desde la posibilidad del acceso a la educación privada tienen en general la posibilidad de acceso garantizada.

MAPA 2: Tasa neta de escolarización secundaria. Población en edad teórica de asistir al nivel secundario en hogares con capital educativo alto. América Latina. 16 países circa 2006.



Fte: Atlas Siteal "Sistemas de información de tendencias educativas en América Latina. ONU.OEI.

Argentina, se destacaba por tener una extensión de la cobertura y una graduación relativamente altas; en tanto existían otros países, en esos momentos, que estaban en los inicios de la expansión del nivel primario, como era el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y de los países de la mitad superior occidental de América Central.



Fte: SITEAL (SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA). ONU.OEI

A mediados de los años ochenta, Argentina y Uruguay superaban el nivel del 90% de terminalidad en el nivel primario, y durante la última década lo lograron Brasil, Colombia, México, Paraguay y Perú. Lo que se destaca es que en el mapa puede apreciarse un proceso de homogenización del panorama regional durante la última mitad del siglo pasado, al iniciarse el período analizado con países que estaban en momentos muy diferentes de la expansión educativa y que, sin embargo, fueron convergiendo en su recorrido hacia valores relativamente altos de cobertura.

En el nivel medio, en cambio, el panorama es muy diferente. A mediados de los años cincuenta, los niveles de graduación eran bajos en todos los países. Incluso en el Cono Sur –en especial Argentina y Chile– se mostraba un panorama que evidenciaba un nivel medio reservado para un sector reducido de la sociedad. Pero luego de casi 60 años, la situación ha cambiado.

Algunos países que ya muestran importantes logros en la escolarización secundaria –tal como quedó demostrado en el primer capítulo de este informe– coexisten con otros que todavía continúan ofreciendo una educación media para pocos.

Los países del grupo 1 –**Argentina, Chile y Perú**– han superado la barrera del 50% de graduación entre las décadas del ochenta y el noventa, y el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Panamá y Paraguay lo hicieron durante esta última década.

Actualmente, es muy valioso comprender que los programas de alfabetización y educación de adulto constituyen un modo de fortalecer los lazos de las familias con la escuela, al mismo tiempo que favorecen el clima escolar donde se desarrollan niños, niñas y adolescentes, al acortar las brechas educativas entre padres e hijos.

El analfabetismo de jóvenes y adultos debe ser asumido como una deuda moral impostergable, que requiere ser atendida como paso fundamental en la



lucha contra la pobreza y para dinamizar el desarrollo socioeconómico de la región.

En este grupo, si bien en términos globales es posible afirmar que los esfuerzos prioritarios deben orientarse hacia la retención en el nivel medio, es importante no perder de vista que las dificultades para sostener la escolarización de niños, niñas y adolescentes, y para completar una trayectoria educativa deseable se concentran fuertemente sobre algunos sectores sociales mientras que en otros, como en los estratos más altos, estas dificultades prácticamente no existen.

En este contexto, la posibilidad de completar la educación media todavía está

lejos de ser realidad para la mayoría de los adolescentes provenientes de los hogares con menores recursos y, además, esta posibilidad es considerablemente menor en las áreas rurales. De hecho, si bien más de la mitad de los adolescentes de 17 años de los estratos más bajos o de las áreas rurales tuvo, a edades más tempranas, acceso a la escuela media, muchos de ellos luego quedan fuera del sistema. A la vez, es alarmante observar que dos de cada diez adolescentes dejan de estudiar una vez completado el nivel primario o incluso durante el transcurso de este nivel.



La situación educativa de este grupo II de países conforma un panorama similar al anterior pero el trayecto que resta por recorrer para que todos los niños, niñas y adolescentes completen su escolarización es levemente más extenso. En la mayoría de los países incluidos en este grupo –y especialmente en Brasil, el país de mayor población– el inicio de la primaria está previsto a los 7 años.

En consecuencia, la incorporación masiva de los niños y niñas a la escuela es algo más tardía. No obstante, la proporción de niños que accede al nivel inicial y primario alcanza el nivel del grupo anterior. Lo que varía en este grupo es que



la transición de la escuela primaria a la secundaria se vuelve masiva recién a los 17 años de edad, un dato que manifiesta niveles de retraso más elevado.

La particularidad de este grupo III se sitúa fundamentalmente en ciertas dificultades que enfrentan sus niños, niñas y adolescentes para transitar tanto la escuela primaria como el nivel medio, lo que se traduce en altos niveles de rezago escolar, problemas en el pasaje del primario al secundario y en la incapacidad de retención del estudiantado que tiene la educación secundaria. Al igual que en los dos grupos anteriores de países, la inmensa mayoría de los adolescentes de 15 años accedió y completó el nivel primario. No obstante, el elevado nivel de retraso escolar redundó en que, a los 13 años, todavía un cuarto de los adolescentes se

encuentre cursando ese mismo nivel. Esta situación determina que, a partir de los 13 años, comience un proceso de exclusión educativa que se acelera notablemente con la edad y engrosa las filas de quienes culminaron el primario pero no continúan estudiando o de aquellos jóvenes que, si bien acceden al secundario, terminan abandonándolo durante los primeros años. En este contexto, a los 17 años, cerca de cuatro de cada diez adolescentes ya no asisten a la escuela y, entre ellos, aproximadamente la mitad abandonó sin acceder al nivel secundario.

Capítulo VII

7. El Impacto en el Contexto de Análisis.

“El modelo neoliberal (...) produce una crisis orgánica del sistema educativo. Fractura los vínculos constitutivos de la organización político – institucional, de las diferencias generacionales y sociales y de la cadena de transmisión de la cultura. (...) La escuela está cada vez más atravesada por otras dinámicas culturales, que la están desplazando en importancia y en productividad (...). Las políticas neoliberales redefinen los espacios públicos y, entre ellos, el escolar es uno de los más afectados. La escuela es más pobre, más chica, menos importante.”

(Puiggrós, A. y Dussel, I. . pág. 16-17)



Desde los años noventa la relación entre educación y pobreza ocupa un lugar prioritario en la agenda global de desarrollo. Dicha relación, de hecho, se constituye en su principal especificidad, en su elemento distintivo y central. En este apartado pretendemos explorar los antecedentes, contenidos y procesos de la agenda educativa global de lucha contra la pobreza. Los antecedentes se concretan en el modelo neoliberal de desarrollo dominante durante los años ochenta. Como se verá a continuación, la agenda de desarrollo de los años noventa es la respuesta inmediata a los modelos neoliberales de la década anterior y, por tanto, no se pueden entender de forma independiente.

En el ámbito de contenidos analizamos las principales características de la nueva agenda educativa global, explorando la concepción existente sobre educación y pobreza, la relación establecida entre ambas y los efectos esperados de esta relación sobre el proceso de desarrollo.

7.2 PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2010

El informe de la **CEPAL** destaca que a pesar de las fuertes repercusiones que la crisis tuvo en la región, en 2009 la pobreza sólo aumentó un décimo de punto porcentual (de 33,0% a 33,1%). En consecuencia, existe optimismo en que la región estaría retomando la tendencia a la reducción de la pobreza que despegó en 2003.

"Los países de la región muestran una resiliencia en las variables sociales que no se había registrado en crisis precedentes", dijo **Bárcena**.

En la mayor parte de los nueve países estudiados en el informe, la pobreza bajó. Por ejemplo, de 2008 a 2009 descendió en Brasil (de 25,8% a 24,9%), Paraguay (de 58,2% a 56%), República Dominicana (de 44,3% a 41,1%) y Uruguay (de 14% a 10,7%).

Este porcentaje también bajó entre 2006 y 2009 en Argentina (de 21% a 11,3%) y Chile (de 13,7% a 11,5%).

En cambio, la pobreza aumentó de 2008 a 2009 en Costa Rica (de 16,4% a 18,9%) y Ecuador (de 39% a 40,2%). En México la pobreza también subió (de 31,7% en 2006 a 34,8% en 2008).

El documento agrega que la combinación entre el aumento en los ingresos laborales de los hogares pobres y las transferencias públicas orientadas a aminorar el impacto de la crisis permitió reducir la desigualdad en la región. Asimismo, la distribución del ingreso se mantuvo estable en 2009, por lo que el balance neto de los últimos siete años sigue siendo positivo para la mayoría de los países.

Sin embargo si consultamos a especialistas a nivel internacional vemos una realidad distinta y frente a la pregunta:

¿Por qué millones de niños están todavía privados del derecho a la educación?
Pregunta que examina el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010 (GMR), Llegar a los marginados*, que se presentará en Nueva York.

El analista principal de políticas del GMR, Samer Al-Samarrai, habló con *EduInfo* acerca de los objetivos del informe de este año y de las razones para escoger ese tema.

El GMR 2010 define la marginación y la distingue de la desigualdad, en la medida en que la primera es una desventaja aguda y persistente y no sólo una distribución injusta de las oportunidades de recibir instrucción. El Informe se centra en el hecho de que, si bien se han logrado progresos, el fracaso en el empeño de llegar a los millones de niños marginados de la enseñanza en razón de la pobreza, el sexo, la ubicación geográfica, la condición étnica, la discapacidad o el idioma significa que los objetivos que la Educación para Todos (EPT) se fijó para 2015 siguen siendo inasequibles. Y los efectos negativos de la crisis financiera actual han redoblado el temor de que en los países más pobres del mundo se esté gestando una "generación perdida" de niños que nunca recibirán instrucción escolar.

Parte de la dificultad con que se tropieza para abordar la marginación radica en su diversidad. Los niños trabajadores de Filipinas, los de familias negras de pocos ingresos en Estados Unidos y las niñas de casta inferior de la India, padecen todos de problemas educativos muy diferentes, que requieren soluciones y políticas específicas. El punto común entre todos es que se encuentran en el último peldaño de la escala en lo relativo al acceso a la educación y los resultados sociales.

El GMR traza un cuadro desolador de las perspectivas de alcanzar los objetivos de la EPT (Educación para todos) de aquí a 2015, pero el Sr. Al-Samarrai no cree que deba disculparse por lo sombrío del mensaje.

"Se publica en un contexto mundial verdaderamente preocupante para la EPT y no estamos cargando las tintas al abordar el tema. Hay muchas más familias afectadas por la pobreza, la desnutrición aumenta y, al mismo tiempo, los niveles de educación y los presupuestos de la ayuda están bajo una presión aún mayor. Algunos países ya han reducido sus presupuestos de ayuda, como ocurrió con Suecia e Irlanda.

"Si no se lleva a cabo un esfuerzo concertado entre los gobiernos nacionales y la comunidad internacional, es probable que la crisis financiera tenga consecuencias muy negativas para la consecución de los objetivos de la EPT y que estos no puedan alcanzarse si no se abordan de manera específica las necesidades de las personas más marginadas y que sufren de mayor penuria educativa. No se trata simplemente de dar a

estos grupos las mismas oportunidades, sino que es preciso otorgarles una atención especial y adoptar medidas específicas".

Para contribuir mejor a la formulación de políticas, el Informe completa las lagunas estadísticas mediante el uso de una nueva herramienta que mide el grado de marginación y reúne estudios de casos del mundo entero.

"La consecución de la EPT exige una atención especial a las causas de la marginación, pero falta información fiable sobre el grado de marginación educativa", afirmó el Sr. Al-Samarrai.

El Informe ha elaborado una base de datos sobre penuria y marginación educativa (DME, según sus siglas en inglés), que utiliza una amplia gama de encuestas en hogares de 80 países y ofrece un cuadro más matizado de la pobreza educativa (quienes han recibido menos de cuatro años de escolaridad), la extrema pobreza educativa (quienes han recibido menos de dos años) y de los que componen el 20% inferior (con el menor número de años de instrucción en una sociedad determinada).

Continuando con el informe de la CEPAL

, Se observa en los datos estadísticos El Panorama social de AMÉRICA LATINA entrega además un análisis de cómo la desigualdad se reproduce a lo largo del ciclo de vida de las personas, especialmente entre su nacimiento y los 29 años de edad.

"EL DÉFICIT SOCIAL:

**Cientos de familias viven de la
basura**

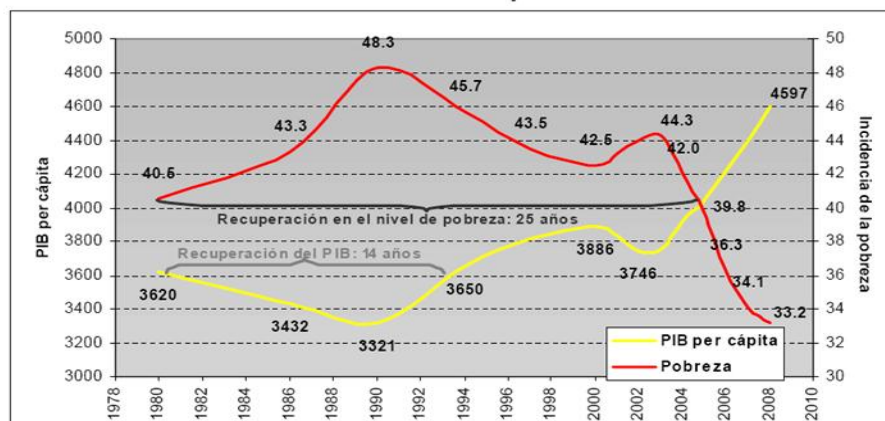


LOS ANDES

GRÁFICO N° 23

Precedente inquietante : la caída en la pobreza es más duradera que la crisis económica

América Latina y el Caribe. Comparación entre PIB per cápita y la incidencia de la pobreza.



Fuente: CEPAL en base a Encuestas de hogares

Sociedades más igualitarias en general son, según el informe, las que apuestan más fuerte por logros y aprendizajes educacionales para todos los grupos sociales. La educación es, por tanto, uno de los factores principales que permite revertir estas desigualdades de origen (familiar o territorial) e igualar las oportunidades de bienestar y productividad para el conjunto de la sociedad.

Mientras que en promedio 49% de los hombres y 55% de las mujeres de 20-24 años han completado su educación secundaria, en zonas rurales esas cifras sólo alcanzan a 26% de los hombres y 31% de las mujeres, y entre jóvenes indígenas a 22% y 20%, respectivamente. Según la **CEPAL**, esto demuestra con dramática elocuencia la reproducción intergeneracional de la exclusión y la desigualdad.

"Para cerrar brechas de desigualdad en la región es importante que los gobiernos adopten un enfoque de economía generacional, lo que proporciona una visión integral y de largo plazo", indicó **Bárcena**.

Aunque en América Latina se verificó entre 2002 y 2009 una importante caída de la pobreza infantil, ésta continúa afectando proporcionalmente más a los niños y adolescentes que a otros grupos de la sociedad.

El documento muestra que la persistente desigualdad presente en los países se debe a la alta concentración de la pobreza en las primeras etapas de la vida, el alto peso de las transferencias familiares hacia la infancia y el mayor peso de las transferencias públicas hacia las generaciones adultas, combinado con la baja eficacia de los sistemas educativos para revertir desigualdades de origen.

El documento agrega que en América Latina los gobiernos cumplen un rol limitado en el financiamiento del consumo de niños y jóvenes (sólo 21%), a diferencia de lo que ocurre en economías desarrolladas en donde el Estado comparte con la familia esta responsabilidad (aporta el 45%). Por ello, es importante aumentar las transferencias públicas hacia el ciclo de vida infanto-juvenil.

La noticia auspiciosa es que el gasto público social creció fuertemente entre 1990 y 2008, en términos absolutos (de 445 a 880 dólares por persona) y relativos (de 12,3% a 18,4% del PIB). Esto es fundamental para apoyar el cierre de brechas en distintas etapas del ciclo de vida de las personas.

Frente a la reciente crisis internacional, los gobiernos adoptaron políticas oportunas para evitar un impacto más negativo sobre la pobreza y el empleo. Entre las políticas específicamente orientadas a la lucha contra la pobreza destaca la expansión de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), que benefician a 20% de la población latinoamericana y caribeña en claras condiciones de vulnerabilidad.

Para combatir la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la exclusión en las etapas formativas, la **CEPAL** propone tres tipos de medidas a lo largo del ciclo vital de las personas: un esquema de transferencias monetarias a los hogares con hijos de 0 a 14 años que mejoren las oportunidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta); el financiamiento de políticas que cubran los costos corrientes de incorporar a quienes no están cubiertos por servicios educativos y de cuidado (0 a 17 años); y finalmente, otro conjunto de transferencias monetarias relacionadas con los servicios de empleo y formación que se orienten directamente a los jóvenes en procesos de emancipación a la vida adulta (15 a 24 años).

Para plasmar tales medidas, el informe simula un sistema de transferencias condicionadas en términos de costos (como porcentaje del PIB) para los distintos países de la región, con el fin de apoyar, en la población vulnerable (indigentes, pobres y cercanos a la pobreza), la nutrición y salud, la estimulación temprana y acceso a educación preescolar, el apoyo en progresión educativa y la conclusión de la secundaria.

Los resultados indican que se obtendrían ganancias muy significativas en la reducción de la pobreza, incluso de hasta 25 ó 30% en algunos países como Guatemala y Nicaragua, mientras que en naciones con mayor desarrollo social (como Uruguay y Chile) la disminución sería aún más importante, alcanzando cerca de las dos terceras partes de la pobreza actual. *Secretaría Ejecutiva de la CEPAL*

El informe emblemático de la UNESCO sobre educación advierte que se puede "perder una generación de niños" propone una respuesta integral al problema que plantea la marginación, en un marco más amplio de reducción de la pobreza e integración social. Las respuestas políticas se centran en el acceso y la posibilidad de costear la enseñanza, mediante la garantía de los derechos y oportunidades, con el fin de mejorar el contexto de aprendizaje.

"Cuando se examina la educación que se brinda a los niños marginados, se ve que su calidad es muy inferior y que dispone de pocos docentes calificados y menos material pedagógico esencial para la enseñanza y el aprendizaje. Tenemos que asignar los recursos educativos de manera más equitativa y, al mismo tiempo, dar incentivos a los marginados para que vayan a la escuela y permanezcan en ella", declaró el Sr. Al-Samarrai.

Los programas de protección social que brindan apoyo financiero y alimentario a las familias han dado buenos resultados en regiones como América Latina.

Otros factores que pueden reducir los efectos de la marginación son: mejorar la atención primaria y la salud materna, suprimir las tasas escolares, suministrar material didáctico y de lectura, construir escuelas en lugares más próximos a las comunidades aisladas y mejorar la formación de los docentes.

"El Informe se centra en la atención y educación de la primera infancia y en la enseñanza primaria, porque la marginación comienza en los primeros años y, si no se aborda en esa etapa, luego resulta mucho más difícil de solucionar. Sin embargo, los

adultos marginados pueden hallar una segunda oportunidad en la alfabetización y la formación profesional", manifestó el Sr. Al-Samarrai.

"En el caso de las minorías étnicas, el Informe defiende enérgicamente la necesidad de una política lingüística que brinde educación intercultural y bilingüe para mejorar la pertinencia de la enseñanza y contribuir a abordar la exclusión social que padecen los marginados".

¿Cómo puede convencerse a los países afectados por la crisis financiera de que mantengan la financiación de la enseñanza o incluso la aumenten?

"Ya hemos visto que la respuesta de algunos países desarrollados consiste en invertir aún más en educación, porque consideran que es una vía para salir de la crisis y una plataforma de futuro desarrollo económico", expresó el Sr. Al-Samarrai.

"A los países en desarrollo hay que explicarles mejor que la educación es un instrumento para salir de la crisis y lograr un crecimiento económico más duradero. Los donantes también deben cumplir sus compromisos en cuanto a la financiación de la educación de base".

Para dar más ayuda a los encargados de formular políticas, el Informe ha elaborado un nuevo conjunto de estimaciones mundiales sobre los costos vinculados al cumplimiento de los objetivos de la EPT de aquí a 2015. Los cálculos apuntan a la necesidad de que los gobiernos nacionales aumenten el compromiso con la educación y que se logre un incremento sustancial de la ayuda a la educación básica.

El Informe señala también la necesidad de potenciar la eficacia de la ayuda y de reformar considerablemente la Iniciativa Vía Rápida, con miras a alcanzar las metas de la EPT.

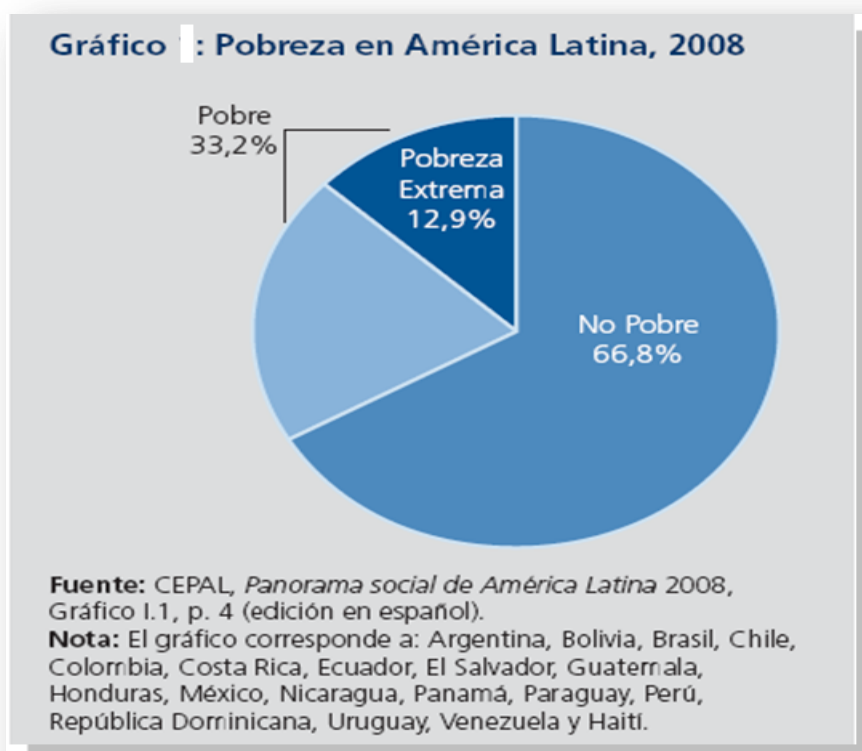
Al preguntársele acerca de los efectos que en su opinión el GMR puede tener, el Sr. Al-Samarrai dijo: "Su valor radica en que está reconocido como una fuente de información importante y fidedigna acerca de los progresos en la consecución de la EPT. El Informe aporta argumentos sólidos para presionar a los gobiernos, a fin de que cumplan los compromisos que han contraído".

"Además, el Informe brinda a los encargados de formular políticas abundantes ejemplos de medidas educativas que han dado buenos resultados y de las cuales pueden aprender. Cuando trabajaba en Bangladesh pude comprobar directamente hasta qué

punto el Informe es un instrumento eficaz para que los países puedan comparar su actuación con las de los demás".

El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010 (GMR), Llegar a los marginados*, que prepara cada año un equipo independiente con sede en la UNESCO, se presentará en Nueva York el próximo 19 de enero.

Aproximadamente uno de cada tres latinoamericanos es pobre (definido como no tener suficientes ingresos para satisfacer sus necesidades básicas). Uno de cada ocho se encuentra en pobreza extrema (definido como no ser capaz de cubrir sus necesidades nutricionales básicas, aún si gastaran todo su dinero en alimentos)—**GRÁFICO N^o24**



Sin embargo, los niveles de pobreza varían sustancialmente tanto entre países como dentro de los mismos (Gráfico). Después de Haití, los países centroamericanos

tienden a tener las tasas de pobreza más altas. Aproximadamente siete de cada diez personas viven en situación de pobreza en Honduras y Haití —dos de los países más pobres de la región. En contraste, únicamente una de cada ocho personas vive en pobreza en Chile y Barbados—dos de los países más ricos. Los dos países más grandes de América Latina, Brasil y México, tienen tasas de pobreza similares y figuran justo por debajo del promedio regional. Sin embargo, cerca de la mitad de los pobres de la región vive en estos países, a pesar de ser clasificados como de ingreso medio-alto por el Banco Mundial.

Las tasas de pobreza en América Latina son inferiores a las de la mayoría de las demás regiones en desarrollo. Las tasas son inferiores a las de Asia Meridional, África Subsahariana, Asia Oriental y el Pacífico, pero superiores a las de Europa del Este y Asia Central.⁴ Por otro lado, las tasas de pobreza extrema en América Latina son relativamente altas dado el nivel de desarrollo de la región. A pesar de contar con niveles de PIB per cápita (ajustados al costo de vida) por encima de aquellos de Medio Oriente y Norte de África, sus niveles de pobreza extrema son más altos.

GRÁFICO N° 25 Y N°26

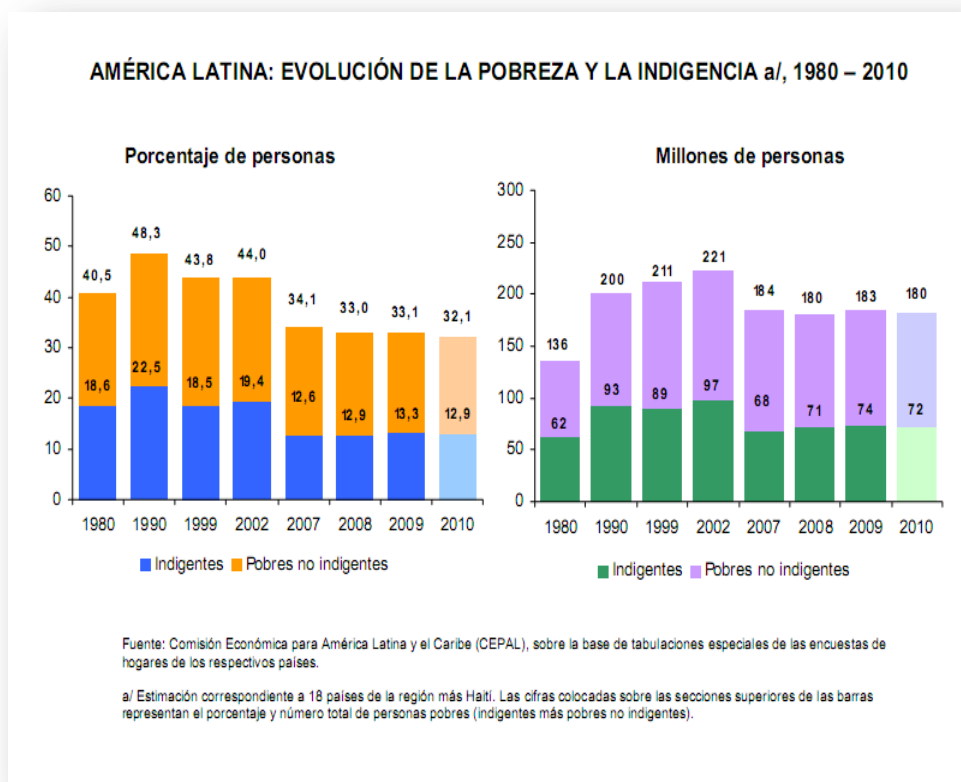
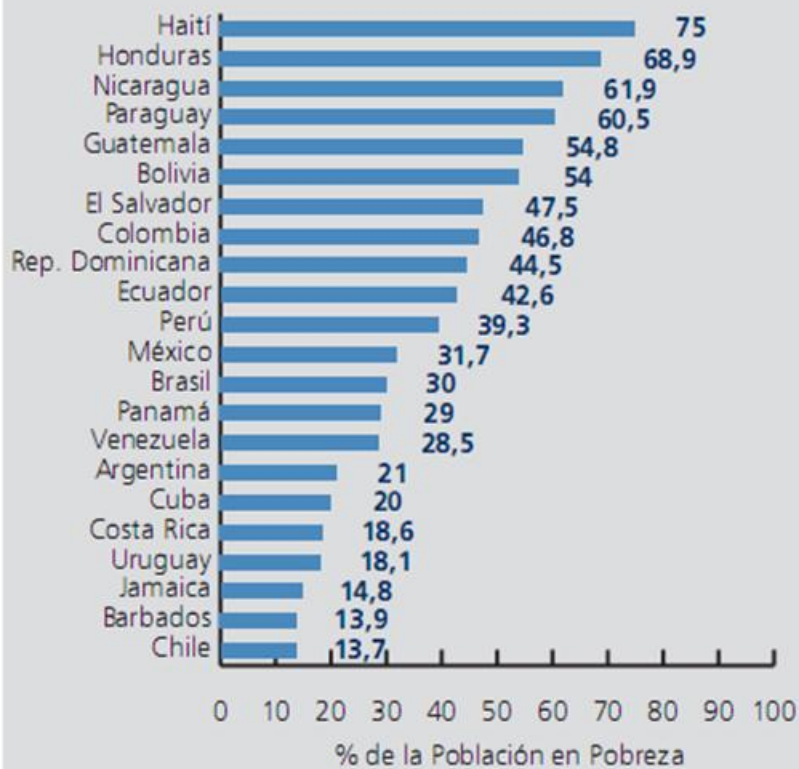


Gráfico 1: Tasas de Pobreza, por País, 2007



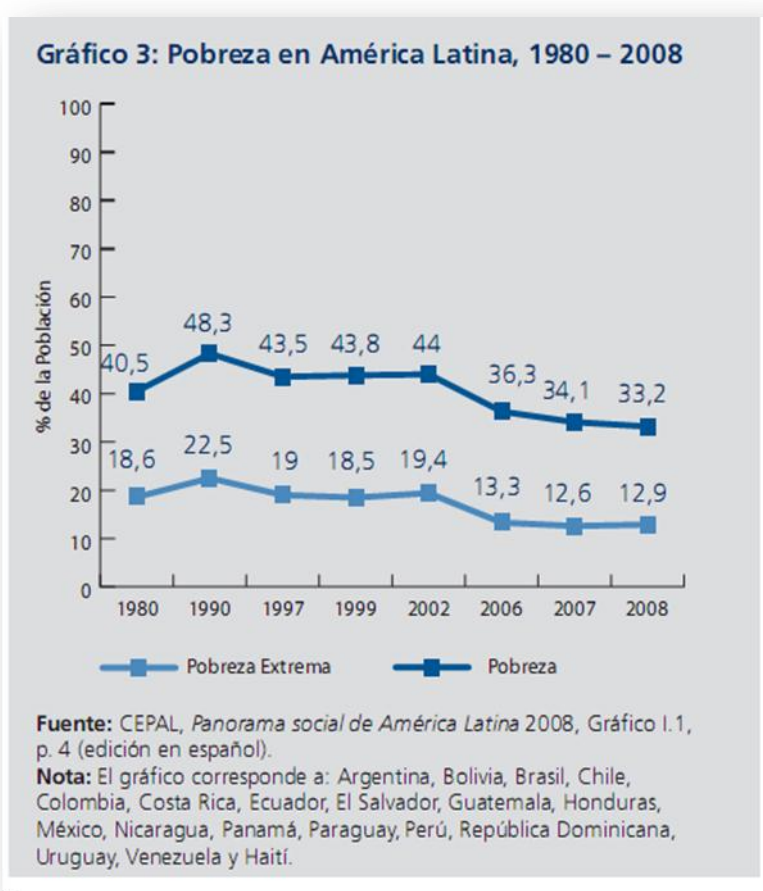
Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina 2008*, Cuadro A1 p. 81 (edición en español); CEPAL, *Panorama social de América Latina 2007*, Cuadro I.3 p.62 (edición en español).
Nota: Datos del año más cercano al año listado. Datos para Argentina, Cuba, y Uruguay incluyen áreas urbanas únicamente. Datos para Cuba se refieren a la "población en riesgo de pobreza".

La pobreza recién comienza a disminuir

Tras mantenerse relativamente estable durante más de dos décadas, la tasa de pobreza en la región ha disminuido recientemente— de un 44% en 2002 a un 33% para el 2008— y la extrema pobreza disminuyó de 19,4% a menos de 13% (Gráfico 3). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) prevé que la región logre el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la tasa de pobreza extrema de 1990 para el 2015. Sin embargo, la crisis económica global reciente, probablemente pondrá en peligro este avance.

Las tendencias regionales encubren realidades nacionales radicalmente distintas. Mientras que casi todos los países han logrado reducir la pobreza desde el 2002, solo uno— Chile— ha podido disminuir significativa y constantemente la tasa de pobreza desde 1990. Varios países (Argentina, Colombia, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) han obtenido resultados variables, con aumentos y disminuciones significativos en las tasas de pobreza. Otros (Bolivia, Honduras y Nicaragua) han registrado un estancamiento en sus tasas de pobreza hasta fechas recientes.

GRÁFICO N° 27



América Latina tiene los niveles más altos de desigualdad en el ingreso a nivel mundial. Al menos uno de cada tres hogares y dos de cada cinco personas viven debajo de la línea de pobreza. De acuerdo a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el número de personas que vive debajo de la línea de la pobreza El análisis de la Cepal sostiene que de continuar con estas tendencias y dadas las perspectivas de crecimiento económico bajo en los próximos años no parece posible que los niveles de pobreza disminuyan significativamente. Si se hace una proyección de las tasas de reducción de pobreza de los últimos nueve años para la región, nos tomarían

más de 20 años reducir a la mitad el porcentaje actual de hogares que están en la extrema pobreza, y más de 30 años reducir a la mitad el porcentaje actual de los hogares pobres. En virtud de que estos grupos sufren diversas formas de exclusión social respecto a aquellos que han podido salir de la pobreza en años recientes, aún puede decirse que estas estimaciones son optimistas.

Teniendo en cuenta la **entrevista**, del Dr. Reimers **que concedió a la Revista Electrónica de Investigación Educativa sobre el problema de la pobreza y la desigualdad de oportunidades educativas** en la cual presenta algunos planteamientos sobre la necesidad de garantizar igualdad de oportunidades educativas para los niños de grupos sociales que están por debajo de la línea de la pobreza. Se hace un análisis de los factores escolares, familiares y sociales que afectan la igualdad de oportunidades educativas para los niños de bajos recursos en América Latina. Se presentan algunas líneas de análisis que ayudan a estructurar un marco para el diseño de políticas que puedan incrementar sus oportunidades educativas.

Dr. Reimers, mi primera pregunta es sobre las estimaciones actuales sobre la magnitud de la pobreza en América Latina. ¿Qué está sucediendo con los niveles de pobreza en América Latina?

El Dr. Fernando Reimers es profesor del Departamento de Administración, Planeación y Política Social de la Escuela de Graduados de Educación de Harvard (*Harvard Graduate School of Education*). Actualmente es director del programa de Maestría en Políticas Educativas Internacionales que ofrece esta escuela. Ha centrado su trabajo de investigación en el análisis de la relación entre educación, pobreza y equidad, y en el estudio de las oportunidades educativas para niños de bajos ingresos. El Dr. Reimers, de origen venezolano, está particularmente interesado en el estudio del desarrollo educativo en América Latina. Ha trabajado en El Salvador, Paraguay, México, Perú, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela. Fuera de nuestro continente, también ha trabajado en Pakistán, Egipto y Jordania. Ha sido asesor del Banco Mundial y de diversos gobiernos en materia de cambio educativo. Ha publicado cuatro libros y múltiples artículos y capítulos sobre educación y desarrollo. Ha trabajado también en diversos proyectos con Noel McGinn, con quien escribió el libro *Informed dialogue: Using research to shape education policy around the world*, en el cual se plantea cómo utilizar los resultados del trabajo académico en la construcción de políticas públicas en educación. Actualmente trabaja en la edición de un libro sobre educación, pobreza y desigualdad que ha realizado en colaboración con 18 colegas de 7 países de América.

Graciela Cordero Arroyo: En primer lugar, quiero agradecer al Dr. Fernando Reimers la entrevista

GCA: ¿La educación puede reducir la pobreza en América Latina?

FR: Hay que diferenciar entre el impacto de la educación en las condiciones de vida de los pobres, y su impacto en la pobreza misma y la desigualdad. No hay duda de que muchas personas y grupos sociales se han incorporado al sistema educativo en América Latina en las últimas décadas. Es decir, aún los hijos de los pobres tienen ahora la posibilidad de matricularse en la escuela. En este sentido la expansión educativa ha permitido aumentar la escolaridad de los pobres y consecuentemente mejorar sus condiciones de vida en tanto la falta de escolaridad misma es una condición de exclusión. Por otra parte, la pobreza es un concepto relativo, no puede pensarse sólo en la pobreza sin pensar en la desigualdad de la región. Si un grupo social mantiene sus condiciones de vida, pero la sociedad en su conjunto las aumenta, la posición relativa de este grupo ha disminuido y por lo tanto ha aumentado su nivel de marginación. El tener acceso a servicios eléctricos o telefónicos era hace 50 años casi un lujo, hoy es una necesidad para participar en la sociedad; el tener acceso a medios de comunicación, radio, televisión, podía considerarse también un lujo hace 30 años, hoy no tener ese acceso aumenta la marginalidad de los grupos que no lo tienen ya que no les permite tener información para participar en la sociedad. Una pregunta diferente a si la expansión educativa ha mejorado los niveles de escolaridad de los pobres -lo cual ha hecho-, es si ha cambiado su posición relativa en la estructura social, si ha permitido movilidad social intergeneracional. No hay evidencia de que los sistemas educativos estén dando oportunidades para la movilidad social intergeneracional de los niños de los pobres en el continente y mucho menos de que esta expansión haya contribuido a disminuir la desigualdad social. Sin embargo, existen evidencias de que la expansión educativa ha facilitado una cierta movilidad educativa intergeneracional. Los niños de los pobres de ayer han logrado niveles más altos de educación que sus padres. Los niños de los pobres de hoy también pueden esperar tener niveles más altos de educación que sus padres. En este sentido, las posibilidades de muchos de los niños en el continente han aumentado, incluyendo las posibilidades de los niños de los pobres. Esto es resultado de las políticas públicas que tratan de universalizar el acceso a la educación. El significado de este cambio no debe ser desestimado ya que muestra que las políticas educativas sí son importantes y que habría más pobres en el continente si no existiera el

compromiso hacia la educación que los votantes, los padres y los gobiernos han mantenido durante los últimos años. Pero en el análisis del progreso educativo del continente debemos preguntarnos no sólo qué ha cambiado, sino qué pudo haber cambiado y no lo ha hecho. Es en este punto donde las conclusiones sobre las contribuciones de la educación para reducir la pobreza y desigualdad adquieren otro matiz. Por otra parte, hay una creciente aceptación en América Latina sobre la importancia de la educación en la reducción de la pobreza. De acuerdo con la Cepal, muchos países de la región han aumentado sus gastos educativos significativamente durante los años noventa para recuperar el declive que tuvo lugar en los años ochenta. Incrementar el gasto educativo por sí solo, sin embargo, es insuficiente para lograr las oportunidades educativas. Necesitamos entender los procesos que limitan las oportunidades de aprendizaje de niños de escasos recursos y examinar con cuidado la evidencia del impacto de las diferentes intervenciones que se realizan para que los recursos efectivamente generen mayores oportunidades educativas. Cordero, G. (1999). Educación, pobreza y desigualdad. Entrevista a Fernando Reimers. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 1 (1).

GCA: Me gustaría detenerme en el concepto de "oportunidades educativas".

FR: Las oportunidades educativas pueden entenderse como los cinco peldaños de una escalera. El primer escalón, el nivel más básico, es la oportunidad para inscribirse en el primer grado escolar. El segundo nivel de oportunidad es aprender lo suficiente en primer grado como para terminarlo con un dominio de habilidades preacadémicas que hagan posible continuar aprendiendo en la escuela. El tercer escalón es la oportunidad para completar la primera etapa escolar: saber leer y escribir, realizar operaciones aritméticas simples, establecer relaciones causa-efecto, y tener información básica sobre historia, ciencias, ciencias sociales. El cuarto nivel es el hecho de que los egresados de cada etapa escolar tengan habilidades y conocimiento que sean comparables con otros egresados de la misma etapa escolar. Finalmente, el quinto nivel de oportunidad es que todos los egresados de un mismo nivel educativo tengan las mismas opciones sociales y económicas que les permitan ampliar sus perspectivas de vida.

GCA: ¿Qué relación existe entre las oportunidades educativas y la pobreza?

FR: Mucho del énfasis de la política educativa de la región se concentra en el primer nivel de oportunidad. Esta es una oportunidad que ahora tiene una gran mayoría de los niños de la región, pero no todos. Es generalmente entre el primero y el segundo nivel de la escalera de oportunidades educativas donde los pobres se quedan atrás. Uno de cada tres niños que se inscriben en primer grado fracasan justo cuando inician su vida escolar. Muchos de los niños de los pobres no tienen ningún tipo de educación preescolar y muchos maestros que trabajan con estos niños no han sido preparados para

tratar sus problemas específicos. La repetición escolar es desproporcionadamente alta entre los pobres. La investigación ha mostrado que la repetición lleva a más repetición y posteriormente a deserciones. En cuanto al tercer nivel de oportunidad, podemos decir que el promedio de escolaridad en los grupos sociales desfavorecidos es de cuatro años y que por lo tanto, la mayoría no llega a completar este ciclo inicial. El cuarto escalón de oportunidad tampoco es accesible a familias de bajos ingresos. Muchos estudiantes de América Latina no tienen esta oportunidad porque las escuelas son segregadas en función del ingreso familiar y, algunas veces, por el origen étnico de la población. En general los estudiantes que provienen de familias de bajos ingresos, obtienen las calificaciones más bajas en los exámenes estandarizados. Finalmente, puede decirse que el quinto nivel de oportunidad no existe en América Latina. Los estudios han mostrado que los trabajadores indígenas -especialmente las mujeres- con el mismo nivel educativo y experiencia laboral que sus contrapartes mestizos, ganan menos dinero.

GCA: Esta concepción me parece muy interesante ya que cuestiona la idea de que se dan suficientes oportunidades educativas a los grupos desfavorecidos al garantizar la equidad en el acceso a la educación básica expandiendo la matrícula. Su planteamiento nos permite comprender y abordar las oportunidades educativas desde una perspectiva menos limitada.

FR: Bueno, hay que reconocer la importancia de la expansión cuantitativa de los sistemas educativos del continente. Esta expansión ha permitido la incorporación de nuevos grupos sociales al sistema educativo y la posibilidad de contar con mayores niveles educativos. De ahí que a finales del siglo veinte haya una menor exclusión para los niños de los pobres que hace 50 años. Esto muestra que el sistema educativo tiene una relativa autonomía con respecto al sistema social y no es simplemente un dispositivo para reproducir la estructura social existente. Sin embargo, como decía anteriormente, la igualdad de oportunidades educativas va más allá de la igualdad de acceso a la escuela. Existen también otras barreras que limitan la igualdad en niveles más altos, mecanismos de diferenciación social en las oportunidades educativas de los niños que ya han logrado la igualdad en los niveles más bajos en la escala de oportunidades educativas. Las oportunidades educativas de los niños son influidas por la posición social que sus padres ocupan en la estructura social y se refiere tanto a las oportunidades de acceder a diversos niveles educativos como a las posibilidades de aprender en cada uno de estos niveles. En este sentido, si la pregunta es ¿hay igualdad de oportunidades educativas en las Américas? la respuesta es no. Las fuerzas desatadas por la globalización darán mayores ventajas a aquellos que tienen mayor educación y a pesar de los esfuerzos deliberados por incrementar las habilidades educativas de los niños de los pobres, la brecha de oportunidad con aquellos que son educativa y económicamente privilegiados se incrementará.

Como sostiene Fernando Reimers “El discurso político de mediados de los setenta privilegiaba la calidad por encima del acceso y de la equidad. Se buscaba la manera de establecer una relación directa entre las necesidades de la economía y los productos del sistema educativo. De ahí que el siglo veinte cierre con un debate sobre cuestiones tales como eficiencia, estándares mínimos, exámenes, descentralización y gestión, y discusiones sobre el tipo de educación necesaria para cierto tipo de economía.

Sin embargo, ahora también ocupa un lugar importante en el debate internacional el grado en que los sistemas educativos ofrecen igualdad de oportunidades a todos los niños. Organismos internacionales de la ONU, tales como Unicef y UNESCO se plantean estos problemas. La conferencia de "Educación para todos" celebrada en Jomtien, Tailandia abordó la necesidad de garantizar las oportunidades educacionales en el nivel básico. El último informe de la UNESCO brinda una visión para la educación, el informe de la Comisión Delors, se ocupa fundamentalmente de la igualdad de oportunidades educativas. En la Cumbre de Presidentes de América realizada en Santiago de Chile en marzo de 1998 se acordó que la educación era el área más importante en la agenda y se relacionó con la reducción de la pobreza en el continente. Sin embargo, la eliminación de la pobreza y la reducción de la desigualdad aún no es una prioridad para los gobiernos y para los no pobres. Es notorio que en el discurso actual sobre reforma educativa a nivel continental no se hacen cuestionamientos sobre si se invierte lo suficiente en la educación de los pobres, mientras que existe una abundante retórica sobre la necesidad de mejorar la eficiencia y de administrar lo que se gasta de forma más sabia. Esto nos permite ver que existen intereses en competencia que ocupan la agenda de los gobiernos electos para los cuales resolver el problema de la pobreza es solamente un problema más, y tal vez no la prioridad más importante de los ciudadanos y gobiernos en las Américas. Desde mi punto de vista, la pobreza y la desigualdad son asuntos de decisión política, no un problema de doctrina o de selección natural. Es el resultado de elecciones y decisiones colectivas sobre quién debe ser educado, cómo y a qué costo. La pobreza es el resultado de una elección, pero no de los pobres, sino principalmente de los no pobres. Es el resultado de cómo los no pobres definen sus intereses y responsabilidades y cómo influyen en las prioridades de la acción pública. Esto significa que las preguntas acerca de la relación entre pobreza y desigualdad deben ser claras no sólo a los investigadores educativos, sino también a los analistas políticos, a los administradores educativos, a padres, maestros y diferentes grupos políticos y de la sociedad civil.”

El tema de la equidad ha ido incorporándose al discurso político educativo a nivel internacional.

Comenzaremos el análisis en **Argentina**, para compararlos con Chile y Uruguay.

En relación a los procesos, ilustraremos la forma a través de la cual se ha construido dicha agenda global, analizando los agentes vinculados con su construcción y difusión. Este apartado se estructura en dos grandes bloques: el primero se centra en los antecedentes de la nueva agenda educativa global de lucha contra la pobreza, mientras que el segundo explora de forma simultánea los contenidos y procesos de la misma. A pesar de la magnitud de la transformación estructural vivida y a los impactos que ésta tuvo sobre el mercado de trabajo y la sociedad en general, es importante destacar la gran recesión del período 1998-2002(Argentina) y la influencia que esta ha tenido sobre las aristas de la problemática que estamos considerando en el presente escrito.

En el periodo de 1999 al 2002 cambia el escenario, con la recesión económica antesala del final de la convertibilidad (ley de convertibilidad del ministro de economía Cavallo 1990, del presidente Menem), y devaluación puesta en práctica desde comienzos del 2002.

De la observación del siguiente cuadro podemos percibir la situación expuesta:

Cuadro Comparativo sobre Desocupación-pobreza-indigencia- Argentina. 1998-

	1998	May-02	Variación %
Salarios	63,6	48,5	-23,7%
Desocupación	13,2	23	74,2%
Pobreza	30,8	51,4	66,9%
Indigencia	7,8	21,9	180,8%

2002.-

Fuente: Elaboración Claudio Lozano, revista línea Bs As. 2002. En base a INDEC, SIEMPRO y estimaciones privadas.

La estrategia de la devaluación no sólo no resolvió ninguno de los problemas sociales que arrastraba la Argentina de años anteriores, sino que los incrementó.

Así se ha producido en 2002:

- El mayor incremento de la tasa de desempleo de la historia Argentina.

- Deterioro del salario real, atento a la tasa inflacionaria registrada en relación al estancamiento salarial. se pone de manifiesto un 45% de reducción salarial anual. Esta caída produce mayor impacto en la población de menores recursos.

“El proceso abierto en 1999, ha desencadenado un cuadro de violencia material sobre la población que se expresa en una brutal y regresiva distribución del ingreso y de la riqueza cuyos resultados implican arrojar a 762.622 personas por mes bajo la línea de pobreza” (Lozano Claudio, Revista Línea, BS.AS. 2002).

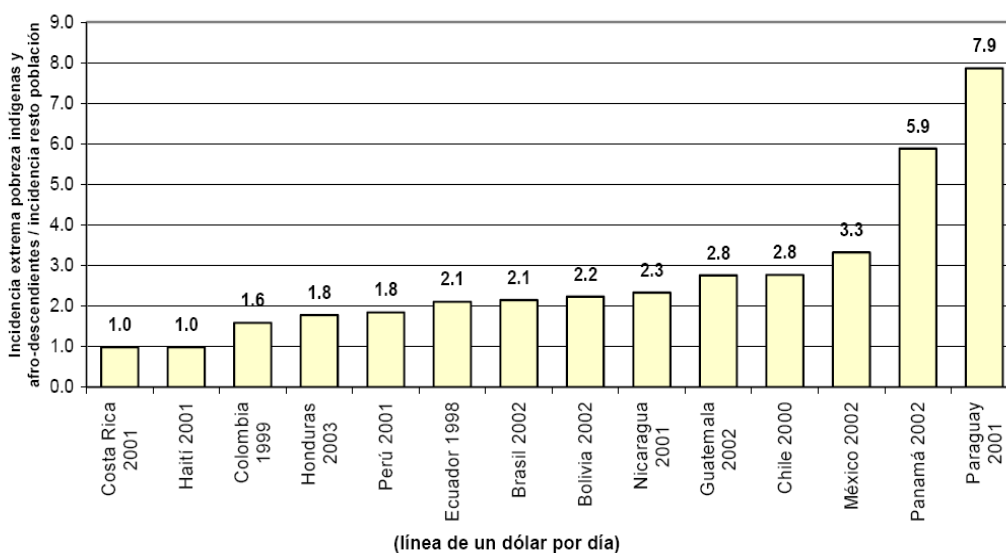
En cuanto a los factores de desigualdad, las condiciones socioeconómicas de los hogares, así como también la educación formal alcanzada por los jefes y jefas de hogar, resultan determinantes de las diferencias en los resultados del aprendizaje y la progresión en el sistema educativo, lo que muestra que el sistema educativo no logra cumplir una de sus principales funciones, a saber, disociar los logros de los niños y jóvenes de las condiciones diferenciales de origen con que llegan a dicho sistema. A ello se suma el acceso a servicios de enseñanza de calidad muy dispar. El peso de la reproducción social de la población no recae en una sola institución sino más bien en una estructura institucional, donde las acciones del sistema educativo se articulan especialmente con las acciones de las familias y con lo que pasa en sus entornos comunitarios más inmediatos. Los atributos de los hogares siguen revelándose como la causa principal de las diferencias en los resultados del aprendizaje.

A las desventajas socioculturales con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos se suma su acceso a servicios de enseñanza de una menor calidad relativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que refuerza la desigualdad de trayectorias de aprendizaje. En décadas recientes, la expansión del acceso al sistema educativo hacia sectores tradicionalmente excluidos ha ido acompañada de una mayor segmentación de la oferta y una marcada expansión de los gastos de bolsillo y las escuelas privadas.

GRÁFICO N° 28

La pobreza es mucho mayor en minorías indígenas y afrodescendientes, por lo que la discriminación histórica se perpetúa en exclusión presente

América Latina (14 países): Incidencia de la extrema pobreza de indígenas y afrodescendientes como múltiplo de la incidencia en el resto de la población



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

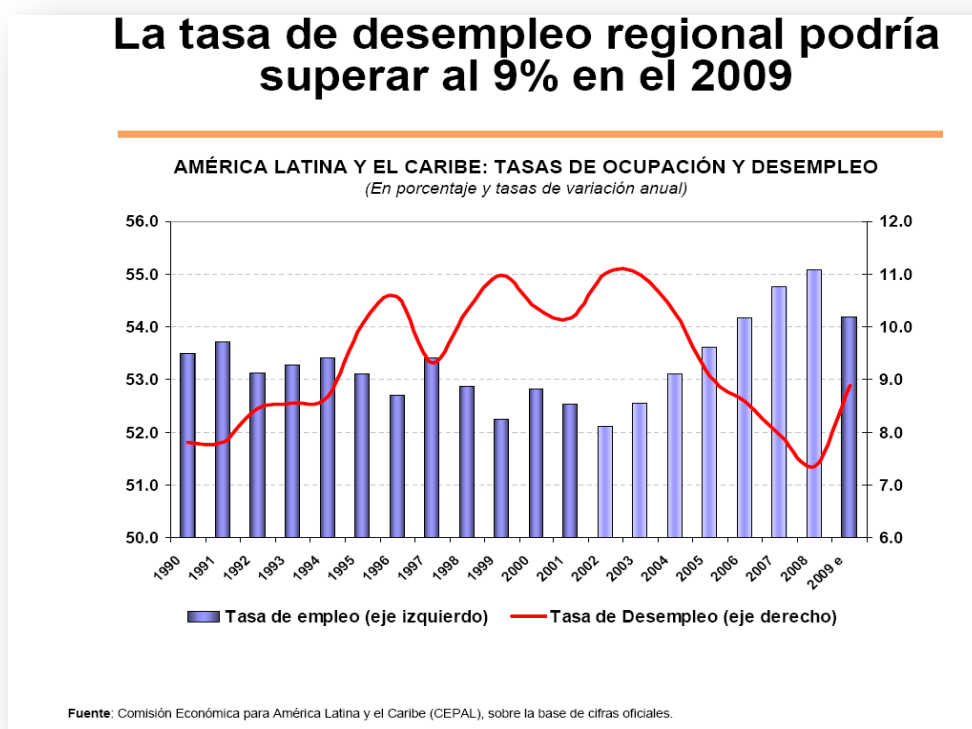
Considerar que una reforma educativa per se modificara los indicadores estructurales es una falacia. Ilustra esto la postura crítica de la educación quien en resumen dice:

A partir de la división técnica social del trabajo, la fuerza de trabajo debe ser reproducida en su *calificación*. Esta reproducción se realiza de diferentes maneras según el modo de producción de que se trate. Así por ejemplo, en el capitalismo, todas las instituciones y con ella la escuela tiene un papel de suma importancia en dicha reproducción. Baudelot y Establet entienden a la escuela como un Aparato Ideológico de Estado **por lo que ven en ella uno de los instrumentos más importantes para la reproducción de las relaciones sociales capitalistas.**

De todas maneras, el aparato escolar también reproduce las relaciones sociales de producción, ya que:

→ Contribuye a la formación de la **fuerza de trabajo** mediante la “repartición material de los individuos en dos masas desiguales (25% - 75%) distribuidas entre dos redes *internas de la escuela* y entre dos posiciones tendencialmente opuestas de la división de trabajo sobre la cual estas dos redes desembocan en el *exterior de la escuela*”. Esto significa, que sólo el 25% podrá acceder a la universidad, el 75% restante no logrará concluir sus estudios, y esto con la intención de que se incorporen como fuerza de trabajo, poco calificada, en tareas que no serán adecuadamente remuneradas.

GRÁFICO N° 29

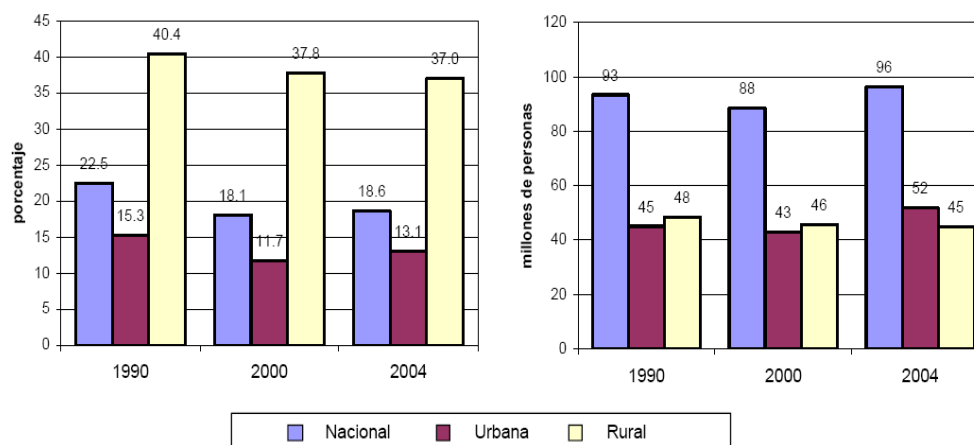


→ Inculca la ideología burguesa “bajo dos formas diferentes, correspondientes a las dos masas consideradas, con un destino único: el mantenimiento de las relaciones de producción existentes.” (Baudelot y Establet, 1976, Manoni)

Las relaciones de producción, *“en su mayor parte se asegura por medio del ejercicio del poder de Estado en los Aparatos de Estado, el Aparato (represivo) de Estado de una parte y, de otra, los Aparatos Ideológicos de Estado.* (Althusser L, 1977).

Las brechas sociales son también brechas territoriales^{a/}

Evolución de la indigencia zonas rurales y urbanas, 1990 - 2004^{b/}
(en porcentajes y millones de personas)



Fuente: CEPAL, a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

b/ Las cifras para 2004 corresponden a una proyección

Situado el sistema educativo en el campo que le es pertinente, se puede analizar el concepto de *sistema de enseñanza* tal cual lo comprenden **Bourdieu y Passeron** es decir, “**como un campo específico en donde existe una autoridad escolar determinada que realiza un trabajo escolar determinado que produce y reproduce las condiciones para su funcionamiento que es al mismo tiempo su función de reproducción de la cultura dominante y su función reproductora de las relaciones sociales. El mismo proceso de análisis lleva a determinar los factores que provocan el éxito o el fracaso escolar de los estudiantes**”.

En este sentido, es iluso pensar que la reforma educativa, propia del modelo neoliberal, generara modificaciones en los patrones de equidad en amplias capas de la población. Más bien esta reforma tendió en lo explícito a fortalecer la participación y la inclusión, pero en realidad lo oculto, lo no dicho, lo implícito fue, que con la reforma se

intentó reducir la inversión en educación y reproducir las desigualdades sociales, con el mantenimiento del status quo.

La tasa de pobreza en la Argentina se redujo desde el momento más crítico de la crisis de 2001 a la fecha en 34,1 puntos, ubicándose como la segunda más baja –con 11,3 por ciento– en América latina, sólo detrás de Uruguay (10,7). Así lo detalla el último panorama de pobreza y desigualdad que difundió ayer la Comisión Económica para América latina (Cepal). Por su parte, la pobreza infantil –niños hasta 5 años– medida en términos monetarios se redujo en el país entre 1990 y 2009 un 54 por ciento. El informe sostiene que la mejora deviene de la prudencia macroeconómica con la que se condujeron los países de la región, el progresismo social y la innovación productiva.

“Esta es la década de América latina”, señaló Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Cepal. La responsable del organismo reconoció que la región “no tuvo un deterioro social como se hubiera podido esperar”. Es por eso que consideró que esos países están “en muy buen pie para decidir a dónde quieren ir en los próximos diez años para transformar sus ventajas comparativas, que en estos momentos están dirigidas hacia las materias primas, hacia ventajas competitivas”. Para eso es necesario que los gobiernos sean capaces de vencer la brecha productiva, cuyo principal exponente es el empleo informal, y reorientar el gasto público aprovechando la entrada de capitales favorecida por la mejora en los términos de intercambio.

Según el informe Panorama Social de la Cepal, la recuperación económica en la mayoría de los países de la región tras la crisis financiera internacional permitió volver a disminuir los índices de pobreza. Es así que la cantidad de pobres disminuyó este año en un punto porcentual y la indigencia lo hará en 0,4 punto porcentual respecto de 2009, señala el documento. Las cifras son similares a las que existían en 2008, antes de que se desplomaran los mercados mundiales y cuyo impacto, moderado, arribó a la región recién el año pasado. De esta forma, prevé que 32,1 por ciento de los habitantes latinoamericanos permanezcan en 2010 en situación de pobreza, y 12,9 por ciento en la indigencia, lo que representa 180 millones de pobres.

La combinación entre el aumento en los ingresos laborales de los hogares pobres y las transferencias públicas, orientadas a aminorar el impacto de la crisis, permitió reducir la desigualdad en la región. Además, la distribución del ingreso se mantuvo estable, por lo



que el balance neto de los últimos siete años “sigue siendo positivo para los países”. Esto coincide con el informe del PNUD, el cual señala que en la Argentina se verifica una sistemática reducción de la desigualdad desde el estallido de la convertibilidad.

El informe ubica a la Argentina primero en cuanto a reducción de pobreza en la última década y segundo, después de Chile, con respecto a la eliminación de pobreza infantil. El texto advierte que la pobreza y la indigencia en Argentina se contrajeron entre 2006 y 2009 a razón de 3,2 y 1,1 punto porcentuales por año. El estudio precisa que la situación de pobreza se redujo de 21 por ciento en 2006 a 11,3 por ciento en 2009, en tanto que la cantidad de indigentes bajó en ese lapso de 7,2 a 3,8 por ciento.

La Cepal afirma que hubo aumento de ingresos laborales y una combinación de transferencias públicas que contribuyeron al incremento de los recursos de los hogares pobres. “Argentina y República Dominicana son dos casos en que ambos pilares tienen un incremento fuerte, y a la vez la pobreza tiene una fuerte reducción”, señala el organismo que depende de las Naciones Unidas. Los cambios observados en la pobreza provienen de distintas interacciones entre el crecimiento del ingreso medio de las personas –efecto crecimiento– y los cambios en la forma en que se distribuye este ingreso. En cinco de los países en los que la pobreza disminuyó en 2009 (Argentina, Chile, Perú, República Dominicana y Uruguay), predominó el efecto crecimiento, mientras que en otros cinco –Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Paraguay– tuvo una participación mayoritaria el efecto distribución.

Los efectos de esta crisis estructural determinarían que los sectores desfavorecidos –con inclusiones débiles e incompletas al sistema social- vean aún más

reducidas y amenazadas sus escasas alternativas de apropiación objetiva de las herramientas sociales y cognitivas definidas también como “capital cultural” (Giroux) que se imparten en y desde la escuela y los centros de formación profesional y de educación no formal.

A través de los efectos de la crisis se vigorizan las fronteras educativas en relación al acceso de los jóvenes procedentes de sectores populares a los bienes del mercado de trabajo y consumo y se refuerza la vulnerabilidad de estos sujetos dotados de escasas alternativas educativas, fenómeno que se condice con una exclusión estructural que reproduce y anticipa históricamente las trayectorias de estos individuos y sectores sociales.

En este contexto los jóvenes “cercados” por limitaciones que restringen su acceso a los bienes y servicios sociales mínimos experimentan una doble marginación, a saber la primera por ser “jóvenes” –que desde la visión estigmatizada aún prevaleciente en la sociedad se sigue catalogando a la misma como sinónimo de des - compromiso, transgresión, desinterés, pasividad, apatía, dejadez, superficialidad, hedonismo, etc. y en segundo lugar, por ser “pobres” ya que se hallan circunscriptos por carencias, privaciones e insatisfacciones que determinan (desmedran) sus chances reales y potenciales de inclusión y permanencia en los diferentes ámbitos de la vida social, laboral, institucional, educativa, familiar, política, ciudadana, recreativa, asociativa, etc. (Pieck, 2000).

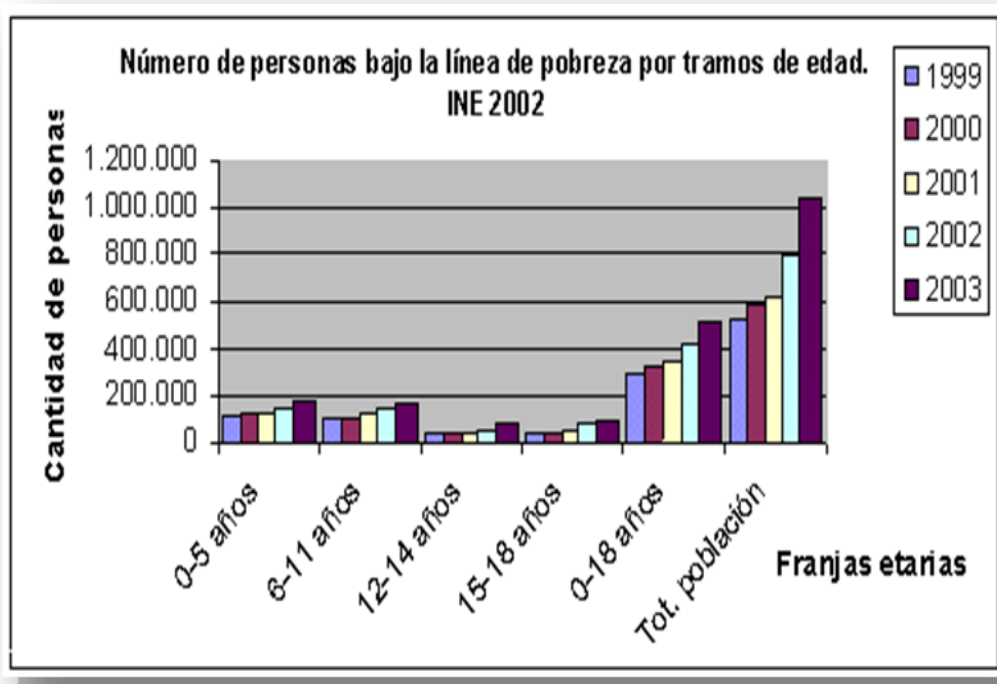
La historia de los excluidos y de las exclusiones sociales estriba en la práctica social (explícita y subyacente) de negaciones y postergamientos, donde la negación y lo negativo como frontera estigmatizante descalifica en un *continuum* (Castel) cualquier instancia de reconocimiento, involucramiento o resistencia de los sujetos que participan de una misma constelación histórica, política y social. La ruptura de “lo social” se traduce principalmente en una disociación progresiva y estigmatizada de los cuerpos, el debilitamiento de las solidaridades y la volatilidad de las instancias de establecimiento, pertenencia y consenso colectivo.

Así pues, los fenómenos relacionados con la desafiliación, la individualización y la desposesión social (Buordieu) que la política educativa actual pretende traducir (elucubrar) como sinónimos de autonomía, responsabilidad personal, objetivación de las libertades locales e incremento del poder y responsabilidad de las coyunturas en la

gestión del servicio educativo, etc., constituyen puntos neurálgicos del conflicto político reinante dentro del sistema educativo que inducen al desmoronamiento del **potencial transformador** que históricamente la sociedad y el estado confirieron al rol de la política educativa como estrategia de desarrollo, espacio de cohesión y factor de movilidad social (UNESCO, 2002; Galtung, 1998).

La pobreza cayó en **Uruguay** del 14 al 10,7% de la población entre 2008 y 2009, según un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

GRÁFICO N° 31



Cepal: pobreza en Uruguay baja del 14 al 10,7

Para el conjunto de América Latina el organismo espera que en 2010 se dé una reducción del 1% en la cantidad de pobres, pasando del 33,1 al 32,1% del total de la población. Publicado el: 30 de noviembre de 2010 a las 18:56 Por: AFP (Miguel Rojo/AFP) Esta reducción de la pobreza respecto del año anterior, se da gracias a la vigorosa recuperación económica que muestran este año la mayoría de los países de la región y su capacidad de reponerse tras la reciente crisis financiera, según un informe de la (CEPAL).



El número de pobres en la región totalizará en 2010 los 180 millones de personas, equivalentes al 32,1% de la población total, contra 33,1% en 2009, cuando la crisis financiera afectó con mayor fuerza a América Latina. La cifra incluye un 12,9% de indigentes, equivalente a 72

millones de personas, cuya incidencia bajó un 0,4% respecto de 2009.

La reducción de la pobreza este año llevará a la región a situarse en el mismo nivel de 2008. Las cifras, según la CEPAL, muestran por primera vez la capacidad de América Latina de reponerse frente a las adversidades de una crisis económica.

“Los países de la región muestran una resiliencia en las variables sociales que no se había registrado en crisis precedentes”, dijo la secretaria ejecutiva de la CEPAL, la economista mexicana Alicia Bárcena, al presentar el informe. “La combinación entre el aumento en los ingresos laborales de los hogares pobres y las transferencias públicas orientadas a aminorar el impacto de la crisis permitió reducir la desigualdad en la región”, explicó la CEPAL.

El papel fundamental del Estado en el desarrollo de mecanismos para enfrentar las desigualdades de origen”, tanto en períodos de crisis como en épocas de bonanza. “El mercado no puede ni tiene instrumentos para sacar a la gente de desigualdades de origen, apostilló la secretaria ejecutiva, quien destacó el importante papel de la educación para evitar las desigualdades.

El gasto público social, dentro del gasto público total, pasó del 12,3% en 1990 a 18,4% en 2008, cifra que no se vio reducida durante la crisis. Entre las medidas adoptadas por los gobiernos latinoamericanos para disminuir los índices de pobreza destaca la creación de empleos de emergencia, aumentos salariales, subsidios al consumo y apoyo directo a las familias más pobres, entre otros. “Se aprendió de las crisis anteriores.



La pobreza y la indigencia en 2009 (durante la crisis) aumentaron menos de lo esperado y se proyecta un descenso en 2010", resumió Bárcena. "Hay una voluntad explícita y capacidad de los países para mitigar los costos sociales de la crisis y avanzar hacia políticas sociales más integrales", agregó

En el aspecto económico, contribuyó el hecho de que los índices de inflación se mantuvieron "relativamente bajos". Entre los países en los que la pobreza disminuyó entre 2008 y 2009 están Brasil (de 25,8% a 24,9%), Paraguay (de 58,2% a 56%), República Dominicana (de 44,3% a 41,1%) y Uruguay (de 14% a 10,7%). En cambio la pobreza aumentó en Costa Rica (de 16,4% a 18,9%), Ecuador (de 39% a 40,2%) y México (de 31,7% en 2006 a 34,8% en 2008).

En el caso de **Chile** Cepal calcula que la pobreza bajó en Chile entre 2006 y 2009

Organismo estimó que la cifra descendió de 13,7% en 2006 a 11,5% en 2009. La encuesta Casen estimó que subió a 15,1% en ese lapso.

Con 180 millones de pobres, de los cuales 72 millones son indigentes, terminaría Latinoamérica este año, según estimó ayer la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Las cifras representan una caída de 1% y 0,4% respecto de los datos de 2009, con lo que la región volvería al mismo nivel de pobreza que tuvo durante 2008, año del estallido de la crisis financiera internacional.

"Existe optimismo en que la región estaría retomando la tendencia a la reducción de la pobreza que despegó en 2003", dijo el organismo.

Según Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Cepal, la reducción de la pobreza, que afectaría al 32,1% de los latinoamericanos, se origina en "la vigorosa recuperación económica que muestran este año la mayoría de las economías de los

países de la región". La Cepal agrega que "la combinación entre el aumento en los ingresos laborales de los hogares pobres y las transferencias públicas orientadas a aminorar el impacto de la crisis, permitió reducir la desigualdad en la región".

Además de la baja de la pobreza, la Cepal destacó que en la mayoría de los países se ha registrado una incipiente mejora en la distribución del ingreso y en 14 de los 18 países de Latinoamérica y el Caribe se redujo la brecha entre los extremos.

La baja de Chile

Los países con menor tasa de pobreza, según la Cepal, son Uruguay (10,4%), Argentina (que redujo del 21% al 11,3% su tasa de 2006 a 2009) y Chile, con 11,5%. Esta última cifra sorprendió, pues contradice el cálculo oficial reportado en julio por la Encuesta Casen 2009, que concluyó que la pobreza saltó de 13,7% en 2006 a 15,1% el año pasado.

En su reporte, la Cepal dice que es común que sus estimaciones difieran de las cifras oficiales producidas por cada país, debido a los distintos criterios metodológicos empleados. Esa es la razón que explica, según el organismo, la diferencia con las cifras de Chile. El organismo introdujo en 2007 un cambio metodológico que explica la primera divergencia con las cifras oficiales de Chile, dijo la Cepal.

El organismo actualiza las líneas de la indigencia y la pobreza según la variación del Índice de Precios al Consumidor de los Alimentos (IPC) y el IPC del resto de los bienes y servicios. La encuesta Casen, en cambio, actualiza todo según el IPC de los alimentos. Y mientras este creció en torno a 36% entre 2006 y 2009, el IPC no alimentos subió 6%, dicen expertos en el tema.

Alicia Bárcena dijo que Cepal hizo este cambio para evitar sobredimensionar el índice de alimentos entre los que viven en la pobreza.

El ministro de Mideplan, Felipe Kast, dijo que cada medición tiene sus ventajas.

La Cepal estimó que la indigencia en Chile afectaría al 3,6% de la población. La Casen la cifró en 3,7%.

En la región, El Salvador y Costa Rica son los dos únicos países donde la pobreza creció, según Cepal.

Los desafíos del ingreso ético familiar

El asesor laboral del Ministerio de Hacienda, Sergio Urzúa, delineó las claves para el diseño efectivo del programa Ingreso Ético Familiar, en el seminario "Política social y transferencias monetarias; lecciones para Chile", organizado por el Centro de Políticas Públicas UC.

El economista dijo que los principales desafíos que debe resolver el gobierno para diseñar el programa tienen relación con entender las causas de la vulnerabilidad que se quiere atacar; diferenciar si son elementos transitorios, como la pérdida del empleo, o permanentes, como una enfermedad. También hay que cuidar los incentivos detrás del beneficio, de manera que el sistema motive a salir de la pobreza y no que la perpetúe. Otro factor clave es la focalización del beneficio, que se debe lograr a través de una correcta medición de los que necesitan más, y también permitir una evaluación correcta de los avances.

6.2 La contradicción latinoamericana: macroeconomía exitosa e impactos en materia de pobreza y desempleo: su relación con la educación

A principios del siglo XXI diversos diarios del mundo dieron cuenta de que el Fondo Monetario Internacional anunciaba que, tras los efectos de la crisis asiática iniciada en 1997 en los países latinoamericanos, el crecimiento de la región en el 99 sería nulo, pero que la expansión económica regional llegaría al 4% durante el 2000.

Estos indudables avances macroeconómicos se dieron junto con la construcción de sistemas representativos de gobierno elegidos por votaciones universales y periódicas.

Los notorios logros en el ordenamiento económico y en las cifras macroeconómicas señaladas, llegaron a generar reiteradas expresiones de optimismo por el presente y el futuro en gobiernos de la región y en organismos de regulación económica y de financiamiento internacional.

Sin embargo, una década después de aplicar las recetas de la desregulación y de la privatización, las desigualdades sociales han crecido a ritmos tan alarmantes que la pobreza y el desempleo crecientes son considerados principales factores de riesgo para los actuales procesos de democratización política y de apertura económica.

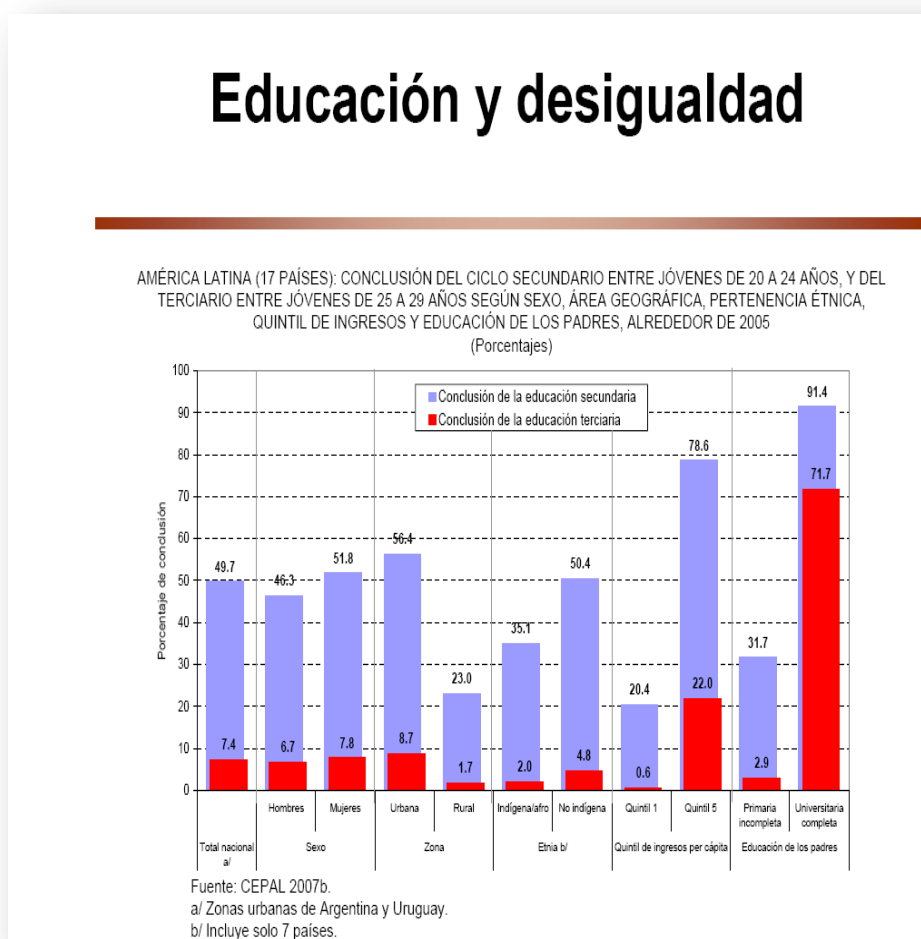
Las cifras de la CEPAL son elocuentes: en términos absolutos, el número de habitantes latinoamericanos y caribeños en situación de pobreza asciende a 210 millones, algo nunca registrado antes. Si bien la incidencia de la pobreza disminuyó en

promedio del 41% al 39% del total de hogares durante el primer quinquenio de la década de los 90', este avance ha sido insuficiente para contrarrestar el incremento de la pobreza sufrido en el decenio de los 80' (del 35% al 41%) CEPAL, "La brecha de la equidad", Santiago de Chile, 1997.

Pobreza y extrema pobreza en la región

Si bien la pobreza y la vulnerabilidad pueden ser clasificadas como fenómenos externos al sistema educativo, tienen en él importantes causas y consecuencias. Un estudiante con un capital educativo depreciado tendrá muchas dificultades para la inserción laboral con sus consecuentes repercusiones a nivel de remuneraciones, siendo por ello la educación recibida un mecanismo clave para el acceso al bienestar de toda persona.

GRÁFICO N° 32



Por otra parte, si se concibe la pobreza como una condición del entorno familiar, sus repercusiones se expresarán en la dificultad que los niños tendrán para acceder y progresar dentro del sistema educativo.

La pobreza, y sobre todo la pobreza extrema, tienen un efecto devastador en la infancia pues conduce a la desnutrición, con sus secuelas en la salud de los niños, en su desarrollo y en su aprendizaje. En la región, la desnutrición global afecta al 7,2% de los menores de 5 años, lo que supone casi cuatro millones de niños. Como señala Acosta (2009), en 2006, más de un cuarto de millón de menores de 5 años murieron por causas que podían haber sido controladas, casi la mitad de ellos antes del primer mes de vida; de los fallecidos en edad preescolar, el 60% fue por desnutrición.

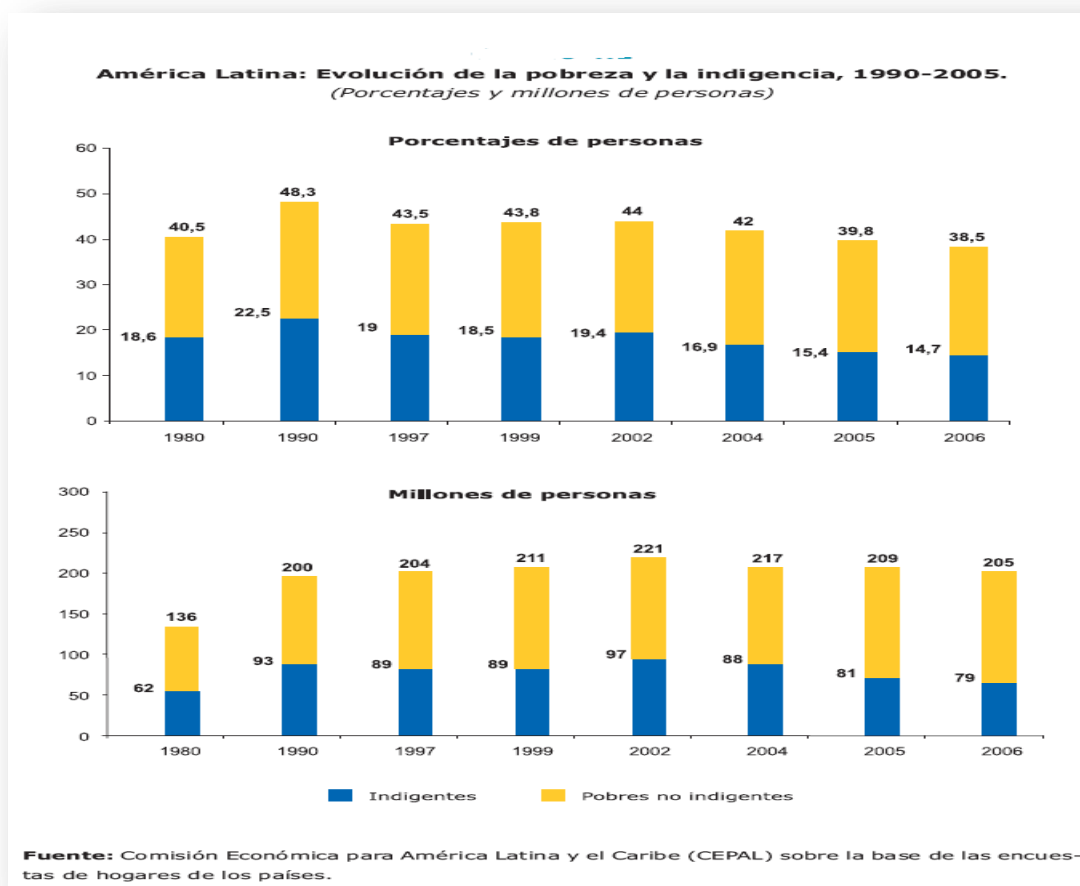
Además, existen datos muy graves, como los referidos a la falta de registro civil que deja a los niños en situación de desamparo cívico, lo que los aleja, ahora y en el futuro, del reconocimiento de sus derechos. Según UNICEF (2007), casi el 20% de los niños que nacen cada año en la región no cuenta con registro de nacimiento (Feigelson, 2009).

Virtualmente las dos características más profundas y lacerantes de la región sean la pobreza y la desigualdad. Aunque los datos apuntan a una disminución de la pobreza desde 2003, en estrecha relación con el crecimiento económico, los niveles absolutos y relativos de la pobreza siguen siendo alarmantes.

Según las estimaciones de la CEPAL (2005)¹⁵, los pobres en América Latina y el Caribe son el 40,6% de la población, algo más de 213 millones de personas. El número de indigentes, aquellos que viven en la pobreza extrema, llegan hasta 79 millones, casi el 15% de la población (ver gráfico 37).

(CEPAL (2005). *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: Naciones Unidas

GRÁFICO N^o 33



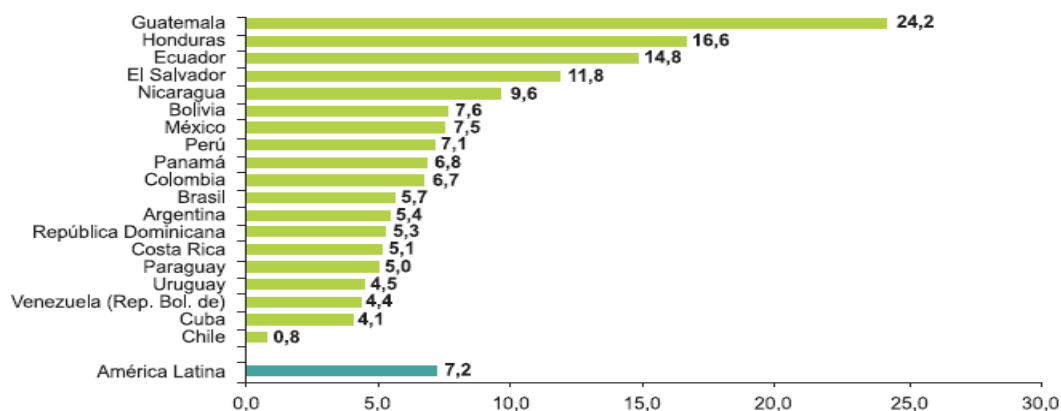
La pobreza y sobre todo la pobreza extrema de las familias tiene un efecto devastador en la infancia: la desnutrición, con sus secuelas en la salud de los niños, en su desarrollo y en su educación.

En la región, la desnutrición global afecta al 7,2% de los menores de cinco años, lo que supone casi cuatro millones de niños.

Como señala el informe de la CEPAL y de la SEGIB (2006)¹⁶, estos datos generales no reflejan las enormes diferencias entre los países. Los niños guatemaltecos tienen 30 veces más probabilidades de sufrir de desnutrición que los niños chilenos. El gráfico muestra las diferencias entre los países.

GRÁFICO N^o 34

América Latina: desnutrición global (insuficiencia ponderal moderada a grave) entre niños menores de 5 años, alrededor de 2000.
(En porcentajes)



Fuente: Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331- P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005. Publicación de las Naciones Unidas.

Profundas desigualdades

Junto con la pobreza, la desigualdad es otra característica que desgraciadamente define a la inmensa mayoría de los países de la región. Un dato expresivo de esta situación es que el índice de Gini de todos los países es superior al 0,43. En términos de la distribución del ingreso, la región es la más desigual del mundo. (CEPAL-SEGIB (2006). *Espacios Iberoamericanos*. Santiago de Chile: CEPAL).

Como señala el Informe sobre Cohesión Social (CEPAL-SEGIB, 2007)¹⁷, un rasgo distintivo de la desigualdad se manifiesta en las diferencias enormes entre los ingresos del decil más rico de la población en comparación con el siguiente.

Mientras que en los países europeos el ingreso del 10% de la cúpula supera en no más de 20% ó 30% el ingreso del decil siguiente, en América Latina esa distancia es superior al 100% y, en algunos países, al 200%.

Una situación similar se encuentra en los ingresos laborales. En buen número de países, el 10% de las personas con mayores ingresos percibe entre el 35% y el 45% de las rentas de trabajo. En cambio, el 20% de los trabajadores con menores ingresos capta sólo entre el 2,5% y el 5% de los ingresos laborales.

La pobreza y la desigualdad son los mecanismos principales que contribuyen a perpetuar la reproducción social y la limitación de la movilidad: bajos ingresos, condiciones desfavorables en el hogar, problemas de alimentación y de salud, dificultades para mantener a los hijos en la escuela, bajo rendimiento escolar de los hijos, abandono temprano o escasa preparación, acceso a trabajos poco cualificados o con niveles de salarios inferiores y formación de una nueva familia que repite el esquema básico anterior.

En América Latina la división de la sociedad se da en proporciones extremadamente graves: el 10% más rico ha incrementado sus ingresos treinta veces más que los más pobres en la escala social. Las cifras de la CEPAL indican que el 46% de la población no está en condiciones de satisfacer sus necesidades fundamentales, mientras que 94 millones —el 22% de la población— se encuentra en situación de extrema pobreza.

La distribución del ingreso ha sido regresiva incluso en países con amplias clases medias. En Argentina, el 20% más rico se lleva el 29,5% de los ingresos, mientras que el 20% más pobre sólo el 4,3%. Recientes cifras indican que en Chile el 57,1% del ingreso nacional es absorbido por el 20% más rico, y sólo el 3,9% corresponde al 20% más pobre (en 1992 el 20% más rico tenía el 52,4%, mientras que el 20% de la población pobre participaba del 5%).

El trabajo infantil ha aumentado considerablemente. Los 20 millones de menores de edad que trabajan en América Latina representan el 8% del total en el mundo. La mayor parte se concentra en Brasil, donde realizan trabajos como la cosecha de caña de azúcar. En el resto del continente muchos niños y niñas viven en la calle o se dedican al comercio callejero, a desempeñarse como obreros en fábricas o en tareas agrícolas.

Se requerirán muchos años de crecimiento económico sostenido y de mejor redistribución de ingresos para incidir sobre esa pobreza.

Esto ratifica lo señalado por reconocidos analistas: América Latina es la región del mundo con peor distribución del ingreso y con mayor concentración de riqueza. A ello se suma la fractura social de raíz étnica y económica como expresión de sociedades y regímenes políticos excluyentes.

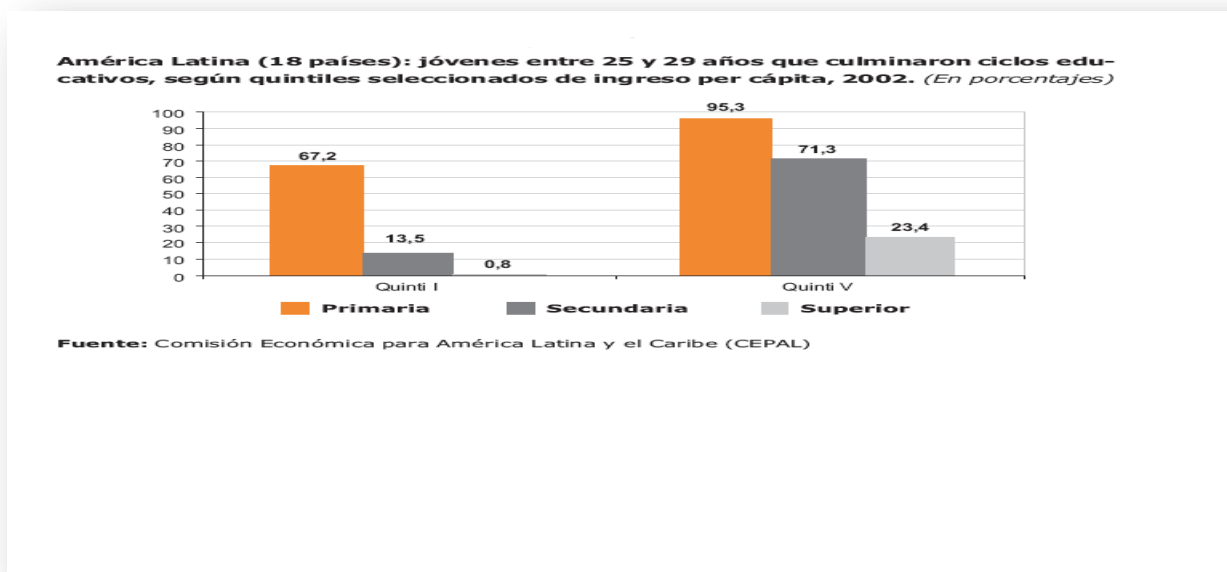
Diferencias en el acceso a la educación

La pobreza y la desigualdad tienen su específica manifestación en el retraso educativo de amplios sectores de la población y en las diferencias existentes entre los más pobres y los más ricos. Basta señalar que el porcentaje de personas analfabetas se sitúa en torno a las 34 millones de personas, lo que supone casi el 10% de la población. La desigualdad entre países es también notable.

Mientras en varios de ellos no hay apenas analfabetismo entre la población mayor de 16 años (menos del 5% en España, Cuba, Portugal, **Argentina, Chile**, Costa Rica y **Uruguay**) en otros países como Guatemala, Nicaragua y El Salvador, el analfabetismo afecta a más del 18% de los alumnos. Junto a ello, el 40% de los jóvenes y adultos de la región, unos 110 millones, no han terminado sus estudios de Educación Primaria.

Las desigualdades se manifiestan también al comparar las posibilidades educativas de los diferentes sectores de la población. Estudios recientes señalan que el porcentaje de alumnos que completan la Educación Secundaria es cinco veces superior entre aquellos que se encuentran en el quintil más rico de ingresos familiares que aquellos que se encuentran en el quintil más pobre.

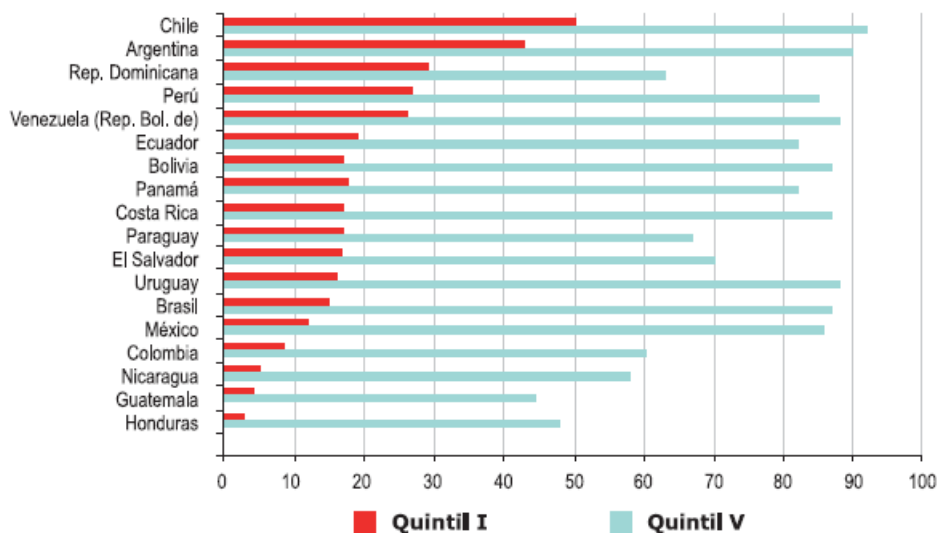
GRÁFICO N° 35



Aunque esta tendencia es común en todos los países de la región, las diferencias entre los países son importantes. En la Educación Secundaria, más del 40% de los jóvenes en Chile y Argentina logran completarla, un porcentaje que no llega al 10% en Colombia, Guatemala, Honduras y Nicaragua .

GRÁFICO N° 36

América Latina (18 países): jóvenes que completaron la educación secundaria, 2004.
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Carlos Muñoz Izquierdo y Manuel Ulloa, apoyándose en la experiencia mexicana, señalan que dichas desigualdades se vinculan con factores como los siguientes:

- la educación que se ofrece a los estratos sociales de menores recursos está pauperizada, no es administrada de acuerdo con los intereses de esos sectores y, por ende, refuerza las desigualdades sociales preexistentes.

- los currículos, habiendo sido diseñados de acuerdo con las características culturales y las necesidades sociales de los países dominantes, no son relevantes para los sectores sociales de los países dependientes, cuyas distintas culturas no son consideradas. Esta tesis tiene claros correlatos en la forma como se elaboran los tradicionales currículos en nuestros países.
- los sectores sociales menos favorecidos reciben una educación por medio de procedimientos y a través de docentes que fueron preparados para responder a los requerimientos de otros sectores también integrantes de las sociedades de las que aquéllos forman parte. (MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos y ULLOA, Manuel: “Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas». En: Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. XXII, 2º. Trimestre. CEE. México, D.F., 1992).

Los límites de la educación ante la pobreza

Una serie de factores ha contribuido a debilitar la idea generalizada de que la educación formal es el mejor camino para la movilidad social y para la superación de la pobreza. Uno de ellos es paradójico: la impresionante expansión de la cobertura escolar ha generado un nivel cada vez más alto de educación promedio. El nivel primario para muchos era suficiente; ahora, en cambio, cuando todos —o la mayoría— egresan de la educación primaria, las desigualdades se trasladan a exigencias de nivel medio o secundario.

La CEPAL señala que el capital educativo mínimo, en términos de acceso al bienestar y al correspondiente ingreso laboral, demanda completar el ciclo secundario y cursar por lo menos 12 años de estudios. En muchos países alcanzar ese umbral educativo se traduce, con una probabilidad superior al 80%, en la percepción de un ingreso que permite situarse fuera de la pobreza. Cuando se ingresa al mercado laboral sin haber completado la secundaria, uno a tres años más de estudio no influye mayormente en la remuneración percibida, y en la mayoría de los casos de poco sirven para salir de la pobreza. En cambio, el ingreso puede aumentar considerablemente cuando los estudios cursados se suman al umbral de 12 años de escolaridad (CEPAL, Chile, 1997).

Un estudio patrocinado por el BID sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza, define a ésta como una situación en la que, en comparación con los hijos de padres sin educación primaria completa, terminan su educación secundaria antes de los 26 años de edad. Esta definición presupone, entre otros elementos, que sería poco probable que aquellas personas que no hayan concluido su educación secundaria al cumplir 26 años de edad lo hagan en algún momento, y que sería mucho más probable que los que terminan la secundaria superen su condición de pobreza (principalmente mediante el acceso a mejores empleos). En otras palabras —señala el estudio—, el hecho de que los hijos de padres pobres hayan terminado sus estudios de secundaria se utiliza como umbral para determinar si se romperá o se perpetuará el ciclo de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Otro factor gravitante es el denominado credencialismo, por el que se aumentan los requisitos de acceso a muchas ocupaciones que antes no los requerían, debido al más lento crecimiento de las oportunidades ocupacionales respecto a los niveles educativos alcanzados por la mayoría. Determinados niveles educativos no garantizan por sí mismos una movilidad intrageneracional.

Aldo Solari, uno de los principales estudiosos de las relaciones entre educación, ocupación y pobreza, señalaba tres bases fundamentales de política para abordar la desigualdad educativa:

- En primer lugar, es necesario universalizar la educación primaria o básica: “una educación común para todos los ciudadanos es un requisito sine qua non para la creación de un punto de partida igualitario en una de las dimensiones más importantes de la vida social”.
- El segundo supuesto está vinculado al anterior: “para que la educación pueda tener el efecto de producir una mayor igualdad o una menor desigualdad, si se prefiere, ella misma debe ser igualmente distribuida o lo más igualmente posible”.
- La tercera base específica que causas muy diversas “generarían un proceso de expansión constante de la cobertura educacional”; este proceso haría realidad los dos anteriores(SOLARI,Chile.2000)

Mas el propio Solari alertaba a propósito de que el efecto de la educación formal en el caso latinoamericano está condicionado por las grandes desigualdades que caracterizan a nuestras sociedades.

El contexto estructural señalado antes limita claramente las posibilidades y potencialidades de las escuelas y de los centros educativos para crear por sí mismos igualdad donde esta no existe. La educación por sí sola no basta para superar dichas inequidades. La integración de políticas educativas con otras económicas y sociales orientadas a atacar conjuntamente las desigualdades anteriores deviene, entonces, en estrategia y en acción indispensables.

¿Son suficientes los énfasis de las reformas educativas en materia de equidad?

La pobreza y la desigualdad crecientes tienen claras expresiones en dificultades en el acceso a la educación y en los bajos resultados educativos de los pobres. Para referirse a contextos desarrollados se ha acuñado la expresión “bomba de tiempo pedagógica” para aludir a los hijos de personas analfabetas o con baja escolaridad (Kozol, Barcelona 1997) En los países latinoamericanos los efectos de dicha bomba amenazan con ser peores. En ellos no sólo hay una gran masa de excluidos sino un orden de cosas que produce más excluidos.

Concretar el derecho impostergable a una educación de calidad a lo largo de toda la vida supone ahora un doble imperativo: disminuir o superar las crecientes condiciones de pobreza para mayorías nacionales y tomar en cuenta las exigencias propias de los procesos de globalización y de modernización en nuestras sociedades.

En las proyecciones hechas ante el nuevo milenio se señala que quienes no tengan acceso —e incluso manejo fluido— a la lectoescritura y a un segundo idioma, al conocimiento científico y matemático y al dominio informático, no poseerán las claves de la modernidad ni podrán ser considerados “alfabetizados” en el siglo XXI y, además, estarán decididamente condenados a ser “inempleables” (PNUD. Educación. Santafé de Bogotá, 1998).

Estos elementos ponen una vara muy alta a los actuales esfuerzos de cambio educativo desarrollados bajo presiones de inequidad y de creciente pobreza características de Latinoamérica.

Aproximarnos mejor a la pregunta planteada sugiere asociar las actuales estrategias de transformación educativa al enfrentamiento de las que consideramos

principales expresiones educativas de la pobreza: las *oportunidades de estudio y exclusión educativa en cuanto a acceso, permanencia y eficiencia*; el *analfabetismo*; las *desigualdades en los propios sistemas educativos*; y *la situación docente*.

Oportunidades de estudio en cuanto a acceso, permanencia y calidad

Es evidente que la notable expansión de la matrícula escolar constituye uno de los principales logros de los sistemas educativos en las últimas décadas.

Un fenómeno adicional y condicionante es el de la estratificación de los establecimientos educacionales, que genera procesos pedagógicos diversos. Esto se da no sólo en la clásica oposición entre escuelas públicas deficitarias y centros de carácter privado con mejores recursos, sino en sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos. Las escuelas de más prestigio atraen a los mejores maestros y acceden a superiores recursos, generándose circuitos de reproducción de inequidades en desmedro de los más pobres. Los niños con mayores dificultades de aprendizaje están, por lo general, a cargo de los educadores menos calificados (TEDESCO, 1997).

Las desigualdades de origen social

Las desigualdades de origen social siguen siendo importantes. Es posible afirmar que los niños y las niñas procedentes de hogares con bajo nivel educativo de sus padres tienen mucha menor posibilidad de alcanzar niveles avanzados de escolaridad; la probabilidad de que los hijos repitan el bajo nivel educativo de sus padres puede ser en algunos casos del 58% y hasta el 60%. Otras cifras indican que 7 o más de cada 10 hijos de universitarios llegan a estudiar en universidades, mientras que sólo lo hacen 2 o menos de cada 10 hijos de personas con bajos niveles de educación.

Los elementos anteriores se reflejan en los resultados de los sistemas de medición de calidad que han comenzado a aplicarse en los últimos años. Ellos muestran una segmentación del rendimiento escolar, que coloca en desventaja a los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos y de bajos niveles educativos.

En Chile, país que desde 1990, con el inicio de la transición democrática, se desarrolla un importante proceso de reforma educacional y que cuenta con un Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de larga data, se dan algunas ventajas comparativas en el análisis y seguimiento de los datos anualmente registrados. Un reciente estudio que mostró los niveles de calidad de la educación alcanzados en las

distintas localidades o comunas del país atendiendo las variables socioeconómicas, llegó a resultados como los siguientes (UNESCO, Chile 1999):

- El aumento de los rendimientos del SIMCE coincide con un mejoramiento de los indicadores socioeconómicos. A medida que dichos resultados van mejorando en las comunas, va disminuyendo el porcentaje de madres de alumnos de primero básico que poseen 8 o menos años de educación y una disminución en el porcentaje de ruralidad comunal.
- En las comunas con los resultados más bajos, el porcentaje de pobreza alcanza al 44% y la extrema pobreza al 24%. Un 72% de las madres de niños de primero básico tiene menos de 8 años de estudio.
- Al analizarse el nivel agregado entre la ruralidad comunal y los rangos estadísticos de rendimiento, se observa una alta proporción de comunas rurales en el rango de peor rendimiento. En los rangos de mayores rendimientos se constata la existencia de comunas urbanas y rurales.
- El nivel de escolaridad de la población también es determinante. En el extremo inferior de la distribución, el 68% cursó hasta 8°, un 21% lo hizo hasta la educación media y un 2% hasta educación superior. A medida que mejoran los resultados comunales se observa una disminución en el porcentaje de la población local que nunca asistió al colegio, un aumento del porcentaje que asistió a la educación media y superior, y una disminución de aquellos que sólo alcanzaron educación básica.

Dichos resultados confirman que los rendimientos escolares están influidos no sólo por factores pedagógicos sino por otros que pesan más: la pobreza, la ruralidad, el grado de escolaridad de las madres y de la población en general. Ello, más allá del caso chileno, es extensivo a la región.

Si bien los logros y aprendizajes en la educación formal son muy importantes para la participación plena en la economía, la sociedad y la política, también, y cada vez más, el pleno acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones se impone como condición necesaria para la inclusión social. Mientras la brecha digital exagera las brechas en aprendizajes, comunicación ampliada, redes sociales, acceso a empleo productivo y voz pública, la convergencia digital ayuda claramente a revertirlas. Si bien el sistema escolar es clave para masificar el acceso, la formación y el uso de las

nuevas tecnologías digitales, los esfuerzos por compensar a través de la escuela la brecha digital que se da en el mercado (y que se refleja en la brecha digital entre hogares de nivel socioeconómico alto y bajo) no han permitido cerrarlas y encaminarse claramente hacia la convergencia digital.

La disparidad en el desarrollo de capacidades no solo se relaciona con los logros educativos, sino también con los mercados laborales autorregulados que constituyen verdaderas fábricas de segmentación en niveles de productividad, acceso al bienestar y pleno disfrute de derechos sociales. Así, la desigualdad estructural (que se reproduce desde la estructura productiva, los mercados y las instituciones), se combina con la desigualdad intergeneracional, dado que las brechas se refuerzan a lo largo de la vida y se reproducen de una generación a otra.

De lo anterior se infiere la necesidad de un enfoque integral, tanto en las estructuras e instituciones como en el ciclo de vida. Por eso la importancia, también, de la educación, en tanto prepara para participar más plenamente en todas las esferas de la sociedad a lo largo de la vida adulta. Una de estas esferas, pero no la única, es el mundo del trabajo. La CEPAL ha documentado de manera contundente que en las condiciones actuales de la mayoría de los países de la región, quienes no concluyen la educación secundaria completa quedan expuestos a un alto nivel de vulnerabilidad social, por cuanto los ingresos laborales que recibirán como reconocimiento de sus logros educativos tenderán a ser bajos, y tendrán un elevado riesgo de ser pobres y de transformarse en los “prescindibles”, los excluidos, si tienen que desenvolverse en mercados laborales autorregulados, sin garantías mínimas ni derechos laborales. Solo la secundaria completa permite, desde el punto de vista de las tasas de retorno, mantenerse a prudente distancia de la línea de pobreza.

La postergación del analfabetismo y de la educación con jóvenes y adultos

Una de las manifestaciones más graves de la falta de cobertura educativa y de los problemas de acceso real a la escuela es el analfabetismo: la máxima expresión de vulnerabilidad educativa que acentúa el problema de la desigualdad, por cuanto mientras no se pueda acceder al conocimiento se hará más difícil poder acceder a un mejor bienestar. Por ello es estrecha la coincidencia entre las poblaciones más pobres y aquellas con mayores índices de analfabetismo y sin instrucción suficiente (UNICEF, 2000).

El analfabetismo es la máxima expresión de vulnerabilidad educativa. El problema del analfabetismo se plantea en términos de desigualdades: la que existe en el acceso al saber está unida a la desigualdad en el acceso al bienestar.

El analfabetismo también está asociado a la ausencia de oportunidades de acceso a la escuela, y su problemática tiene relación con la baja calidad de la enseñanza escolar y con los fenómenos de repitencia y deserción. Las tradicionales concepciones y la insuficiente aplicación de diversos métodos utilizados en la didáctica de la lectoescritura no han posibilitado a muchos estudiantes obtener una lectura y una escritura comprensivas. El fenómeno del analfabetismo (funcional) es uno de los principales resultados de esa situación.

El problema del analfabetismo denominado funcional no sólo se da en países con mayores tasas de analfabetismo absoluto, sino incluso en aquellos que registran altas tasas de escolarización (así, en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay el porcentaje de adultos con escolaridad básica incompleta bordea el 40%). Una reciente investigación que buscaba caracterizar el alfabetismo funcional en siete países de la región, señala que se demandan no menos de 6 años de escolaridad para que una persona pueda ser considerada alfabetizada.

La oferta educativa iberoamericana en términos de programas de alfabetización para adultos ha mejorado en los últimos años, si bien en ocasiones se realiza en condiciones deficientes, precisamente en las zonas más deprimidas (pobres). Las disparidades entre países son notables. Pese a que el promedio regional de analfabetismo absoluto no alcanza el 9% de la población de 15 años y más, en varios países supera el 15% (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), mientras en otros afecta a menos de 5% de la población (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, España, la República Bolivariana de Venezuela y la República Oriental del Uruguay), como se puede apreciar en el gráfico 2.12A.

También es necesario destacar que, a diferencia de los indicadores educativos revisados anteriormente –que mostraban en general una mejor posición en cuanto a acceso, retención, progresión y conclusión escolar femenina– el analfabetismo afecta en mayor proporción a las mujeres. Esta disparidad es especialmente marcada en el Estado Plurinacional de Bolivia (78,5% de los analfabetos son mujeres), España (67,6%), Guatemala y México (62,8%) y Paraguay (60,1%).

El analfabetismo funcional, por otro lado, es bastante más generalizado, y para 18 países de la región afecta a casi al 29% de las personas de 15 años y más.

Además, las diferencias por estrato socioeconómico son notables, y van desde casi 47% en el quintil de menores ingresos hasta alrededor de 13% en el más rico.

A pesar de los avances registrados en el reconocimiento y análisis de estos factores, han sido esporádicas las iniciativas dedicadas a enfrentar el analfabetismo como un problema que demanda múltiples actores y soluciones, y que no está centrado exclusivamente en las personas adultas.

Uno de los principales obstáculos es la clara tendencia —observada en núcleos tecnocráticos con poder en administraciones centrales del sector público educativo y en organismos internacionales de financiamiento— de minimizar y hasta ignorar el problema del analfabetismo y de la educación con jóvenes y adultos pobres en las prioridades de la acción educativa.

Dicha tendencia se advierte incluso en países con importantes bolsones de analfabetismo absoluto. No existe relación entre la gravedad de este problema en países como Brasil —cuyo analfabetismo equivale a casi el 45% del total de personas analfabetas de la región—, con las escasas e insuficientes medidas para enfrentarlo.

A menudo en esas decisiones no se asume que mientras mayor sea la proporción de adultos alfabetizados y con buena educación básica, más fácil será expandir la educación primaria y viceversa. De ahí que, “en términos puramente económicos, es probablemente menos caro en tiempo y recursos compartir las prioridades entre los programas de educación primaria y de adultos, siempre y cuando atiendan a las mismas familias de la población” (HALLAK, JMadrid 1991).

No es casual que la mayor persistencia de madres de familia en programas de alfabetización se deba a que un buen número de ellas desea alfabetizarse y educarse para poder ayudar a sus hijos en las tareas escolares. El joven y el adulto de sectores populares con acceso a una buena educación básica tendrán mayor posibilidad de optar a un puesto de trabajo, de mejorar su calificación como productores, de compartir activamente la solución de problemas sociales y de ejercer su derecho a participar políticamente.

Fue sintomático que en la reciente reunión regional sobre Evaluación de Educación Para Todos, diez años después de Jomtien (Santo Domingo, febrero del

2000), varios delegados y observadores explicitaran como grave déficit durante la década de los 90' la inacción de los gobiernos respecto al enfrentamiento integral del analfabetismo y la no consideración de la educación con jóvenes y adultos en las actuales reformas educativas.

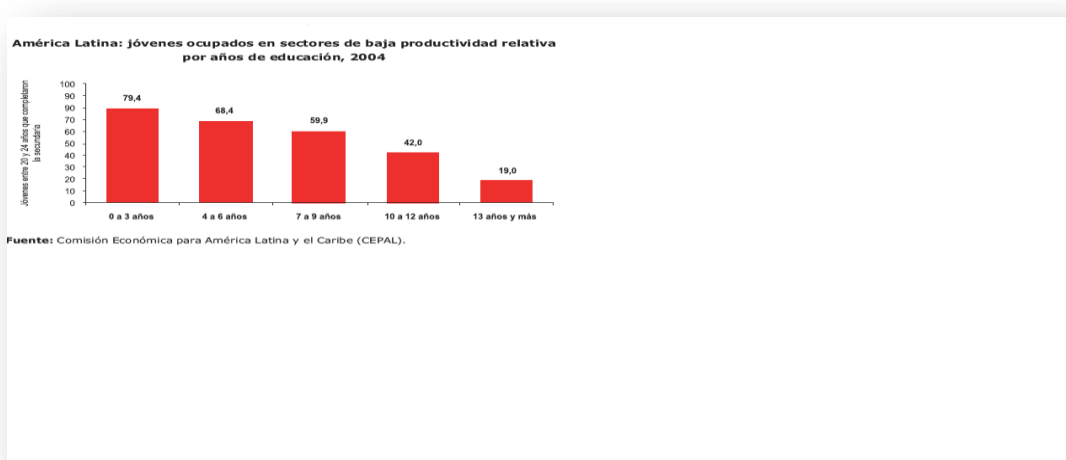
Desigualdades en los propios sistemas educativos

Los notorios esfuerzos por ampliar la cobertura escolar y reducir la pobreza, no significaron necesariamente una reducción de la desigualdad. El sostenido deterioro en la distribución del ingreso se refleja también en el modo como se ha expandido la escolaridad. Las familias más pudientes invierten cada vez más en la educación de sus hijos, y los pobres tienden al rezago respecto a los primeros y a las oportunidades de educarse. De acuerdo con el citado estudio del PNUD, “lo más grave es que el Estado ha reforzado esta tendencia invirtiendo en los últimos tres lustros más en los más ricos”.

Formación, acceso al mercado laboral y movilidad social

Estas diferencias en las posibilidades educativas tienen una clara repercusión en el acceso al mercado laboral y en los ingresos económicos posteriores, lo que limita enormemente la movilidad social. Los jóvenes latinoamericanos con menor formación tienen cuatro veces más probabilidades que los jóvenes con mayor nivel de escolaridad de trabajar en sectores de baja productividad de la economía (ver gráfico 42). Ello supone menores ingresos y mayor riesgo de mantener el círculo de pobreza, falta de educación y desigualdad.

GRÁFICO N^o 37



Hoy, por fortuna para los países y para los jóvenes, las posibilidades de permanencia durante más años en el sistema escolar se han ampliado notablemente, en parte por el gran esfuerzo de cobertura en los últimos años y en parte también por el mayor nivel educativo de las nuevas familias. Los jóvenes de 20 y 24 años tienen un promedio entre tres y cuatro años más de formación que sus padres y un más alto porcentaje de término de la Educación Primaria.

Estos progresos plantean nuevos desafíos debido al desajuste existente en la mayoría de los países entre nivel educativo y el empleo. Existe un amplio desfase entre la cualificación alcanzada por un creciente sector de la población y sus posibilidades de desarrollar un trabajo acorde con la misma y recibir un salario adecuado. Ello no sólo desaprovecha la inversión educativa, sino que también bloquea la movilidad social y genera una profunda frustración.

Como señala de forma acertada el informe de CEPAL-SEGIB sobre la Cohesión Social, *“En la medida en que las sociedades latinoamericanas no han creado suficientes puestos de trabajo de calidad y con una retribución adecuada, la inconsistencia entre mayores logros educacionales y posibilidades limitadas de incorporarse al mercado laboral ha sido un factor que contribuye a provocar insatisfacción, especialmente entre quienes provienen de estratos medios y bajos y logran aumentar significativamente su capital educativo en relación con el de sus padres”* (pag. 64).

No es extraño por todo ello que en algunos países en los que se ha ampliado significativamente la cobertura escolar pero sin modificar la desigualdad entre los diferentes sectores sociales, el malestar y la protesta de los jóvenes se esté incrementando. En cierta medida, la percepción de que los logros académicos no sólo no permiten el ascenso social, sino que tampoco van acompañados de niveles suficientes de calidad educativa estaría en el origen de la protesta.

A pesar de los indudables avances de la educación en Iberoamérica y de la mayor presencia de jóvenes en los centros de secundaria, existen aún graves carencias que se traducen en excesiva repetición escolar, retrasos académicos, falta de motivación para el estudio y deserción escolar de un porcentaje significativo de jóvenes. Hay que destacar que las causas de esta situación son múltiples y apuntan al entorno social y cultural de los jóvenes, a su necesidad de contribuir al mantenimiento de su familia, a la

falta de incentivos laborales vinculados con el esfuerzo escolar y al logro de determinados objetos de consumo que se quieren obtener antes de terminar la educación.

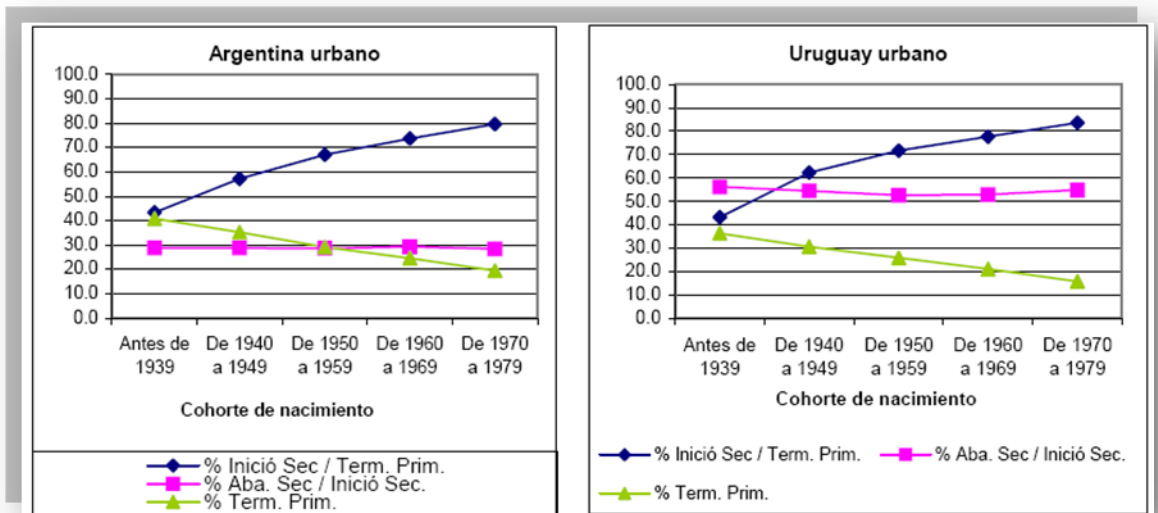
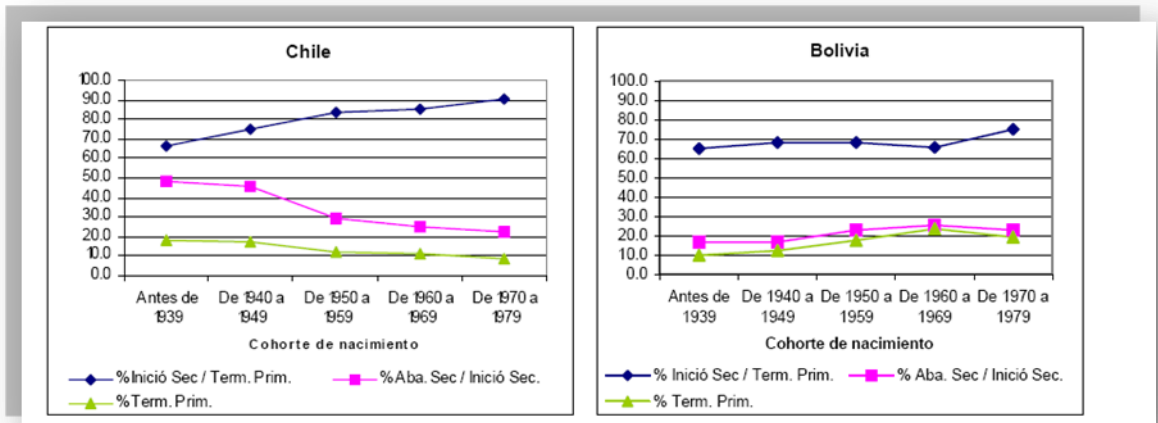
Es necesario apuntar, sin embargo, que junto a estos factores existe otro, también importante, relacionado con el mantenimiento de un currículo tradicional, en el que la norma es el aprendizaje memorístico, la falta de conexión de los aprendizajes con la realidad vivida, la ausencia de los elementos básicos de la cultura juvenil –música, computadores, redes de información, deporte- entre los contenidos del aprendizaje, y la percepción, en suma, de que lo aprendido carece de sentido y no merece el esfuerzo requerido. El diseño de un nuevo currículo en el que se integre la vida de los jóvenes y que dé también sentido a sus actividades y aspiraciones sería un elemento importante para lograr que un mayor número de jóvenes con alto riesgo de abandono se mantengan en las aulas durante más tiempo.

Ingreso y abandono de la educación secundaria en América Latina

Analizaremos el proceso de incorporación y de abandono de la educación secundaria a lo largo de sucesivas generaciones en doce países de América Latina.

¿Qué porcentaje de los que terminan la educación básica ingresan a la educación media? ¿Cuántos de los que ingresan a la educación media abandonan sus estudios antes de completar el nivel? ¿Qué valores asumen estos indicadores ahora y qué valores asumían en el pasado? ¿Qué similitudes y diferencias presentan en cuanto a estos procesos los países de América Latina? ¿Qué tendencias pueden establecerse?

GRÁFICO N^o 38: Ingreso y abandono de la escuela media y porcentaje de la Población que terminó la educación básica por cohorte de nacimiento



El gráfico permite observar una diversidad de situaciones en el proceso de inclusión y en la eficiencia terminal de la educación media entre los países considerados. El país con la situación más próspera es **Chile** que presenta un proceso de crecimiento constante del porcentaje de los que ingresaron a la escuela secundaria respecto a los que egresaron de la primaria y un decrecimiento también constante del porcentaje de abandono del nivel medio sobre el total de ingresantes.

Si bien **Chile** registra entre quienes nacieron antes del año 1950 altos porcentajes de abandono (mayores al 45%), esa tendencia se revierte para las generaciones nacidas con posterioridad a dicho año y desde entonces presenta mejoras.

Para los nacidos en la década del '70, **Chile** alcanza el mayor porcentaje de matriculados en la escuela media y uno de los niveles más bajos de abandono.

Un segundo escenario es el constituido por Brasil y Perú donde también la matriculación en la escuela media fue creciente. El porcentaje de ingresantes entre los nacidos antes de 1950 es menor que en Chile, pero a diferencia de lo ocurrido en ese país, el nivel de abandono se mantuvo constante y en valores relativamente bajos.

En ambos países, más del 70% de los nacidos en la década del '70 que terminaron la educación básica ingresan a la educación media y dos de cada 10 matriculados en el nivel medio abandonan antes de finalizar.

El comportamiento de estos indicadores en las áreas urbanas de **Argentina y Uruguay** los coloca entre los países con crecimiento continuo del porcentaje de matriculados y niveles de abandono que se mantienen entre las generaciones. Sin embargo, si bien Uruguay alcanza valores altos en el acceso al nivel medio, más de la mitad abandona la escuela. En este aspecto, se diferencia del grupo constituido por **Argentina, Brasil y Perú**.

Las áreas urbanas de **Argentina y Uruguay** presentan además un rasgo distintivo: el elevado porcentaje de la población de las primeras cohortes generacionales con la educación primaria completa lo que da cuenta del temprano proceso de escolarización en estos países. En efecto, más de la tercera parte de los mayores de 50 años tiene la educación básica completa, mientras que en Brasil, Perú y Chile sólo la quinta parte completó ese nivel.

En síntesis, el incremento de las oportunidades de ingreso al nivel medio sin que simultáneamente se haya producido una mejora en la retención ha significado por un lado, un avance en el perfil educativo de la población por el aumento de los años de escolaridad, pero por otro, la masificación del nivel medio implicó un pasaje al interior de la escuela de un proceso de selección y exclusión social que en el pasado ocurría fuera del ámbito escolar.

El acceso a la escolarización media creció significativamente en las últimas décadas en América Latina en condiciones en que la tasa de abandono se mantuvo estable.

Este aumento cuantitativo de las oportunidades de ingreso sin que al mismo tiempo se produjera una mejora en las posibilidades de permanecer en el nivel hasta

completarlo implica un corrimiento al interior de la escuela media del proceso de selección y exclusión de los sectores de menores recursos que antes no ingresaban.

La consideración de las diferencias por área geográfica en las oportunidades de ingreso y en el abandono de la escuela media ratifica la fuerte fragmentación territorial que presenta el desarrollo de los países de la región. Si bien se registra una tendencia a un acortamiento de las brechas en el acceso al nivel entre las áreas rurales y las urbanas, estas disparidades están lejos de desaparecer.

Además, las desigualdades geográficas en el abandono se mantuvieron o incluso se agudizaron.

Las desigualdades de género son mucho más leves que las geográficas. La equidad de género en las oportunidades de acceso está lograda, pero por cuestiones seguramente vinculadas a la tensión entre estudio y trabajo, la tasa de abandono de los hombres es mayor que la de las mujeres entre las últimas cohortes generacionales en todos los países de la región.

El análisis de lo ocurrido entre distintas cohortes generacionales con el ingreso, el abandono, la finalización de la escolarización primaria y media y, las desigualdades de género y geográficas en estos indicadores permite clasificar a los países de la región en función de características comunes.

Una primera diferenciación a grosso modo coincide con la localización geográfica. Los países del sur de América Latina (Chile, Brasil, Perú, Argentina, Uruguay, Bolivia y Paraguay) son de escolarización más temprana, presentan tendencias continuas al incremento de la matriculación en la escuela media y logran en consecuencia que un mayor porcentaje de su población complete la escolarización media. En cambio, en México y los países centroamericanos (Costa Rica, Honduras, Guatemala y Nicaragua) la escolarización es tardía, el proceso de inclusión en la escuela media presenta períodos de estancamiento y las tasas de abandono son muy altas de modo que la población que logra completar la educación media es menor que en los países del sur de la región.

Entre los países del sur, Chile alcanza los mejores logros con un incremento constante del porcentaje de ingresantes, un decrecimiento también continuo del abandono lo que conlleva a que sea el país de la región más próximo a lograr la meta de universalización de la escolarización media. Sin embargo, estas mejoras no implicaron

un achicamiento en las desigualdades geográficas: la brecha en la cobertura se mantuvo y se agudizó la desigualdad en el abandono.

6.3 La equidad educativa: la asignatura pendiente

A diferencia de otros sectores, el educativo tiene una financiación pública dominante, con fuentes principalmente del nivel central. El sistema educativo, en consecuencia, se basa en el sistema público (que en la región representaba cerca del 85% de la matriculación primaria y el 75% de la secundaria), que generalmente está regido por una misma organización institucional. Ello le asegura y facilita al nivel central el papel de orientador y director de todo el sistema. Tanto la financiación pública como su organización responden a la necesidad de poner en práctica el derecho universal a la educación básica y el papel asignado al Estado como garante de la educación, producto de las luchas que se dieron a lo largo de toda la primera mitad de este siglo en torno a la educación.

Perderlos sería uno de los mayores retrocesos educativos en la región. Lo grave es que el riesgo existe.

Como ya se señaló, aún no ha sido posible asegurar el derecho de todos a la educación.

En parte porque la financiación pública ha sido en algunos casos insuficiente: en casi la mitad de los países de la región, los gastos educativos por persona no alcanzan a 100 dólares al año, cifra que resulta en extremo baja, no sólo si se compara con las de otras regiones, sino también con respecto a los costos y necesidades educativas. En efecto, este gasto -- si bien se duplica cuando se calcula como proporción del gasto asignado para las personas en edad escolar -- continúa siendo muy bajo frente al valor de un año escolar.

Gasto público educativo per cápita (dólares)

Fuente: CEPAL. Panorama Social. 1998

Estos gastos, con todo, han venido recuperándose durante los años noventa, recuperación que ha compensado la caída registrada en los años ochenta. Representan, en promedio, porcentajes significativos del PNB y del gasto público total de los gobiernos. Pero nuevamente se observa gran diversidad entre países: por ejemplo, los países con menores gastos relativos al tamaño de su economía son tres veces inferiores a

los de mayores esfuerzos. En promedio, los gastos educativos latinoamericanos como porcentaje del tamaño de su economía, son superiores a los de otras regiones con desarrollo económico similar. En consecuencia, para aumentar los gastos educativos, por lo que abogamos, no existe una fórmula simple que pueda aplicarse a todos los países: en unos casos será preciso generar un mayor crecimiento económico, o hacer crecer los gastos del gobierno con respecto al tamaño de la economía, o aumentar la prioridad que tiene actualmente la educación dentro del gasto del gobierno.

En consecuencia, no resulta sorprendente que la racionalidad dominante de los cambios organizativos haya sido la búsqueda de la eficiencia. No por ello puede decirse, sin embargo, ya se hayan corregido las deficiencias en este campo. Muchas de las acciones encaradas o bien no se han consolidado o son de difícil aplicación, como es el caso de la regulación o la asignación a la demanda. Pero también porque muchos de los problemas de eficiencia están vinculados a los de falta de equidad, que sigue siendo uno de los puntos críticos dentro del sector educativo.

En efecto, estos resultados deficientes pueden deberse también a que nunca se ha desarrollado con firmeza el criterio de equidad educativa. No puede tenerse éxito si el criterio de equidad no se hace explícito desde el comienzo y no se precisa la forma en que orienta las políticas educativas y los instrumentos financieros y organizativos. Si este criterio no se coloca a la vanguardia del debate, no se resolverá inercial o espontáneamente (Reimers, 1999). Si sólo se emprenden caminos eficientistas, serán los grupos pobres los que primero se verán afectados, acrecentándose con ello la falta de equidad.

En efecto, algunas desigualdades educativas, en vez de reducirse, se han ido agravando con el tiempo, como es el caso de la dispersión en la cantidad de años que alcanza la población. Las brechas por estratos socioeconómicos siguen siendo, en todos los niveles, en extremo marcadas: si bien en el acceso no parece existir desigualdades importantes, éstas se acrecientan a medida que se avanza en el sistema educativo

Las diferencias de escolaridad por quintil de ingresos son enormes, basta mencionar que en Argentina, que es el país de la región con menor desigualdad en materia de escolaridad, el 20% más rico muestra una escolaridad de 13 años, en tanto que el 20% más pobre de apenas la mitad de los anteriores, es decir de 7,5 años; y que en Brasil, que es el país de la región con la mayor desigualdad en escolaridad, el 20%

más rico muestra casi 10 años promedio de estudio, en tanto que el 20% más pobre equivalente apenas una cuarta parte, e de ellos, es decir 2,3 años.

A estas desigualdades se pueden captar en un índice agregado, correspondiente a una aproximación del coeficiente de Gini aplicado a la educación. En él aparecen valores elevados aunque, valga decirlo, menores a los que existen en la distribución del ingreso. La educación está, entonces, menos concentrada que los ingresos, cumpliendo con su papel de contribuir a la igualdad de oportunidades. Pero es igualmente claro que la educación está lejos de alcanzar niveles aceptables de distribución. Al respecto, basta mencionar que los índices de concentración educativa de los países angloparlantes de la región son inferiores a 0,25, nivel apenas alcanzado por uno de los países hispanoparlantes de la región.

1 Para la construcción de este indicador, la población ha sido ordenada por ingresos y no por educación, como correspondería, en “estricto senso”, a un indicador de concentración educativa.

Pero también se observan importantes desigualdades en otros resultados académicos.

En efecto, las distancias en los resultados obtenidos en las pruebas de logro entre estratos socioeconómicos son abismales (cuadros 6c y 6d). Estas diferencias dejan ver que buena parte de los esfuerzos educativos se pierden, ya que grupos importantes de la población, que generalmente son los más pobres, muestran resultados académicos que no son satisfactorios frente a los estándares mínimos fijados.

Evidentemente existen relaciones importantes entre estos resultados y la permanencia de los estudiantes –y por lo tanto la desigualdad tiene importantes implicaciones en la ineficiencia de los sistemas- lo que entre otras cosas ha motivado que buena parte de la acción educativa reciente se haya orientado a favorecer la calidad. Es particularmente importante que estas acciones apunten a favorecer, en primer término, a los más pobres, ya que son ellos los que muestran los resultados más deficientes.

Persisten, además, las tradicionales desigualdades en el sistema, como las desigualdades por género (que cabe aclarar han venido disminuyendo en la mayoría de los países y especialmente en los primeros niveles), por zonas urbanas y rurales, o por diversidad étnica, que completarían el diagnóstico de la desigualdad.

Con ello se ilustra que la región está bastante lejos de haber alcanzado la equidad, que es tanto de acceso como de permanencia y uso del servicio, como también de resultados académicos. Así, la universalización en la educación básica, es decir de una educación igual para todos, es todavía un espejismo a pesar de nuestros mandatos constitucionales.

Es posible alcanzar la equidad educativa siempre que las acciones y los esfuerzos educativos se orienten en ese sentido y que haya claridad y compromiso de los distintos actores. En este sentido, reviste singular importancia que se fortalezcan las acciones *Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*

Dentro de los cambios que apuntan el mejoramiento de la equidad, merecen destacarse el creciente énfasis asignado a la enseñanza preescolar (que permite nivelar la igualdad de acceso y uso de los primeros grados), el énfasis asignado al mejoramiento de la calidad de los primeros grados de la enseñanza primaria -- que es donde se observan las mayores discriminaciones -- el mayor rendimiento de las escuelas más deprimidas, y el cambio en algunos criterios de asignación de recursos, de manera que los recursos lleguen efectivamente a las poblaciones más necesitadas desde el punto de vista educativo. Se trata de acciones y tratamientos diferenciados que permiten desarrollar políticas universales.

Algunas políticas que promueven la igualdad de oportunidades en la educación básica

- Derecho universal a la educación básica (marco legislativo adecuado).
- Oferta universal del 1er grado, sin ninguna discriminación (económica, geográfica, étnica, de género, etc.).
- Oferta universal del 2do al último grado de la enseñanza básica y grados subsiguientes.
- Acciones que contrarresten la discriminación en el acceso y la permanencia en esos grados (bonos-transporte, apoyo financiero a familias en desventaja, apoyo alimentario).
- Oferta con insumos que satisfagan estándares básicos de calidad.
- Control de la comunidad: ningún niño fuera de la escuela.

- Presencia de preescolar, donde hay resultados débiles en el acceso y la permanencia.
- Flexibilización horaria.
- Acciones que contrarresten cualquier discriminación en la permanencia del estudiante durante sus estudios (apoyo de transporte, apoyo financiero a familias en desventaja, apoyo alimentario).
- Ayuda económica complementaria a quienes más lo necesiten.
- Explicitación de criterios de promoción entre grados y discusión de ellos con la comunidad.
- Desarrollo de elementos que hagan pertinente el programa docente a la comunidad.

Resultados

- Refuerzo académico a estudiantes más necesitados.
- Refuerzo académico a escuelas retrasadas.
- Refuerzo académico (y de infraestructura adicional, biblioteca-centros de computación, de recreación, etc.) en municipios retrasados.
- Existencia de mecanismos de evaluación y seguimiento.

Las distintas modalidades de provisión de los servicios educativos pueden mejorar la equidad educativa, siempre que en efecto ella sea un criterio que antecede la acción educativa. En efecto, y sólo para señalar un ejemplo, sólo con consideraciones de equidad puede diseñarse una adecuada asignación de recursos a la demanda: no sólo para que los recursos lleguen a quienes más los necesitan, sino también para que su monto varíe en función de las necesidades de la población, acrecentándose en aquellos grupos que muestran menores logros educativos (que se puedan reforzar entonces las acciones de mejoramiento de la calidad en esos grupos), o aumentándose en aquéllos que requieran recursos complementarios para poder permanecer dentro del sistema, como es el caso de los programas con subsidios complementarios como Progresía en México o Beca Escuela en Brasil. Ello supone, entonces, encarar acciones diferenciadas que corrijan las desigualdades de acceso, de permanencia y de uso de los servicios educativos. Ello supone primero un adecuado reconocimiento de dichas desigualdades,

para que puedan ser contrarrestadas. No hacerlo puede llevar a que las nuevas formas organizativas y de asignación de recursos aumenten, por el contrario, la inequidad.

En el trazado y desarrollo de la equidad educativa importa tener claro qué tipo de desigualdades se quieren corregir en un marco de posibilidades limitadas y por ende tener claros los objetivos perseguidos. Ello permitirá que la acción educativa sea evaluable, que es uno de los aspectos en los cuales más se requiere avanzar. Avanzar en la delimitación de los objetivos es un proceso que involucra a todos los estamentos de la sociedad, lo que supone, entonces, la búsqueda de consenso, todavía más difícil de obtener cuando deben fijarse prioridades dentro de posibilidades limitadas. Ese marco realista y la existencia de consenso en torno a él es uno de los grandes vacíos en el desarrollo de las políticas públicas de la región. Su consecución sería un gran paso, que conferiría mayor fortaleza y sostenibilidad a la política educativa.

Su búsqueda, y con ella la búsqueda de la equidad educativa, supone un importante reacomodo de los actores. Por su alcance, es un tema que incorpora a los distintos interesados en la educación: los encargados de las decisiones de la política educativa, quienes tradicionalmente y después de los grandes debates de comienzos de siglo han eludido la discusión, resolviéndola de manera particular y suponiendo que la equidad llegará naturalmente tan sólo garantizando una cierta financiación pública; los administradores de la educación en los distintos niveles, quienes deben dirigir su acción y favorecer las modalidades de provisión de servicios educativos más propicias a la equidad; los docentes y sindicatos, ya que su actividad se orienta a favorecer las necesidades de los más necesitados, a fin de alcanzar los estándares fijados e igualar los resultados de todos; y los usuarios, que con un papel más activo, con voz en las decisiones, pueden exigir su derecho a una mejor educación, como también cumplir con su deber de promoción y mejoramiento de los servicios educativos.

Los dos sistemas educativos que se perfilan

Los cambios recientes, y particularmente los organizativos que buscan favorecer la competencia entre oferentes educativos y que le confieren un mayor papel a los prestadores privados, se han introducido de acuerdo con dos modalidades: una por fuera del sistema educativo tradicional, cuya característica es la de incrementar la participación privada en la provisión del servicio financiada públicamente, en el entendido que es a través de ella y del establecimiento de pseudomercados educativos

que se puede mejorar la eficiencia del sector, y otra en la que los cambios se han realizado dentro de un sistema público que ha tenido la suficiente flexibilidad y apertura para asimilarlos. En estos últimos la provisión pública sigue siendo dominante, aunque con características distintas a las del modelo tradicional. Con la primera modalidad se generan los sistemas educativos duales, y con la segunda los sistemas públicos modernos.

El sistema dual

En el sistema dual coexisten dos subsistemas: el público y el semiprivado. El subsistema público tiende a estar dominado por los actores tradicionales, burocracia central y los gremios de docentes, es impenetrable y reacio a los cambios, sean éstos financieros u organizativos. Se caracteriza por estar centralizado o, en el mejor de los casos, por tener una cierta desconcentración de funciones. Utiliza asignaciones tradicionales de recursos, básicamente por insumos, asignaciones que en lo que respecta a los recursos humanos responden a las necesidades de los docentes que condicionan el presupuesto de todo el subsistema.

En este subsistema, los docentes, a través de sus gremios, tienen gran poder para afectar decisiones tales como los nombramientos, la ubicación, las modalidades de capacitación y la manutención de carreras docentes. En general, dichas decisiones apuntan a mejorar las condiciones de los docentes, lo que, sin embargo, en ocasiones puede resultar contraproducente para el desarrollo del sector. Por ejemplo, los intereses de ubicación espacial de los docentes no coinciden con los de las necesidades educativas, y sus traslados se vuelven, entonces, un tema difícil de abordar. Asimismo, en la fijación de los salarios, y más precisamente de los incrementos salariales, choca el interés de querer cobijar a todos los docentes por igual con el interés de vincular los incrementos al desempeño. Como es casi imposible aumentar de golpe los salarios de todos los docentes, su incremento en términos reales termina siendo bajo, contrario a lo que se podría alcanzar de otra manera. Para compensar estas deficiencias, los otros beneficios, como la estabilidad y las pocas horas efectivas de clase, cobran un peso desmedido. Todo ello tiene consecuencias negativas sobre la calidad de los servicios.

El problema del subsistema público radica, entonces, en que dada su conformación evidentemente centralizada y las tensiones entre sus actores centrales – gremios y burocracia central- es casi imposible introducirle cambios: los que favorecen

el mejoramiento de la calidad no necesariamente mejoran las condiciones de todos los docentes, los que mejoran las condiciones de todos los docentes no necesariamente mejoran la prestación del servicio, y además, para que tengan el impacto deseado, no son viables en términos fiscales.

En reacción a esta inmovilidad surge un subsistema paralelo, el semiprivado, caracterizado por un financiamiento público y una administración privada. No nos referimos aquí al tradicional sistema privado, con financiación y administración privadas, que siempre ha existido en la región, de tamaño reducido y concentrado en la población de mayores ingresos.

Este sistema nace como una reacción a las dificultades insalvables que presenta el subsistema público, en el cual el poder de los involucrados tradicionales hace imposible introducir cambios. El subsistema semiprivado tiene formas modernas de administración,

Una contradicción de este sector privado, es la de haberse apoyado en el sector público que lo ha subvencionado a través de sus docentes e infraestructura. En algunos países ha tenido libertad, y en otros a estado regulado por el sector público y asigna gran importancia a la gestión al nivel de la escuela; recibe los recursos públicos

generalmente a través de asignaciones por capitación o por subsidios a la demanda, formas que buscan incentivar la eficiencia y el comportamiento de los mercados; estas formas de asignación de recursos, además, proporcionan a los usuarios poder en las decisiones de su institución, otra de las características centrales de este subsistema; su forma de relacionarse con los docentes es distinta a la del subsistema público y está guiada en buena medida por la administración privada: sus salarios en términos absolutos son algo superiores a los del sistema público (ése es su atractivo), pero no ofrecen la misma estabilidad y tienen mayores exigencias en cuanto a la jornada diaria del docente.

Cabe advertir la importancia que cobra en este sistema la presencia de un ente regulador de nivel central, que es el llamado a impedir que este subsistema privado termine actuando como una rueda suelta o haciendo de la educación una “mercancía” (o “commodity”, según la expresión de Esping-Andersen Filgueira). Sin embargo, esa función vital de regulación es aún muy débil en la región, todavía más puesto que la regulación en lo social es una actividad nueva y de mayor dificultad que la

administración misma. En consecuencia, si bien el alcance del subsistema semiprivado está aún por determinarse, dadas las dificultades regulatorias señaladas no parece que vaya a ocuparse con la debida intensidad de la población más necesitada. Esta no es su inclinación natural, pues la población más necesitada exige una atención más costosa y dado que este subsistema se financia a través de formas per cápita, la posibilidad de la “selección adversa” siempre estará latente. Con ello se están acrecentando los riesgos de una mayor desigualdad y se está perdiendo una de las características esenciales de los actuales sistemas educativos: la de conservar un sistema común para toda la población.

Asimismo, dada la natural inclinación del subsistema privado por concentrar su atención en los grupos favorecidos de la población, que tienen mayores posibilidades para conseguir fuentes complementarias de financiación, el subsistema semiprivado ofrecerá una educación de mejor calidad (para los grupos más favorecidos) que terminará por fomentar la segmentación en calidad entre los grupos de población atendidos por los dos subsistemas. Con ello se estaría ofreciendo una educación diferenciada por grupos de población, basada en sus distintas posibilidades económicas, y la educación estaría perdiendo otra de sus principales funciones: la de favorecer una igualdad de oportunidades, en este caso de logro educativo.

El sistema dual supone, entonces, altos riesgos para la equidad educativa. No está clara la forma en que puede asegurarse que el subsistema público mantenga una presencia activa, en este caso dirigida a la población pobre, con los estándares de calidad debidos, o la forma en que puede asegurarse una buena regulación de todo el sistema, de manera que el subsistema privado tenga también estándares de calidad y de cumplimiento y que se minimicen los efectos de selección adversa de sus beneficiarios y cómo evitar que la segmentación natural que produce la existencia de dos subsistemas se profundice con el tiempo, ahondando con ello las desigualdades entre grupos de población.

El sistema público moderno

El sistema público moderno se caracteriza por tener financiación pública universal, presencia pública casi monopólica en la provisión y, a diferencia del subsistema público tradicional, por que su organización se ha modernizado: se observan cambios efectivos en la asignación de competencias educativas (que dan lugar a formas diversas y descentralizadas) una mayor participación de la comunidad en la gestión

educativa, y las formas de asignación de los recursos empiezan a seguir más de cerca las necesidades y los resultados educativos. En consonancia, se han producido cambios en las formas de remunerar y organizar los docentes. Las características modernizantes de este sistema son similares a las del subsistema semiprivado del modelo dual, pero dentro de un esquema público. En la región, los casos de Costa Rica y Brasil son los que más se le parecen.

Evidentemente, este sistema requiere nuevos actores, con poder de decisión, que alteren la tradicional tensión entre burocracia central y gremios de docentes. Sin alterar esta tensión que domina buena parte de las decisiones estratégicas del sistema público, es imposible modernizar el sistema público. La introducción de estos cambios no es, sin embargo, tarea fácil, como lo demuestran los resultados observados hasta la fecha en la región. Para promoverlos se requiere avanzar por lo menos en tres frentes, todos ellos de difícil desarrollo: la descentralización, los recursos financieros y la prioridad que se asigna al tema educativo.

En cuanto al primer frente, ya se indicó que la descentralización y la participación ciudadana son dos elementos fundamentales que pueden promover el cambio del sector.

Pero sus procesos de desarrollo tienen muy diversas modalidades, unas que llevan a promover realmente la participación activa de los distintos actores, y otras que terminan tan sólo reproduciendo al nivel local las tensiones tradicionales. Dada la economía política de las reformas educativas en la región, es más probable que sea la segunda modalidad la dominante, con lo que no se estaría logrando un cambio en la correlación de fuerzas del sector educativo.

Un segundo frente se relaciona con la sostenibilidad del sistema público moderno, asociado a la suficiencia de sus recursos financieros. En efecto, si bien los recursos totales que destinan a la educación los países de alto gasto educativo de la región serían, sin entrar en mayores consideraciones sobre la calidad, suficientes para asegurar una educación universal básica³, existen barreras (muchas de ellas impuestas por los intereses de los involucrados, otras por las mismas deficiencias normativas) que impiden en el corto plazo el uso más eficiente de estos recursos.

Así lo indican ejercicios sencillos como el siguiente: basta tomar los presupuestos educativos actuales de buena parte de nuestros países (de gasto intermedio

o superior), suponer que de ellos se destina un porcentaje adecuado a la educación básica y que éste se gasta en función de un gasto unitario adecuado (por ejemplo correspondiente al gasto unitario promedio de un año de primaria y secundaria de países de la región con buenos índices de calidad y eficiencia), para establecer que el número de estudiantes de primaria que podrían ser atendidos es superior al tamaño de la población en edad escolar, existiendo una suficiencia teórica de recursos, éstos no se pueden asignar inmediatamente en función de las necesidades. Mientras tanto, para asegurar que se cubran las necesidades -- requisito para la consolidación del sistema público moderno -- hay que asumir costos adicionales, de transición. Ha sido este el caso de la reforma del FUNDEP en Brasil. El panorama se complica más en los países de bajo gasto educativo o, incluso, cuando se elevan los estándares de calidad. En ese caso, los recursos que requeriría un sistema público moderno son superiores a los actuales, con esfuerzos fiscales adicionales, que no son siempre bienvenidos.

Esto nos lleva al tercer frente, que es la prioridad que se asigna al tema educativo. En efecto, sin que éste ocupe un lugar dominante en el programa de gobierno y en la opinión pública, no habrá ni los espacios ni el respaldo, ciudadano y político, y por ende también fiscal, para adelantar los cambios mencionados. Pero, nuevamente, aquí se evidencia una contradicción: el tema educativo ocupa formalmente un lugar importante, pero en la práctica no se la ha tomado en serio, olvidando con ello lo mucho que está en juego.

Sin duda, el sistema público moderno es el que mejor puede promover la equidad educativa, en tanto que el dual se orienta a la segmentación. Por las señales vistas hasta el momento, que han estado dominadas por la tensión burocracia-sindicato y por la falta de participación real de otros involucrados que puedan equilibrar la escena educativa, la consolidación de los sistemas públicos modernos está en entredicho, y con ella, la de la equidad educativa.

Los estudios de casos analizados describen el estado actual de algunas reformas educativas de América Latina. Éstas muestran grados importantes de avance y de logros en cobertura y eficiencia. Sin embargo, son menores los avances en calidad y, particularmente, en la equidad.

En el sector de educación y, pese a la inversión y cambios que se promueven, se mantienen las diferencias de aprendizaje entre escuelas y sectores sociales pobres;

medios o altos. El problema es general y “aún en los países de la región con cobertura extensiva y prolongada exposición de los estudiantes a la escuela, el ascenso de la enseñanza formal está cada vez más condicionado por factores externos, sobre los cuales ésta no tiene influencia directa” (Ratinoff, 1995: 27). El capital cultural y económico de las familias y la riqueza y complejidad de las interacciones y tecnologías con las cuales se relacionan inciden fuertemente en la calidad de los resultados que se obtienen.

El problema es clave porque cuestiona la relación paradigmática que se ha establecido entre equidad y educación. En efecto, y como señala, J. (C. Tedesco ,1998) esta relación no es unidireccional ni estática. Para obtener logros de calidad se necesita una “equidad social” de base y que este autor denomina *condiciones de educabilidad*. Tales condiciones aluden a los aprendizajes primarios que tienen los niños de códigos, hábitos y destrezas en su medio ambiente familiar y social. De este modo, las políticas educativas y sociales deben actuar en forma integral para producir cambios en esta realidad extra escuela y contribuir así a las condiciones que requiere una educación de calidad.

En general, los gobiernos en la región han asumido el discurso de la “calidad” por sobre la “equidad”. Este discurso es el que predomina para favorecer una mejor competitividad y excelencia. Pero ¿es el más apropiado para América Latina? La equidad ha quedado en un segundo lugar. El problema es la competitividad y se promueven experiencias más o menos parecidas en la región; descentralización; gestión; *voucher*; estándares; mediciones y aplicaciones de test, etc.

En efecto, por la acción de las agencias internacionales y los consensos políticos establecidos en la región existen modelos de reformas educativas que se promueven. Como en los ajustes económicos se busca (o se cree) en el funcionamiento de universales o de relaciones ya probadas y válidas para cualquier situación. Entre estos universales se destaca el papel que se atribuye a la gestión. Todo parece solucionarse con un mejor “management”. Se trasladan enfoques de la realidad empresarial a las escuelas o a los centros de salud.

Los estudios discuten este supuesto e indican un cambio que va más allá de logros de mayor eficiencia o de cambios en la gestión. Insertos en una transformación de las culturas institucionales destacan la importancia del liderazgo; mejoramiento de

los sistemas de interacción; desempeños basados en competencias; flexibilidad y diálogo en las soluciones y comunicaciones entre los distintos actores sociales que participan en los procesos de reforma en los contextos propios de su realización.

La economía política de las reformas debe relativizar los universales que se instauran. El peso de la cultura y de las tradiciones históricas son claves. Los países que tienen alta población indígena y rural son diferentes a los más homogéneos y principalmente urbanos. Por ello es recomendable que los bancos y agencias actúen con un amplio menú de opciones más que con un número reducido, facilitando así la posibilidad de que los países elaboren sus propias agendas en diálogo y discusión con las agencias.

Los conflictos de los procesos de ejecución de las reformas deben ser asumidos como algo positivo. Abren posibilidades y opciones. El conflicto puede ser utilizado en forma legítima como un momento para la redefinición de reformas que no han sido consultadas en forma previa. En el manejo de los conflictos se prueban los estilos de liderazgo. Los equipos que promueven las reformas en distintos niveles y espacios deben tener competencias para ejercer la mediación y construir consensos en torno a los objetivos y acciones que se promueven.

Es importante subrayar la necesidad de aumentar la capacidad de investigación y de aprendizaje de los países. Las limitaciones en los diagnósticos; fuentes de información y datos disponibles impiden elaborar propuestas bien fundamentadas y de calidad. No hay masa crítica en los países debido a la falta de apoyo a la investigación o por la transferencia de investigadores desde universidades y centros académicos a funciones políticas en los ministerios.

En varios de los estudios presentados se destaca la necesidad de crear una cultura evaluativa y de investigación para el aprendizaje en las instituciones y en la sociedad. Para lograr impactos las reformas deben contar con buenos diseños y sistemas de seguimiento; indicadores e instrumentos validados para verificar sus resultados.

Ahora bien, como afirmamos *ut supra*, la reforma responde a un tipo de estado. Aca la discusión no es solo pedagógica, sino y especialmente la discusión que nos debemos es política

De cara a este escenario, hoy se redobla la urgencia de retomar la valiosa tradición latinoamericana en materia de educación, teniendo especialmente presente la necesidad

de adecuar las estrategias a un contexto de amplia diversidad cultural, geográfica y social.

Para Gentili el principal desafío reside en reconstruir el sistema educativo dando más y mejor educación a los pobres como opción política inserta en un modelo de distribución y redistribución poniendo a la justicia social en el centro de las prioridades. El futuro de la educación secundaria dependerá entonces de su sentido democrático y de su pertinencia social.

Recurriendo a un estudio OIT enfatiza que los abandonos de la escuela media tienen como principales razones problemas familiares, económicos y por necesidad de acceso al mercado de trabajo o por embarazos prematuros. Las investigaciones de Marcelo Nieri⁵ son presentadas como particularmente relevantes al demostrar que la educación genera siempre un retorno económico que se incrementa conforme aumentan los años de escolaridad: a mayor nivel educativo mejores salarios. Ello, sin embargo, está condicionado en múltiples casos al color de la piel o al género de la persona; refiriéndose a Brasil señala que un joven blanco con primaria incompleta tiene 76,2 % de chances de estar empleado, en cambio las oportunidades de trabajo para jóvenes negros son siempre más bajas, sea cual fuere su nivel educativo.

Su identificación con la necesidad política de la escuela media está asociada a ser un espacio que ofrezca a los jóvenes la posibilidad de pensarse a sí mismos, “de entender los procesos que abren o clausuran oportunidades históricas”.

Los límites de la educación ante la pobreza

Una serie de factores ha contribuido a debilitar la idea generalizada de que la educación formal es el mejor camino para la movilidad social y para la superación de la pobreza. Uno de ellos es paradójico: la impresionante expansión de la cobertura escolar ha generado un nivel cada vez más alto de educación promedio. El nivel primario para muchos era suficiente; ahora, en cambio, cuando todos —o la mayoría— egresan de la educación primaria, las desigualdades se trasladan a exigencias de nivel medio o secundario.

La CEPAL señala que el capital educativo mínimo, en términos de acceso al bienestar y al correspondiente ingreso laboral, demanda completar el ciclo secundario y cursar por lo menos 12 años de estudios. En muchos países alcanzar ese umbral educativo se traduce, con una probabilidad superior al 80%, “en la percepción de un

ingreso que permite situarse fuera de la pobreza”. Cuando se ingresa al mercado laboral sin haber completado la secundaria, uno a tres años más de estudio no influyen mayormente en la remuneración percibida, y en la mayoría de los casos de poco sirven para salir de la pobreza. En cambio, el ingreso puede aumentar considerablemente cuando los estudios cursados se suman al umbral de 12 años de escolaridad (CEPAL La brecha de la equidad. Santiago, Chile, 1997).

Un estudio patrocinado por el BID sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza, define a ésta “como una situación en la que, en comparación con los hijos de padres sin educación primaria completa, terminan su educación secundaria antes de los 26 años de edad”. Esta definición presupone, entre otros elementos, que sería poco probable que aquellas personas que no hayan concluido su educación secundaria al cumplir 26 años de edad lo hagan en algún momento, y que sería mucho más probable que los que terminan la secundaria superen su condición de pobreza (principalmente mediante el acceso a mejores empleos). En otras palabras —señala el estudio—, el hecho de que los hijos de padres pobres hayan terminado sus estudios de secundaria se utiliza como umbral para determinar si se romperá o se perpetuará el ciclo de la transmisión intergeneracional de la pobreza. (La División de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo patrocina el estudio sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza, coordinado por el economista Tarsicio Castañeda. El documento final sirvió de documento básico en el Seminario Romper el ciclo de la pobreza: invertir en la infancia, celebrado en París durante la Asamblea Anual del BID en marzo de 1999. Desarrollo Social. Volumen, Edición 1. BID. Washington, DC., diciembre de 1998).

Otro factor gravitante es el denominado “credencialismo”, por el que se aumentan los requisitos de acceso a muchas ocupaciones que antes no los requerían, debido al más lento crecimiento de las oportunidades ocupacionales respecto a los niveles educativos alcanzados por la mayoría. Determinados niveles educativos no garantizan por sí mismos una movilidad intrageneracional.

Aldo Solari, uno de los principales estudiosos de las relaciones entre educación, ocupación y pobreza, señalaba tres bases fundamentales de política para abordar la desigualdad educativa:

- 1 • En primer lugar, es necesario universalizar la educación primaria o básica: “una educación común para todos los ciudadanos es un requisito sine qua non para la

creación de un punto de partida igualitario en una de las dimensiones más importantes de la vida social”.

2 • El segundo supuesto está vinculado al anterior: “para que la educación pueda tener el efecto de producir una mayor igualdad y una menor desigualdad, si se prefiere, ella misma debe ser igualmente distribuida o lo más igualmente posible”.

• La tercera base específica que causas muy diversas «generarían un proceso de expansión constante de la cobertura educacional»; este proceso haría realidad los dos anteriores. (SOLARI, Aldo: Santiago, Chile, 1994).

Mas el propio Solari alertaba a propósito de que el efecto de la educación formal en el caso latinoamericano está condicionado por las grandes desigualdades que caracterizan a nuestras sociedades.

El contexto estructural señalado antes limita claramente las posibilidades y potencialidades de las escuelas y de los centros educativos para crear por sí mismos igualdad donde esta no existe. La educación por sí sola no basta para superar dichas inequidades. La integración de políticas educativas con otras económicas y sociales orientadas a atacar conjuntamente las desigualdades anteriores deviene, entonces, en estrategia y en acción indispensables.

¿Son suficientes los énfasis de las reformas educativas en materia de equidad?

La pobreza y la desigualdad crecientes tienen claras expresiones en dificultades en el acceso a la educación y en los bajos resultados educativos de los pobres. Para referirse a contextos desarrollados se ha acuñado la expresión «bomba de tiempo pedagógica» para aludir a los hijos de personas analfabetas o con baja escolaridad (KOZOL, Jonathan: Barcelona, 1990).

En los países latinoamericanos los efectos de dicha bomba amenazan con ser peores. En ellos no sólo hay una gran masa de excluidos sino un orden de cosas que produce más excluidos.

Concretar el derecho impostergable a una educación de calidad a lo largo de toda la vida supone ahora un doble imperativo: disminuir o superar las crecientes condiciones de pobreza para mayorías nacionales y tomar en cuenta las exigencias propias de los procesos de globalización y de modernización en nuestras sociedades.

En las proyecciones hechas ante el nuevo milenio se señala que quienes no tengan acceso —e incluso manejo fluido— a la lectoescritura y a un segundo idioma, al conocimiento científico y matemático y al dominio informático, no poseerán las claves de la modernidad ni podrán ser considerados “alfabetizados” en el siglo XXI y, además, estarán decididamente condenados a ser “inapelables” (SILVEIRA, Sara: “La educación para el trabajo: un nuevo paradigma”. En: Seminario Taller La educación como instrumento para superar la pobreza y el desempleo. Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río. Ciudad de Panamá, 5-7 agosto 1998. Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, CAF, UNESCO, Ministerio de Educación. Panamá, 1998).

Estos elementos ponen una vara muy alta a los actuales esfuerzos de cambio educativo desarrollados bajo presiones de inequidad y de creciente pobreza características de Latinoamérica.

Aproximarnos mejor a la pregunta planteada sugiere asociar las actuales estrategias de transformación educativa al enfrentamiento de las que consideramos principales expresiones educativas de la pobreza: las *oportunidades de estudio y exclusión educativa en cuanto a acceso, permanencia y eficiencia*; el *analfabetismo*; las *desigualdades en los propios sistemas educativos*; y *la situación docente*.

Oportunidades de estudio en cuanto a acceso, permanencia y calidad

Es evidente que la notable expansión de la matrícula escolar constituye uno de los principales logros de los sistemas educativos en las últimas décadas. En 1994 más de 127 millones de niños y jóvenes eran atendidos por los sistemas educativos de nuestros países. Esto significa que de cada 100 personas de entre 5 y 24 años, alrededor de 55 asistían a una institución educativa, en comparación con un 46% registrado 30 años antes. Para lograr este aumento en la tasa de escolaridad fue necesario que, entre 1970 y 1994, las escuelas, colegios y universidades incrementaran sus cupos en un 75%, pues en ese lapso la población creció en un 48%.

El ideal de “primaria para todos” estaría muy próximo a alcanzarse, y con 9 de cada 10 niños asistiendo a escuelas primarias la reducción del analfabetismo adulto debiera ser significativa. En cuanto a educación secundaria, el índice de cobertura se duplicó en 28 años. El crecimiento de la matrícula universitaria de un 2% a un 18% en cerca de cinco décadas, hace, además, muy explícito el crecimiento educativo.

No obstante estos avances, el crecimiento de la cobertura se ha realizado en medio de graves deficiencias que han generado un retraso educacional respecto a otras

regiones del mundo de similar desarrollo relativo. Los grandes y efectivos esfuerzos realizados en la región para ampliar la cobertura educativa no son suficientes. Los sistemas educativos y los procesos socioeconómicos imperantes muestran la imposibilidad de crear bases más homogéneas de cultura integradora y de poder retener en el ciclo escolar a un mayor número de niños y jóvenes.

La expansión de la cobertura se realizó de forma lenta. La casi totalidad del avance se realizó en el período 1965–80, signado por una aguda crisis económica. En los últimos 15 años su expansión fue cinco veces menor que en los tres lustros anteriores (LONDOÑO, Juan Luis: En: PNUD, 1998. Op.cit).

Dicha expansión presenta, por lo demás, elementos de desigualdad y de falta de equidad distributiva. Sus olvidos y exclusiones han segmentado más aún la educación en nuestros países. Al inicio de la década de los 90' más de una tercera parte de los niños que comenzaron la primaria no la concluyeron, lo que representa más del doble de lo ocurrido en otras regiones del mundo. La fuerza de trabajo tiene un promedio de 5.2 años de educación, casi un tercio menor a la de otros países en similar grado de desarrollo (LONDOÑO, Juan Luis: En: PNUD, 1998. Op.cit).

La magnitud de estas cifras señala inequívocamente la desigualdad del ingreso y de oportunidades educativas en la región.

Algunos ejemplos nacionales son elocuentes: los estados más ricos del Brasil gastan hasta veces más que los más pobres por alumno matriculado; en el estado de Campeche, en México, un 30% de las escuelas ofrece sólo 3 ó 4 grados de instrucción, mientras que en el D.F. la cobertura de primaria completa se extiende hasta un 98% (PNUD. Educación. La agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. Talleres del tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, 1998).

Un fenómeno adicional y condicionante es el de la estratificación de los establecimientos educacionales, que genera procesos pedagógicos diversos. Esto se da no sólo en la clásica oposición entre escuelas públicas deficitarias y centros de carácter privado con mejores recursos, sino en sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos. Las escuelas de más prestigio atraen a los mejores maestros y acceden a superiores recursos, generándose circuitos de reproducción de inequidades en desmedro de los más pobres. Los niños con mayores dificultades de aprendizaje están, por lo

general, a cargo de los educadores menos calificados (TEDESCO, Juan C.: El desafío educativo: calidad y democracia. GEL (Colección controversias). Buenos Aires, 1987).

CAPÍTULO VIII

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de las reformas realizadas a lo largo del siglo XX, la constatación de la influencia del contexto social y familiar en la educación de las nuevas generaciones y el impacto de la sociedad de la información en los procesos de enseñanza y de aprendizaje han puesto de relieve que existen escenarios, instituciones y agentes educativos que han de contribuir a la acción educadora del sistema escolar si se pretende mejorar su calidad. Lo educativo, por tanto, debe asumirse globalmente y es necesario, en consecuencia, ideas innovadoras y nuevos aliados. Sólo de esta forma será posible en educación cumplir con los desafíos del nuevo milenio.

Las políticas educativas y las propuestas de transformación y mejora de la educación escolar no pueden reducirse a iniciativas centradas en el sistema escolar, sino que han de incorporar al conjunto de las instituciones en las que el ciudadano se desenvuelve a lo largo de su vida. Las políticas educativas serán eficaces en la medida en que tengan el carácter intersectorial y en la medida en que se orienten no sólo hacia los niños y jóvenes en edad escolar sino hacia las personas a lo largo de su vida.

Por otro lado es muy temprano para responder a cabalidad si nos encontramos ante una nueva ola de reforma de distinto signo a la producida un decenio atrás: el proceso es muy reciente, el ritmo de los avances varía de país en país y, salvo en el caso argentino, aún no se ha completado la etapa de reformulación normativa. En Argentina, por ejemplo la asignación universal por hijo, incrementó la matrícula educativa en un 25% en todo el país. Este dato se trae a colación, porque demuestra que la reforma educativa solamente no resuelve los problemas estructurales. Aquí está en juego el modelo de País.

Es evidente que existe desde los gobiernos y desde algunos actores sociales significativos en éste área –los sindicatos docentes, los estudiantes- la intención de revisar las políticas y las estructuras educativas tal como fueron delineadas previamente. Pero todavía no se puede afirmar tajantemente si ese proceso de revisión será culminado; y más aún, si supondrá la suplantación de un modelo por otro.

Pero aún con estas salvaguardas, el recorrido descrito en las páginas anteriores permite aseverar algunas observaciones de interés, que consignamos a continuación.

➤ No aparece una agenda de políticas educativas de relevo, de la misma envergadura de aquella otra que marcó la década de los noventa. En términos generales, las nuevas normativas y propuestas apuntan a reafirmar principios generales vinculados al derecho a la educación, a refinar las formas de gobierno existentes y a rectificar aristas disfuncionales de los respectivos modelos nacionales. En algunos casos, ellos suponen la restauración de estructuras anteriores, en otros, la experimentación de nuevas soluciones (alternativas a la educación municipalizada en Chile) o variantes de lo actual (cogobierno dentro de la tradición estatista en Uruguay,). Pero no se advierte en ningún caso una propuesta maximalista y sistemática de reestructura educativa.

➤ Hasta el momento, las reformas propuestas no modifican sustancialmente la relación de lo público y lo privado en la arena educativa. Así, se mantienen intangibles la rígida separación entre ambos sectores y la figura del Estado Docente en Uruguay, la indiferenciación público – privado en Chile y el esquema tradicional de subvención pública y autonomía relativa de los colegios particulares en Argentina.

➤ Tampoco se afecta sustantivamente la distribución de poder a la interna del sector público, entre las autoridades nacionales y las provinciales o municipales. No obstante, puede apreciarse cierto incremento de las competencias centrales de regulación y supervisión (la previsión de la "emergencia educativa" en Argentina, la búsqueda de alternativas a la municipalización en Chile).

➤ Se evidencia una preocupación de todos los gobiernos de tramitar las transformaciones dentro de esquemas participativos y de concertación, en detrimento de los armados más centralizados y tecnocráticos que les precedieron. Dentro de esa matriz común, el vínculo entre esa estrategia de policy making y los productos efectivos del accionar gubernamental, su función y el rol de los diferentes actores varía de país en país.

➤ El recambio en los elencos gobernantes ha supuesto también un cambio en el protagonismo relativo de los actores sociales. En los tres países los gremios docentes y estudiantiles expanden su esfera de influencia, en tanto los elencos técnicos y el sector privado de la educación pierden parte de su predicamento.

➤ Ocupan un lugar más importante en las agendas gubernamentales temas que no fueron centrales en la reforma anterior, tales como el incremento sostenido del gasto público en educación (y no sólo su racionalización), la formación docente, la enseñanza técnica, etc.

➤ Respecto al contexto demográfico, la tasa de crecimiento de la población va disminuyendo y, por tanto, la población se envejece. Esto conlleva dos desafíos para la educación, calidad y equidad junto con asegurar cobertura, y asegurar nuevas oportunidades educativas a la población de mayor edad.

➤ En relación con el contexto económico y social, la pobreza en algunos de los países analizados no ha disminuido y hay señales de que la educación puede contribuir a superarla. Esto sugiere la necesidad de dar mayor atención a los temas de equidad en la oferta del servicio educativo.

➤ La diversidad cultural existente en América Latina y el Caribe no es un obstáculo al desarrollo sino una posibilidad que se debe aprovechar. Las experiencias muestran las ventajas de fortalecerlas e incorporarlas en el diseño de políticas y programas educativos. – El importante aumento de los recursos invertidos en educación durante el período, sea en cantidad y calificación de personal docente, infraestructura, equipamiento y materiales didácticos, así como en recursos financieros no han sido suficientes para asegurar la calidad de la educación para todos. Por tanto, será necesario revisar las formas de gestión de esos recursos para que permitan efectivamente asegurar una educación de calidad para todos

y/o ver nuevas modalidades de atención educativa con las TIC y/o de obtención y uso de nuevas fuentes de recursos financieros.

➤ En lo relativo al alcance de la educación: acceso, cobertura y participación, se observa en especial lo siguiente:

- Tanto la educación infantil como la secundaria están siendo objeto de gran atención y expansión,

-Especialmente en aquellos países que han resuelto la meta de la cobertura universal de la educación primaria. Es, por tanto, una tarea importante en los próximos años avanzar en el conocimiento de ambos niveles educativos para ayudar a definir políticas efectivas de desarrollo de éstos.

- Para mejorar la calidad, equidad y eficiencia de la educación se han desarrollado nuevas formas que den mayor participación de los padres y a la sociedad civil en la educación.

➤ Muchas de las experiencias muestran ventajas y posibilidades que es preciso reconocer. Dar a conocer y analizar dichas experiencias para expandirlas es un tema emergente.

➤ La equidad y la calidad de la educación están unidas. Aunque hay avances en la región en mejorar la equidad según la dimensión geográfica y de género aún no se ha resuelto bien la equidad en la atención educativa de acuerdo al nivel socioeconómico y a la diversidad cultural.

➤ Las experiencias desarrolladas en varios países en gestión descentralizada y en educación intercultural bilingüe muestran las posibilidades para mejorar la equidad y la calidad de la educación.

➤ Aun cuando los esfuerzos para elevar la calidad de los aprendizajes observan un conjunto bastante amplio de estrategias, que según la evidencia empírica supone conllevará un efecto positivo en la misma, la instrumentación de ellas hasta ahora ha descansado fundamentalmente en el financiamiento externo. Esta situación puede ser un obstáculo que ponga en serio riesgo su futura sustentabilidad, si

no se prevé el financiamiento nacional que garantice su vigencia en el tiempo.

➤ Si bien existe cierta evidencia empírica de que acciones planteadas por la región tenderían a mejorar los niveles de calidad de los aprendizajes, es importante establecer mecanismos de evaluación que además de observar aspectos relativos a su instrumentación en tiempo y forma, también observen y ponderen los impactos reales que tienen en los niveles de aprendizajes de los niños. Lo anterior permitirá hacer estudios de costo beneficio, que sirvan de base para determinar la combinación adecuada de proyectos y recursos para un más significativo incremento en los niveles de calidad de los aprendizajes, en un menor tiempo y con la menor cantidad de recursos.

➤ Afrontar tales desafíos supone fortalecer los mecanismos ya existentes, ampliarlos al total de las disciplinas y grados educativos, hacerlos comparables en el tiempo, romper con la todavía existente resistencia para publicar la información que da cuenta de resultados en materia de calidad de la educación.

➤ El impacto social de la educación ha sido escasamente identificado en la región por falta de definiciones conceptuales y de metodología que permitan construir indicadores que lo demuestre.

➤ Es un área de estudios e investigaciones sociales necesaria de desarrollar más, para demostrar las relaciones que la educación tiene con la sociedad y de ésta con ella, facilitando una evaluación más integral de sus resultados.

➤ La gestión de la educación ha mostrado avances en la región en tres sentidos: aceleración de diversas experiencias de descentralización y de mayor autonomía de la escuela; mejoramiento de los sistemas de información para la toma de decisiones a través de la producción y análisis de estadísticas educativas, y construcción de indicadores para superar los vacíos y dificultades encontradas para disponer de información confiable y oportuna. Lo anterior está unido a

un proceso reciente de mayor sistematización de innovaciones educativas en los países.

➤ Es una tarea pendiente para los próximos años evaluar los procesos de descentralización que los países están llevando a cabo, así como de la autonomía de la escuela con relación a la calidad de la educación. Es también tarea a completar por los países la construcción de indicadores comparables y confiables y la sistematización de experiencias innovadoras en educación.

➤ Tanto la gestión de la educación como los procesos educativos como tal se están beneficiando del uso de nuevas tecnologías de la comunicación y la información, pero esto exige dar mayor atención a las experiencias realizadas y a las posibilidades que se abren en el mundo globalizado para utilizarlas efectivamente. Esto ayudaría a disminuir la brecha de inequidad en la calidad de la educación para todos en los países de la región.

Los gobiernos del Cono Sur parecen apostar por transformaciones educativas sustentadas en amplios apoyos sociales, con continuidades y regresos a las tradiciones institucionales nacionales y modificaciones parciales de las reformas más recientes. Recién en los próximos años podrá evaluarse si estos operativos se arraigan y expanden conduciendo a transformaciones educativas de porte, o se limitan a encarnar variantes de construcciones anteriores. Y lo que es más importante aún, el paso del tiempo también permitirá apreciar si este nuevo momento reformista logra impactar efectivamente en las variables sustantivas del fenómeno educativo, como son los niveles de aprendizaje de los estudiantes y su distribución entre los distintos sectores sociales.

Los recientes cambios educativos se han producido mayoritariamente alrededor de los temas organizativos y financieros, representan un avance importante en la definición de las acciones educativas, mientras que el debate sobre las políticas educativas y las propiamente pedagógicas que dominaron las acciones educativas en años pasados, resultaron insuficientes para generar los resultados educativos requeridos por la región. Sin embargo, aún falta armonizar mejor los diferentes enfoques (de política, técnico-pedagógico y organizativo-financiero), lo que resulta esencial para alcanzar los resultados deseados.

Los cambios organizativos han tenido como racionalidad dominante el aumento de la eficiencia. Algunas de sus características centrales son las nuevas formas de asignación de recursos en función de la población atendida, la descentralización de la gestión educativa hasta el municipio e incluso hasta la institución escolar, y la creación de espacios que garanticen una mayor participación comunitaria, tanto en la gestión como en el control y compromiso con sus instituciones y, en menor grado, en algunas decisiones técnico pedagógicas.

Como muchos de estos cambios han chocado contra la inmovilidad del sector público educativo, ello ha significado que algunos países han empezado a perfilar sistemas educativos duales, en los cuales se fortalece un subsistema de educación semiprivado (de financiación pública y administración privada) que procura compensar las deficiencias de un subsistema público reacio a los cambios. Sólo en los países donde las tensiones entre los actores tradicionales -- la burocracia central y los gremios de docentes -- son menos marcadas y donde hay mayor posibilidad para introducir reformas en el sector público, los cambios se están desarrollando dentro de la educación pública.

Los sistemas que empiezan a perfilarse suponen, sin embargo, riesgos que pueden incidir negativamente en el desarrollo de la equidad educativa. El modelo dual presenta el riesgo de llevar a una segmentación de la población al abrir el sistema educativo en dos: el subsistema privado puede terminar ofreciendo una educación de mejor calidad concentrada en los estratos superiores, en tanto que el subsistema público puede quedarse con una educación de calidad inferior para los más desfavorecidos. Para minimizar este efecto negativo, el papel de la regulación educativa es definitivo, pero aún falta a este respecto mucho camino por recorrer. Por su parte, el sistema público moderno presenta el riesgo de terminar reproduciendo los vicios de los sistemas públicos actuales quedando atrapado en las recurrentes tensiones entre burocracia y gremios de docentes. Fallar en lo primero es ahondar en la segmentación social a través de la educación; fallar en lo segundo es mantener los resultados educativos actuales, con sus grados de ineficiencia.

Para evitar caer en los riesgos aludidos, se hace necesario enfrentar abiertamente el tema de la equidad. Ello no sólo por justificaciones éticas, e incluso económicas, sino reconociendo a que sin equidad educativa es imposible obtener sociedades armónicas. Para responder a los nuevos retos de la sociedad del siglo XXI, a los nuevos retos de la sociedad del conocimiento, es imprescindible modernizar nuestro sistema educativo,

que nos fijemos unos objetivos específicos para esta década que respondan a las necesidades que tienen tanto los jóvenes en edad escolar como la población adulta para disponer de los instrumentos necesarios para su desarrollo personal y profesional.

Diversos estudios internacionales indican que en las sociedades desarrolladas, en el horizonte de los años 2020-2025, sólo el 15% de los empleos serán para personas sin ninguna cualificación.

La equidad y la excelencia son dos principios incuestionables de las políticas orientadas a la mejora de la calidad de la educación desde una perspectiva que entiende la educación escolar como un instrumento básico para el progreso económico y social.

Con este reconocimiento, el tema educativo cobraría otra dimensión: volvería a ocupar el lugar preponderante que merece en la agenda pública, y el diseño y la puesta en ejecución de las políticas educativas serían más explícitos en sus estrategias y caminos a transitar para alcanzar la equidad educativa, sin suponer erróneamente que a ella se llegará inercialmente. Este trazado le dará dirección a las nuevas modalidades de provisión educativa, favoreciendo un mejor uso de los escasos recursos públicos disponibles. Ocuparse abiertamente de la equidad educativa es también un buen punto de partida para promover el realineamiento y la mayor comprensión entre los actores educativos. En particular, obliga a que quienes adoptan las grandes decisiones vuelvan a participar en el debate sobre la educación. El deterioro generalizado del sistema educativo y de la escuela media para el caso específico de los jóvenes entre 14 – 18 años, aparecen en el diagnóstico de los expertos como factores dinámicos de exclusión social de los jóvenes, que restringe la performance de este sector (a nivel de proyecciones personales y biográficas a largo plazo) en los espacios de participación social, política e institucional; en las dinámicas de inclusión, reciclaje y permanencia dentro del sistema productivo y en el desarrollo de competencias, conocimientos y actitudes a través de los procesos de formación y capacitación permanente.

Paradójicamente las modificaciones políticas elaboradas en el ámbito de la educación media se perpetraron en concordancia a la imperiosa necesidad política del gobierno de superar los problemas de déficits y disfuncionalidades estructurales detectadas en la mayoría de los espacios institucionales. Partiendo de dicha evaluación sobre el contexto histórico de las políticas educativas se avaló como lícito y pertinente la puesta en marcha de un ambicioso proceso de reorganización global que afectara

directamente las premisas orientativas del sistema educativo, a saber concernientes con al criterio didáctico - concepcional para las tareas de enseñanza y aprendizaje, al estilo de producción, administración e inversión de los recursos infraestructurales, a la coordinación y redimensionamiento de actores, sectores y escenarios de organización, gestión, planificación, capacitación y evaluación del rendimiento de la política educativa, etc..

Pese a este consenso relativo desarrollado en la comunidad educativa, en los “patios internos” de la organización política e institucional de la educación persistieron posiciones resistentes, críticas y escépticas que daban cuenta de la confusión y ambivalencia de los postulados políticos sugeridos por la reforma y ya entonces se pronosticaba la imposibilidad de alcanzar los objetivos ligados a una distribución más justa, eficiente e igualitaria de los beneficios de la educación pública dado los fuertes condicionamientos sociales y económicos de la crisis.

Además se consideraba como idea fuerza de la reforma, problematizar e integrar a nivel político y curricular los cambiantes y polivalentes nichos culturales e identitarios ligados a las formas emergentes de organización social en un plano local y global, para así poder acompañar la transformación y repercusión de este nuevo escenario histórico en relación a los nuevos procesos de socialización, identificación y comunicación.

Con la misma intensidad se ponderaba como nodal bregar por una oferta educativa que no escindiera sino interpretara e incorporara críticamente como contenidos de la enseñanza la nueva estructura del estado (y su dispositivo institucional), el sistema productivo y la sociedad, aludiendo a la necesidad de organizar desde el ámbito educativo instancias de participación, representación y discusión democrática circunscriptas a la arena civil y política de la vida social (Filmus y Miranda, 1999).

A pesar de la coherente formulación de metas y fundamentos políticos, teóricos y metodológicos, su transpolación en el complejo universo de la práctica se perpetró de modo deficitario, hecho que se manifestó en la insuficiente coordinación y evaluación *localizada y sistémica* de las diversas instancias y espacios educativos de transformación política, institucional, curricular, profesional y socio-comunitaria (Tenti Fanfani, 1998, 2000; Tedesco, 1995, 1998).

Esta ruptura afectó a los **agentes políticos e institucionales** responsables de impartir el servicio educativo y a los **parámetros normativos - jurídicos, curriculares y políticos** de la reforma que no pudieron ni supieron responder adecuadamente a la dimensión cualitativa y cuantitativa de los desfases y contradicciones dominantes precedentes en el sistema educativo. En consecuencia la mayoría de los postulados de la nueva ley quedaron reducidos a un cuerpo normativo de óptima contribución teórica prescriptiva, escasamente aproximable a la compleja realidad educativa estructural del país (Puiggrós, 1999).

La falta de adecuación del sistema educativo pos-reforma al cambiante y heterogéneo mundo laboral, civil y político de los jóvenes representa para dicha área de formación educativa una limitante significativa, que trunca el desarrollo de estrategias alternativas y la introducción de propuestas actualizadas e innovativas referidas a la inclusión, formación y promoción social, civil y laboral de los sujetos. Los profundos desajustes perpetrados entre la estructura política educativa de corte tradicional y las nuevas exigencias planteadas por la economía globalizada y el sector productivo local - a ella orientada - vigoriza el distanciamiento prevaleciente entre la formación, el empleo y el trabajo cual refuerzo histórico de una polarización estructural de larga data manifiesta en el seno del sistema educativo.

En este marco se presentan tanto el contenido curricular irrelevante como la disociación teoría – práctica; cultura escolar y cultura social; institución escuela y el resto de las instituciones sociales como los aspectos más restrictivos que diluyen la pertinencia y la alternativa de mejor adecuación de la oferta educativa a las múltiples demandas tanto estructurales como subjetivas que condicionan la vida de los actores en su singularidad así como en su proyección social (proyecto de vida). Cabe agregar que estas dualidades priman aún en toda la extensión de la formación educativa juvenil, encarnando en los diversos contextos dinámicas, lógicas y fachadas polisémicas.

Sobre este punto se constata además que el contenido curricular que se imparte, está aún dominado por rasgos teoricistas y abstractos así como enciclopedismo y insularización de la cultura educativa; del mismo modo la ausencia e insuficiencia de equipamientos tecnológicos, materiales, profesionales e investigativos no consecutieron a la formulación ambiciosa de objetivos y prerrogativas; el desfase, caducidad (desactualización) y desaparición de programas y cursos alternativos de formación y capacitación destinados a la compensación y desarrollo estratégico de las deficiencias

educativas registradas en los sujetos del aprendizaje –en su mayoría procedentes de sectores pobres y desventajados -. La combinatoria de todos estos indicadores, alentó el distanciamiento y obsolescencia del aporte de la nueva política educativa en inclusión, tornándose así esta valiosa alternativa de innovación en mera imposición externalista, modernizante y retórica carente de plausibilidad y de contrastación histórico y social.

En esta última sección nos interesa presentar **algunas sugerencias** para la reflexión acerca de las estrategias de cambio del sistema educativo.

Estas sugerencias consisten en destacar la necesidad de enfrentar simultáneamente las demandas de los jóvenes de familias pobres que recién acceden a la enseñanza media y las necesidades de los sectores ya incluidos, que demandan la transformación de la oferta tradicional. Obviamente, no se trata de ofrecer a los nuevos sectores la oferta tradicional y modificar esta oferta sólo para los ya incluidos. La complejidad de la situación actual consiste, precisamente, en la necesidad de enfrentar todo al mismo tiempo. En este sentido, estas sugerencias se pueden organizar alrededor de tres proposiciones.

La primera de ellas destaca la necesidad de hacerse cargo de la complejidad y heterogeneidad de situaciones existentes, evitando soluciones únicas.

La segunda proposición se refiere a las políticas de transición.

Ante el desafío de una educación media universal surge necesariamente el interrogante de por qué una proporción significativa de adolescentes no concurre a ningún establecimiento educativo. Podemos decir que hay básicamente tres configuraciones de fenómenos que contribuyen a que esto ocurra.

En primer lugar, existe aún un importante déficit de oferta educativa de nivel medio en la región. Resultado de una tradición en que la escuela media estaba orientada hacia una minoría, amplias regiones, especialmente en zonas rurales, carecen de establecimientos donde convocar en forma creciente a estos jóvenes.

Un segundo factor tiene relación con el obstáculo que representa para muchos jóvenes la gran prevalencia de situaciones de precariedad y pobreza en que viven. La década del 90 profundizó un escenario previo de alta incidencia de la pobreza, al mismo tiempo que acrecentó los niveles de vulnerabilidad de las familias de los sectores medios y bajos, por lo que los jóvenes se ven crecientemente involucrado en asumir responsabilidades en la construcción del bienestar de sus familias. Para ellos, la

urgencia del presente invita a renunciar a aquellas inversiones cuyos beneficios se apreciarán recién en el mediano o largo plazo.

Por último, hay un significativo desajuste entre las características formales de la oferta educativa y el desempeño real de los actores del proceso pedagógico. Existe tanto un “malestar docente” bastante generalizado, como un malestar de los alumnos, que no encuentran en la escuela un espacio para aprendizajes socialmente significativos.

La coexistencia de estos tres factores lleva a que el desarrollo de políticas educativas orientadas a la expansión de una educación media de calidad debe articular acciones muy diversas. En principio, se requiere de un incremento significativo de la inversión en infraestructura, que no necesariamente pasa por la expansión de los modelos tradicionales de escuela sino por formas alternativas en las cuales podrían jugar un papel destacado las nuevas tecnologías de la información. Además es necesaria la articulación de las políticas educativas con el resto de las políticas sociales, lo cual, a la luz de la experiencia, ofrece dificultades más serias de lo previsto. Por último, las reformas pedagógicas, los cambios en los estilos de gestión, la modificación sustancial del perfil y del papel de los profesores parecen ser ejes centrales para el logro de este objetivo.

En la actualidad la mayor parte de los países de la región están desarrollando planes y programas que contemplan esta diversidad de acciones. La tipología de países presentada nos advierte sobre la imposibilidad de pensar en políticas únicas para la región. En los países del Cono Sur, los altos niveles de escolarización permiten ver que son, en términos relativos, los que menos obstáculos encuentran en la falta de una red de establecimientos que permita el acceso a los jóvenes, o en las situaciones de pobreza que impidan que ellos puedan estudiar. En estos países, el énfasis debería estar puesto en las reformas pedagógicas, en respuesta a las crecientes demandas de calidad. En otros países de los muestran el crecimiento de sus tasas de escolarización el impacto positivo de las políticas de expansión de la educación media que se están llevando a cabo. Pero las precarias condiciones de vida de una parte importante de los jóvenes amenazan con imponer un techo a la expansión educativa, por lo que adquiere especial relevancia la articulación de las políticas educativas con el conjunto de las políticas sociales. Por último, los países, cuyo principal obstáculo radica en la ausencia de un desarrollo económico y social mínimo para poner en marcha el proceso de expansión de la educación media, se ven ante la necesidad de desarrollar un conjunto de políticas

educativas que difícilmente puedan tomar del resto de la región. Por el contrario, el desafío de educar en condiciones de extrema pobreza apela a un ejercicio creativo en el cual la dimensión pedagógica debe tener un claro liderazgo.

Ahora bien, los países deberían además asumir esta diversidad de escenarios dentro de sus fronteras. Los desafíos difieren en las zonas urbanas y rurales, y las estrategias a ser desarrolladas ante problemas similares no pueden ser las mismas en grandes ciudades de ingresos medios y en pequeños pueblos empobrecidos. Aún los países mejor posicionados en términos económicos y sociales cuentan con amplias regiones de extrema pobreza, y cabe aquí recordar que no es lo mismo promover la educación en una comunidad pobre de un país pobre que hacerlo en una comunidad pobre un país de altos ingresos. Pareciera que tampoco es posible pensar en políticas únicas a nivel nacional. Desatender la creciente heterogeneidad social mediante políticas homogéneas significa su profundización.

Las políticas educativas, al igual que las políticas sociales en su conjunto, requieren hoy de un diagnóstico más agudo, que permita captar la creciente complejidad de los escenarios en los que se debe actuar, y de la capacidad de articular un conjunto amplio de instrumentos en función de la especificidad de las situaciones a las que hace frente. Una política basada en el reconocimiento de la diversidad es la única que puede garantizar homogeneidad en sus objetivos.

El análisis de los procesos de transformación educativa ha permitido apreciar tanto sus características visibles como sus ausencias. En este sentido, la experiencia reciente parecería indicar que una de las ausencias más significativas se refiere a la escasa consideración prestada a las dificultades que presentan los procesos de transición entre las situaciones existentes y los puntos de llegada que se pretenden conseguir.

La transición entre ambas situaciones está rodeada de características que, en cierta forma, obligan a un tratamiento específico. Así, por ejemplo, sabemos, a través de toda la información proporcionada por los sistemas de medición de resultados, que la enseñanza secundaria está recibiendo, y recibirá aun por algunos años más, estudiantes con serios déficits en el dominio de los códigos básicos de la lectura, la escritura y el cálculo.

También sabemos que los profesores se desempeñan en base a representaciones, intereses corporativos y tradiciones profesionales que no se modificarán simplemente porque cambien los contenidos de los planes de estudio o sus condiciones de trabajo.

La demanda de elaboración de un proyecto por establecimiento, surgida a partir de la mayor autonomía a las escuelas provocó respuestas diferentes. Las escuelas que ya tenían capacidad para elaborar sus proyectos, mantuvieron esa línea. Muchas otras, sin embargo, se limitaron a copiar textos producidos por las editoriales provocando de esa manera un homogeneidad curricular, los estilos de gestión así como las estructuras de la oferta escolar no pueden ser las mis-mas en el comienzo de los procesos de transformación que en etapas más avanzadas. En este sentido, nos parece necesario introducir la idea de políticas de transición, válidas para situaciones específicas y por períodos específicos de tiempo (diseños curriculares de transición para las cohortes de alumnos que entran a la enseñanza media o a alguna de sus modalidades, en los próximos años, títulos de transición.

Reflexionar acerca de estas políticas de transición permitiría superar las opciones actuales en los procesos de transformación educativa, que se basan en la reforma general o en innovaciones que afectan a un número reducido de establecimientos y que luego son generalizadas al conjunto.

Las estrategias de cambio implementadas en la región parecen haber llegado a un punto en el cual, para que se traduzcan en modificaciones en el proceso y en los resultados de aprendizaje, es preciso otorgar mayor prioridad y atención a la dimensión pedagógica y cultural. En este sentido, existen dos dimensiones fundamentales. La primera de ellas se refiere a los docentes. Frente a los desafíos educativos que deben enfrentar los países de la región en el marco de profundos procesos de transformación social, el papel del docente no puede ser subestimado ni sustituido por los otros insumos del aprendizaje. La segunda dimensión se refiere a la pedagogía como disciplina. Además de docentes motivados, bien equipados y encuadrados en instituciones que les permitan el desarrollo de su autonomía profesional, es necesario disponer de las respuestas pedagógicas apropiadas para trabajar en contextos sociales y culturales tan complejos como los que se registran en la región.

En definitiva, la gran pregunta pasa por la posibilidad de educar en condiciones de alta inequidad. En América Latina carecemos de una fuerte pedagogía de la

diversidad, que nos ofrezca metodologías y técnicas de trabajo apropiadas para resolver los problemas de aprendizajes de poblaciones culturalmente heterogéneas, en condiciones de pobreza. En el caso de la enseñanza secundaria, la complejidad aumenta porque las respuestas pedagógicas que se demandan se refieren a adolescentes y jóvenes que atraviesan un período siempre difícil y conflictivo. En la medida que estos problemas son intensivos culturalmente, las respuestas también estarán marcadas por el contexto cultural en el cual se elaboren.

POSIBILIDADES DE CAMBIO

En este contexto cabe preguntarse qué posibilidades de cambio existen en la educación secundaria en los países mencionados como objeto de estudio y demás países de América Latina y el Caribe. Cabe preguntarse también de qué forma puede la educación secundaria resolver la dicotomía entre los cursos académicos y técnicos, convertir simultáneamente la educación media académica en una extensión de la educación básica, más general, de alta calidad y orientada hacia la solución de problemas, y retener de manera satisfactoria el creciente número de estudiantes de bajos ingresos que constituyen el nuevo cuerpo estudiantil preparatoria para la universidad.

¿Están los países de América Latina y el Caribe adoptando medidas con ese objeto?

El debate más reciente en materia de reforma sugiere tres posibles “reestructuraciones” importantes de la educación secundaria en América Latina:

Al igual que en la educación primaria, en las escuelas secundarias académicas (preparatorias para la educación superior) podría hacerse énfasis en mejorar la calidad y precisar la orientación (incluso en momentos en que se expande la escolaridad secundaria). Para ello se requiere modificar el plan de estudios a fin de que el aprendizaje esté basado en problemas, por un lado, y transformar la pedagogía de una ciencia frontal a una ciencia participatoria, discursiva y basada en el laboratorio (Scheifelbein, 1994). Pero ello implica transformar de técnico a intelectual el concepto social del profesor de la enseñanza secundaria académica.

De esta manera, la fuente principal de nuevos profesores serían los egresados universitarios formados en las asignaturas especializadas, con formación pedagógica en el empleo, en lugar de recurrir a profesores que reciben su formación especializada en colegios normalistas postsecundarios. También implica elevar radicalmente el *nivel* de

las escuelas secundarias públicas para que estén a la altura de las mejores instituciones públicas y privadas (Rama, 1992).

En los Estados Unidos a este proceso se le ha denominado *reforma sistémica* (O'Day y Smith, 1993). En muchos países de América Latina y el Caribe, como Argentina, Costa Rica, Perú y Uruguay, entre otros, en los cuales a juicio de algunos observadores parece haber una declinación más que un mejoramiento en la calidad de los profesores de la escuela secundaria (en particular entre los nuevos profesores), si esta hipótesis fuera cierta habría que hacerse un enorme esfuerzo a largo plazo.

Como ocurre con el mejoramiento de la calidad de la educación primaria, el de la escuela secundaria requiere la utilización de “exámenes de aptitud” para los estudiantes en el último año del ciclo secundario y también pruebas evaluativas con el objeto de orientar el mejoramiento de la capacidad *de las escuelas* para impartir una educación de calidad más elevada.

Los educadores están preocupados por el creciente número de estudiantes que egresan de la enseñanza media académica pero no se matriculan en las universidades. Sin embargo, en modo alguno se tiene una indicación clara de si en general estos egresados salen mejor o peor preparados para el mercado de trabajo que los egresados de las escuelas técnicas. En verdad, estas comparaciones entre las escuelas secundarias académicas y técnicas/profesionales pueden ser equívocas si no se tienen en cuenta la amplia variedad de las situaciones y las circunstancias.

En suma, la cambiante función de las escuelas secundarias, de una educación relativamente selecta a una educación relativamente popular, está llevando a los reformadores a reconceptualizar la estructura y el tipo de enseñanza y aprendizaje en esas escuelas. Tanto la escuela secundaria que prepara para la universidad como la escuela secundaria técnica, con prescindencia de que sus estudiantes en última instancia ingresen o no a la universidad, son de calidad demasiado baja para preparar a los estudiantes para la economía y la sociedad del siglo XXI. Los reformadores propugnan grandes cambios en la formación de los docentes, el proceso de enseñanza y el plan de estudios, de modo de hacer mucho más hincapié en niveles elevados, capacidades de solución de problemas y enseñanza y aprendizaje participatorios. Además, a nivel de toda la región se considera que la educación técnica y profesional (incluida la formación de maestros) tiene que hacer énfasis en planes de estudios prácticos y orientados hacia

el empleo a fin de mejorar la capacidad del estudiante para solucionar problemas y dotarle de pericias de trabajo en consonancia con el siglo XXI.

En sociedades como las latinoamericanas hay una doble sensación de vértigo y parálisis. El vértigo de los saciados que no tienen tiempo para ordenar toda la información a la que tienen acceso y que gozan de ambientes familiares y de establecimientos educativos que estimulan sus autoaprendizajes; y el desvanecimiento diario de mayorías que tienen como principal objetivo asegurar la comida diaria sobreviviendo en ambientes familiares y escolares fragmentados y sin recursos ni seguridades sobre lo que hay que hacer. Lo que más diferencia al núcleo con mayores ingresos de los demás es su perfil educativo. Los pobres están doblemente penalizados: a su condición de pobreza suman sus dificultades para el acceso y la permanencia en los centros educativos y la baja calidad de los servicios recibidos.

La premisa de que la educación es un factor de equidad social no tiene posibilidad de concreción en Latinoamérica, con gran desigualdad e inequidad — significativamente más alta que en regiones de similar nivel de desarrollo— y donde las condiciones materiales de vida de la inmensa mayoría de alumnos son precarias. En los actuales procesos de transformación educativa las estrategias para aproximarse al cumplimiento de tal premisa son absolutamente insuficientes para encarar el enorme déficit social y educativo acumulado.

La experiencia indica que no puede pensarse en mejores logros educativos sin generar condiciones de una mayor equidad en las sociedades. Todo esfuerzo de las instituciones educativas será reducido en su posible impacto y hasta anulado con alumnos que no han tenido estimulación temprana y que carecen en sus hogares de alimentación y sanidad básicas. De allí la urgencia de una inclusión más justa y equitativa de oportunidades, de un crecimiento económico más veloz y de una distribución más amplia de sus beneficios, para poder llegar a constituir parte de un nuevo círculo virtuoso que aliente sociedades con rostro más humano.

En la reconversión de los sistemas educativos, algo que pone en duda que la equidad sea efectivamente objetivo prioritario logrado, es el hecho de que sólo en aquellos planteles privados donde asiste la población escolar con mayores ingresos y en las escuelas públicas con tradición de buena enseñanza o favorecidas por planes y proyectos generados con financiamiento explícito, podrían sus alumnos apropiarse de

las propuestas para mejorar la educación. Estas mayores posibilidades de educabilidad están lejos de ser alcanzadas por los estudiantes en situación de pobreza, la gran mayoría de los cuales sobrevive en ambientes familiares sin estímulo afectivo, lúdico e intelectual, y con niveles precarios de calidad de vida. Además, los sistemas educativos ofrecen una educación pobre en aquellas situaciones en las que las condiciones de la demanda son más desfavorables; se evidencia en ambientes pobres la falta de capacidad de padres y de comunidades para exigir servicios de mejor calidad. De no mediar una drástica opción política orientada a generar mayor equidad en las oportunidades, existe el riesgo de que con estas reformas educativas se estén reforzando las diferencias e incentivándose, en la práctica, la coexistencia de dos sistemas educativos diferenciados en cuanto a recursos y logros.

Los actuales procesos educativos tienen el importante desafío de superar la idea de que la equidad está asociada sólo al logro de una mayor cobertura. Se requiere tanto la consolidación como la generalización del preescolar, nivel y modalidad con creciente reconocimiento como factor esencial para una mayor equidad social y para un mejor desempeño educativo futuro de los alumnos. Se demanda compensar diferencias en aquellas unidades territoriales cuya debilidad profesional y de gestión les impide asumir la implementación de las propuestas del nivel central. Se requiere, igualmente, asumir la vigencia de diferentes modalidades y niveles de analfabetismo y la necesidad de su abordaje a través de estrategias integrales que no se limiten a la acción sobre adultos analfabetos y den relevancia al aprendizaje de habilidades básicas de lectura y escritura en los primeros años de la educación básica, así como incentivar la educación y participación de los padres. La educación pertinente de niños y niñas campesinas e indígenas sigue siendo desafío que reclama mejores respuestas. Se demanda, asimismo, recrear y dar recursos suficientes a la educación con personas jóvenes y adultas, incorporándola a los actuales procesos de reforma. La pobreza y la desigualdad crecientes exigen el establecimiento de una doctrina de discriminación positiva que posibilite proyectos y una acción claramente orientada a favorecer la educación de los desposeídos.

En una investigación regional se llegó a la conclusión de que si se espera que la educación ayude a los pobres a salir de la pobreza, primero habrá que sacar a la propia educación de la pobreza. El fortalecimiento de la educación pública y la generación de estrategias múltiples para su mayor eficacia y pertinencia es tarea perentoria. Su sentido,

sus fines y objetivos, que en cada país se han ido construyendo a través de su historia — no sin graves tensiones—, requieren ser replanteados. El siglo XXI demanda más compromiso estatal con la educación pública, redistribuyendo mejor y más equitativamente los recursos e invirtiéndolos de manera eficiente.

La construcción y la restauración de los principios de equidad y del bien común son aún asignaturas pendientes en la educación latinoamericana.

La superación de la crisis educativa y su fracaso: una crítica profundización de sus críticos y criticables resultados

La actual crisis educativa presente en Argentina, Chile y Uruguay, y en muchos otros países de la región revela la necesidad de buscar nuevos parámetros organizacionales para el proceder político pedagógico, desde los cuales sea viable el planteamiento de soluciones significativas y localizadas ante las múltiples limitaciones y disfuncionalidades *a nivel estructural* en relación al sistema educativo como marco fundamental donde se orienta y concretiza la propuesta política educativa de la sociedad; *a nivel del currículum y de los contenidos* en relación a la calidad, naturaleza y especificidad de los saberes y competencias que se pretenden transmitir a través de la escuela; *a nivel institucional y de los actores* en relación a los nuevos perfiles, expectativas y exigencias para los profesionales de la educación en cuanto a los cánones de formación y especialización permanente y *a nivel de la comunidad educativa en general* en relación al nuevo rol de los alumnos, familias, comunidad, estado, entidades privadas, organizaciones no gubernamentales, sector empresario, etc.

Las nuevas alternativas de cambio político y social destinados a la transformación de la crisis indefectiblemente reconocen la complejidad social, política, cultural e histórica de la comunidad educativa, social y política interviniente en las funciones de gestión, administración y evaluación.

En la actualidad dentro del campo político educativo y en los diferentes organismos e instituciones educativas públicas, privadas y no gubernamentales, se debaten e intentan diseñar algunas estrategias educativas de intervención, en vistas a abordar política, técnica y cooperativamente los puntos más críticos y problemáticos del actual sistema educativo formal, fundamentalmente aquellos que comprometen tanto a las condiciones materiales como a las simbólicas y que afectan progresivamente a niños

y jóvenes ubicados en situación de riesgo o frontera educativa, económica - laboral y sociocultural.

Por otro lado es preciso exponer que la actual propuesta política de transformación educativa se reduce exclusivamente - cual recorte arbitrario de la realidad- a una introducción coercitiva, incongruente y discontinua de métodos, teorías, tecnologías, contenidos, proyectos, dinámicas descentralizadoras y disposiciones políticas, institucionales y curriculares denominadas como “innovativas y mas acabadas”, cuya lógica procedimental se pretendió inyectar en la realidad educativa por medio de una imposición externalista de “deberes y hacereres” escasamente flexibles, desdeñando la relevancia del diálogo y la negociación compartida entre actores, instituciones y comunidad como base lícita y significativa de la Reforma pretendida.

En este *redimensionamiento estructural de la cultura* los nexos y consensos entre democracia, educación y trabajo; técnica, competencias cognoscitivas (grupal y social) y empleo; el conocimiento, sociedad y educación; hombre, cultura y sociedad; rol de los educandos, educadores y sociedad civil en general; estado, educación y mercado; democracia, ciudadanía y cultura, se encuentran imbuidos en un virulento proceso de transformación.

Con éstos hechos se visualizan nuevamente las debilidades y fortalezas de las políticas educativas en gestión, decimos “debilidades” en virtud a las graves y prolongadas limitaciones que presenta la política educativa en relación a la disminución de la pobreza estructural; la construcción de un sociedad mas equitativa, solidaria y participativa; la prestación de un servicio de calidad, democrático y adecuado a las necesidades de los sujetos y sus contextos; la mayor apertura, autonomía y criticidad de los actores comprometidos con el sector educativo para asumir y viabilizar la propuesta del cambio social, etc.. Decimos también “fortalezas” puesto que consideramos, a partir de un diagnóstico *in situ* de la dimensión de los problemas prevalecientes, es posible re-pensar y re-imaginar innovaciones científicas, didácticas, curriculares, profesionales e institucionales para asistir y subsanar desde las ofertas educativas alternativas (sistema formal, informal y no-formal) las postergadas y acumuladas exigencias de los sectores sociales mas castigados por la vigente estructura política y económica. “(...) la reestructuración en boga, al amarrar los objetivos más amplios de la educación a las necesidades de la industria y del comercio, reduce y minimiza a los sistemas educativos. (...) la educación se torna más volátil, frágil y precaria frente a los vaivenes materiales,

ideológicos y sociales. La escuela pierde sustantividad.” (Donoso Torres, R. 1999 pág. 226).

El ámbito educativo político e institucional está sujeto a múltiples procesos y prácticas de poder, seducción y disciplinamiento, a través de las cuales tienen lugar las diversas luchas, imposiciones y concesiones individuales y colectivas referidas a la identidad, estigmatización y reglas de disciplinamiento y sujeción y exposición social.

En este escenario se torna imperioso forjar un nuevo “acuerdo o pacto social” entre el estado, el sector productivo y la sociedad civil con la finalidad de articular adecuadamente el conjunto de ofertas y demandas sociales y educativas; y redefinir las premisas que orientan el rol de la escuela (sistema educativo formal), las instituciones de formación profesional (capacitación no-formal) y las organizaciones productivas (sectores del mercado dispuestos a invertir en la educación y calificación de los trabajadores) asociados en este caso al “aprendizaje en y con el mundo trabajo”.

Se debe responder fehacientemente algunos importantes interrogantes, a saber:

- cómo se debería ejecutar una verdadera y actualizada optimización - formación de los recursos humanos en las instituciones educativas para lograr el éxito en la realización integral y exitosa de las trayectorias de vida o biografías de las personas egresadas de los sistemas de formación tanto en el mercado de trabajo como en la vida en comunidad?
- cuáles serían o deberían ser los criterios, métodos, exigencias, mediaciones institucionales, propuestas curriculares y didácticas, para la concretización de un servicio de calidad contextualizado a las características de la realidad histórica de los grupos, sectores e individuos?;
- cómo generar una instancia de diálogo, cooperación genuina e interacción fluida con la planificación de otras prioridades políticas destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes?;
- cómo responder desde las estrategias políticas educativas actuales a demandas de naturaleza fuertemente economicista y materiales?, etc..

Estos problemas que se presentan como dilemáticos por su vasto grado de complejidad e irresolución, han pretendido ser subsanados desde diferentes

posicionamientos y mecanismos políticos. Dichos intentos - en gran mayoría adolecieron de respuestas adecuadas y coherentes en contraste a los múltiples y cambiantes requerimientos de un mundo laboral y social. De éste modo el tipo de oferta educativa formal e informal pertenecientes al sistema educativo que son destinados para el sector juvenil resulta profundamente incongruente y anacrónico, pues los mismos no ponderan las características del sistema social, político y económico a donde supuestamente se debería referenciar inexorablemente su aporte social.

Brunner (2001) subrayó que la educación latinoamericana se enfrenta a dos desafíos de enorme magnitud.

Por un lado, debe recuperar el retraso acumulado en el siglo XX para responder a los retos futuros: universalizar la oferta de educación infantil, primaria y secundaria, llegar a toda la población sin exclusiones, especialmente a las minorías étnicas, mejorar la calidad educativa y el rendimiento académico de los alumnos, fortalecer la educación técnico profesional y reducir de forma radical la insuficiente formación de gran parte de la población joven y adulta.

Por otro lado, ha de enfrentarse a los retos del siglo XXI para que de la mano de una educación sensible a los cambios tecnológicos, a los sistemas de información y de acceso al conocimiento, a las formas de desarrollo científico y de innovación y a los nuevos significados de la cultura, pueda lograr un desarrollo económico equilibrado que asegure la reducción de la pobreza, de las desigualdades y de la falta de cohesión social.

¿Cómo enfrentarse a ambos desafíos con ciertas garantías de alcanzar el éxito? No parece previsible que si mantiene un ritmo de progreso de la educación y unos modelos de reformas similares a las vividas en las últimas décadas, pueda lograrse un salto cualitativo que acorte de forma significativa la distancia con los países más desarrollados.

Hacen falta diferentes aproximaciones a los desfases existentes, nuevos actores e instituciones, y estrategias renovadas sobre el cambio educativo que permitan avanzar en el logro de ambas agendas de forma integrada pero innovadora. Cabe preguntarnos: ¿Qué porcentaje de los que terminan la educación básica ingresan a la educación media? ¿Cuántos de los que ingresan a la educación media abandonan sus estudios antes de completar el nivel? ¿Qué valores asumen estos indicadores ahora y qué valores asumían

en el pasado? ¿Qué similitudes y diferencias presentan en cuanto a estos procesos los países de América Latina? ¿Qué tendencias pueden establecerse?

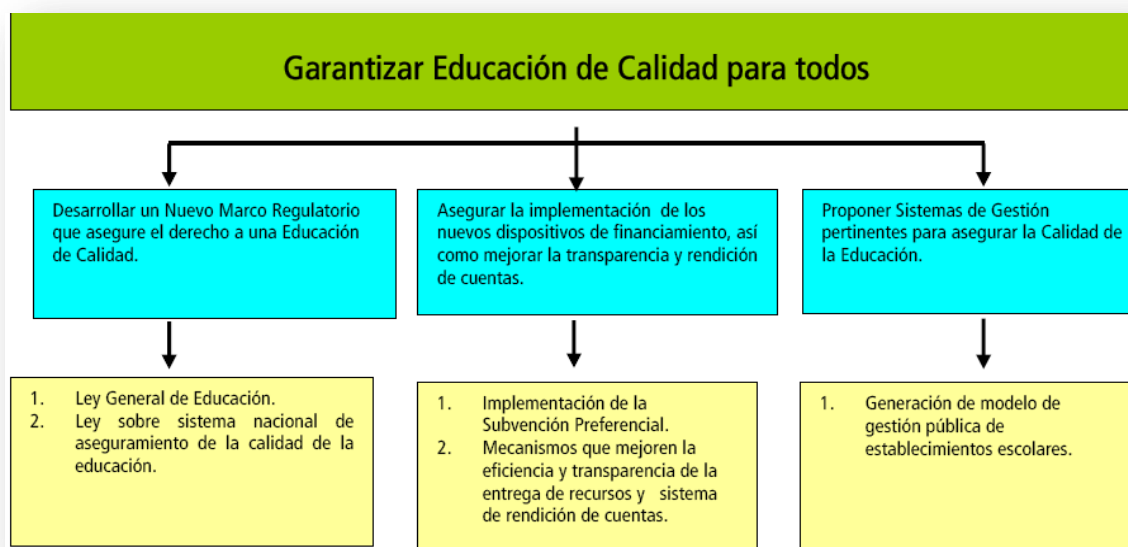


Frente a la constatación de que aún persisten profundas desigualdades en el acceso al conocimiento, y ante indicios cada vez más fuertes de que se estaría frenando el proceso de expansión de la escolarización, se hace evidente que no es posible sostener una meta de inclusión educativa sobre la base de la exclusión social. La expectativa de que todos los niños y adolescentes puedan acceder a la escuela y permanecer en ella al menos diez años para adquirir un conjunto de conocimientos significativos pierde sustento cuando existen en la región los niveles de pobreza y exclusión social que actualmente pueden verse. En tanto los procesos educativos presuponen un gran esfuerzo para cada alumno y su familia, solo será posible universalizar el acceso al conocimiento si previamente se tiende a universalizar el acceso a aquellos recursos que permiten a cada familia afrontar el desafío que implican las prácticas educativas.

Por último, a este difícil escenario en el que se intenta lograr una educación de calidad para todos, se suman otros los conflictos de la violencia y la inseguridad que se vive en la región.

Todos los fenómenos hasta aquí enumerados forman parte de una realidad compleja y están reflejados unos en otros como diferentes expresiones de los niveles de estratificación social constitutivos de las sociedades latinoamericanas. En gran medida, son parte importante de los límites con los que se encuentran los sistemas educativos frente a las metas de universalización del conocimiento. Algunos se gestan dentro del propio sistema, como la dificultad de lograr prácticas exitosas para el conjunto de la

sociedad cada vez más heterogénea, o de responder con una oferta de calidad a las expectativas de quienes viven en las comunidades más dispersas de cada país. Otros, en cambio, tienen sus raíces fuera de la escuela y fuera, también, del alcance de las políticas educativas.



El desafío de superar el denominado “círculo vicioso de la pobreza” es hoy mayor - en un contexto de creciente pobreza en la región - si tomamos en cuenta tres elementos clave para dimensionar mejor la tarea pendiente:

A. *Los parámetros para medir la transmisión intergeneracional de la pobreza son más altos que antes.* Esta ha llegado a ser definida como una situación en la que, en comparación con los hijos de padres sin educación primaria completa, terminan su educación secundaria antes de los 26 años de edad. Por esta definición el hecho de que los hijos de los padres pobres hayan terminado sus estudios de secundaria se utiliza como umbral para determinar si se romperá o perpetuará el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza; con ella también se presupone que es poco probable que quienes no concluyeron su secundaria a los 26 años lo hagan posteriormente.

B. *Los desafíos de crecimiento económico para poder reducir la pobreza extrema.* Estudios prospectivos recientes señalan que en México, para reducir la mitad de incidencia de la pobreza dentro de 16 años tendría que alcanzarse un crecimiento del producto por persona de 2,5% anual; si, con mejor suerte, lograra crecer al 3% per cápita, le tomaría 40 años superar esa situación.

En conclusión en los distintos escenarios de discusión, siempre aparece la necesidad de fabricar nuestra propia carta de navegación para las políticas educativas, y se reitera la importancia de la equidad, en sus tres dimensiones capitales: es necesario garantizar que los niños y jóvenes de una sociedad puedan acceder al sistema educativo, que además puedan permanecer en él, y sobre todo que puedan alcanzar los logros básicos de aprendizaje previstos en el pacto social de la región.

“El estado de la equidad de la educación de una sociedad, un país o una región, es uno de los principales motores de la esperanza y la calidad de vida, y del desarrollo social y económico de sus ciudadanos.”

Como vemos Colegas queda un largo camino por recorrer.....



Quiero terminar haciendo alusión a un texto de Gabriel García Marquez usado en la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación celebrada en El Salvavador, mayo de 2008:

“Ante esta realidad sobrecogedora que a través de todo el tiempo humano debió de parecer una utopía, los inventores de fábulas que todo lo creemos nos sentimos con el derecho de creer que todavía no es demasiado tarde para emprender la creación de la utopía contraria. Una nueva y arrasadora utopía de la vida, donde nadie pueda decidir por otros hasta la forma de morir, donde de veras sea cierto el amor y sea posible la felicidad, y donde las estirpes condenadas

a cien años de soledad tengan por fin y para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra”.

Gabriel García Márquez. *La soledad de América Latina.*

Discurso ante la Academia por la concesión del Premio Nobel

Bibliografía

AGUERRONDO I. (1998); La transformación educativa en la Argentina. Informe de un caso en proceso. Buenos Aires (inédito).

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)

BANCO MUNDIAL (1990), Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza, Banco Mundial/Oxford University

BENTANCUR, Nicolás. 2007. "Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay", en Cuadernos del CLAEH n° 93.

BID. 2000. *Desarrollo más allá de la economía*. Informe de Progreso Económico y

BID. Washington, DC., diciembre de 1998.

BID/IDRC. 1999. Seminario Internacional de Reformas de la Política Social en América

BRASLAVSKY C. Y COSSE G. (1997); Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. PREAL/Santiago-Diálogo Interamericano.

BRUNNER, José Joaquín. 2007. "Los principios en el Proyecto de Ley General de Educación: tres tests para probar su consistencia". Ponencia presentada al Seminario ¿Hacia una educación de calidad?, Pontificia Universidad Católica de Chile, 6 de mayo.

CEPAL (1990), Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.

CEPAL (1990); Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile.

CEPAL (1990-c): Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (1992); *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000): *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones*. Santiago de Chile, CEPAL. (2001): *Protagonismo juvenil en proyectos locales. Lecciones del Cono Sur*. Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL *La brecha de la equidad*. Santiago, Chile, 1997.

CEPAL y UNESCO. 1992. *Educación y conocimiento: eje de la transformación*

CEPAL (1991-c): *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL, 1990-c, *El neoestructuralismo y la transformación Productiva con equidad*. Las políticas de la transformación productiva, pp. 16-19.

CEPAL. 1996. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión

CEPAL. 1998. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión

CEPAL/UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*.

CEPAL-UNESCO (1992); *Educación y conocimiento, pilares de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.

——— (1992-c): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1992-d): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1993-c): *Población, equidad y transformación productiva*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1994-c): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

——— (1996-c): América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

——— (1996-d): Desarrollo con equidad. Hacia una nueva articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe, Nueva Sociedad, Caracas.

——— (1998): El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos, Naciones Unidas -, Santiago de Chile.

(1990b), "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina", Síntesis, Madrid, 14:17-41.

(1991), Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado, (LC/G.1701(SES.24/3) y Corr.1), Santiago de Chile.

(1992), "Racionalizando la política social: el papel de la evaluación y su viabilidad", en Revista de la CEPAL, N° 47, Santiago de Chile.

(1994a), "Introducción", en V. Espínola, editora, La construcción de lo local en el sistema educativo descentralizado. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia, CIDE, Santiago de Chile.

(1994a), Regionalismo abierto, (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile.

(1994b) "Reformas de la educación: una tarea urgente", en F. Larraín, editor, Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

(1994b), "Descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de modernización", en V. Espínola, editora, La construcción de lo local en los sistema educativos descentralizados. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia, CIDE, Santiago de Chile.

(1994b), "Subsidios a la demanda: una propuesta para mejorar la salud", en F. Larraín, editor, Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

(1994b), Panorama Social de América Latina, edición 1994, (LC/G.1844), Santiago de Chile.

(1995), "Introducción", en Focalización y pobreza, CEPAL, Serie Cuadernos de la CEPAL N° 71, Santiago de Chile.

(1995), Panorama Social de América Latina, edición 1995, (LC/G.1886), Santiago de Chile.

(1996-e): Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre micro y macroeconomía, Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile.

_____. 1990. *Tendencias actuales en la reforma de la educación*. Documento preparado

_____. 1996. *¿Cómo organizar con éxito los servicios sociales?* (en particular:

_____. 1997. *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: Lugar Editorial S.A.

CEPAL, "La brecha de la equidad", Santiago de Chile, 1997.

_____. 1998. "La UNESCO y el desarrollo educativo de América Latina y el Caribe", en

_____. 1998. *Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación*.

_____. 1998-99. *América Latina frente a la desigualdad*. Informe de Progreso

_____. América Latina: nuevas perspectivas sobre su desarrollo y desempeño. San José, Universidad de Tübingen, Alemania), pp. 11-33.

"Mapa de la Calidad de Educación", trabajo realizado por Rosa Camhi y María de los Ángeles Santander, bajo los auspicios del Instituto Libertad y Desarrollo. En: Propuestas para mejorar la calidad de la educación en Chile. Compendio de estudios realizado por FLACSO, ILADES, Instituto Libertad y Desarrollo. Santiago, Chile, 1998.

"Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemáticas y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado". UNESCO, Santiago de Chile, 1999.

1990a), Focalización, ILPES, Santiago de Chile.

CIDE/UNESCO (1995), Seminario internacional administración descentralizada y autonomía escolar: el rol de la comunidad en la gestión educativa, Santiago de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE. (1998) El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, y desafíos Santiago de Chile,...El fortalecimiento de la competitividad, basada en la incorporación del desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía (CEPAL, 1996-c).

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

COSSE G. (2001); Gasto educativo, eficiencia, eficacia y equidad en Argentina, 1990 – 1999. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

Cox, C. (1994), "Las políticas de los años noventa para el sistema escolar", en CEPAL, Serie de Políticas Sociales N° 3, (LC/L.815), Santiago de Chile.

CTERA. 2006. Aportes para el debate de una nueva ley de educación. Mimeo.

D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y de Desarrollo. Documento presentado en la conferencia "Los maestros en América Latina: Documentos PREAL, No. 7.

DECIBE S. (2001) "Argentina: una década sólo alcanzó para comenzar una reforma estructural de la educación". En MARTINIC S. y PARDO M. (comp.) Economía política de las reformas educativas en América Latina. Cide. Santiago de Chile.

ECHART, M. (1999) "Procesos de reforma en educación, implementación y grupos de interés". En: Martinic, S., pp. 67-88.

FERNANDO FAJNZYLBER (2003) – Una visión renovadora del desarrollo de América Latina .Capítulo II... exterior; las contradicciones políticas en el seno de la UP; FILMUS, D., y MORAGUES, M.: "Para qué universalizar la educación media?" en TENTI FANFANI (Comp.), pp. 35-64.

FILMUS D. (1998); "La descentralización educativa en el centro del debate". En: ISUANI A. Y FILMUS D. Comps.; La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición. UNCEF/FLACSO/GRUPO EDITORIAL NORMA. Buenos Aires.

FILMUS, D., y otros (2001): Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización. Buenos Aires, Santillana, pp. 11-33.

FRANCO, R. (1983)(1995), "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J. C. Cuentas-Zavala, editores, Desarrollo social en los ochenta, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile.

FRANCO, Rolando. 1996. *Los paradigmas de la política social en América Latina*, en Fuentes de Prensa: Diarios el Mercurio (Chile), Clarín y La Nación (Argentina), El País y El Observador (Uruguay) y Semanarios Búsqueda y Brecha (Uruguay).

GAJARDO, M. (1999); Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. Documentos PREAL, Santiago de Chile.

GAJARDO, M. (2009): La educación tras dos décadas de cambios. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar?, en MARCHESI, A., TEDESCO, J. C.,

GALEANO. Eduardo "Las venas abiertas de América Latina". – página. 338.

GARCIA-HUIDOBRO, J. E. y C. COX (1999). Capítulo I: La Reforma Educacional Chilena 1990 -1998. Visión de Conjunto. En: J. E. García-Huidobro (editor). La Reforma Educacional Chilena. Madrid: Editorial Popular, pp.7-46.

GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo: «Las reformas de la educación básica en América Latina». Ponencia en: 25 años de educación comunitaria en México. Encuentro latinoamericano de innovaciones educativas en el medio rural. México D.F., 10 de agosto al 1 de septiembre de 1996.

GLUZ N. (2000-2001); Análisis de los proyectos destinados a desarrollar nuevos lineamientos de política: equidad, consenso federal y modernización de la función pública 1993 – 1999. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

HALLAK, Jacques: "Invertir en el futuro. Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo". PNUD/IIPE. Editorial Tecno. UNESCO. Madrid, 1991.

HUTCHINSON, Bertram: «Mobilidade e trabalho». Centro Brasileiro

IPE (2000 b); Los docentes y los desafíos de la profesionalización. Volumen II. Diciembre 2000. Buenos Aires.

INDEC (2001); Incidencia de la pobreza y la indigencia en el aglomerado de Gran Buenos Aires. Octubre 2000. Información de Prensa, 2 de febrero 2001. Buenos Aires.

INDEC (2001a); “Incidencia de la pobreza y la indigencia en el aglomerado de Gran Buenos Aires. Octubre 2000”. Información de Prensa, 2 de febrero 2001. Buenos Aires.

INDEC (2001b); “Encuesta permanente de hogares. Total aglomerados urbanos. Mayo 2001”. Información de prensa, 19 de julio de 2001. Buenos Aires.

KOZOL, Jonathan: Analfabetos USA. Ed. El Roure. Barcelona, 1990.

LABORATORIO (2001); Informe de coyuntura laboral. Año 3, N° 7, primavera 2001. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

LLACH J. J., MONTOYA S. y ROLDÁN F. (1999); Educación para todos. Buenos Aires, IERAL.

LONDOÑO, Juan Luis: «Educación, desigualdad y crecimiento en América Latina: una nota empírica». En: PNUD, 1998. Educación. La agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. Talleres del Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, 1998).

LOPEZ N. y TEDESCO J. C. (en prensa); “Algunos dilemas de las reformas de educación secundaria en América Latina” en Revista de la CEPAL. Santiago de Chile.

LOZANO, C. audio, 2002. Revista Línea, BsAs, Pág 6.

MANCEBO, María E. 2002. “La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas”, en M. E. Mancebo et al (comps.), *“Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada”*, EBO - ICP, Montevideo.

MATEO F. y PARDO E. (1976); Argentina: educación y capitalismo dependientes. Tiempo Contemporáneo. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1999a); Enseñar el futuro. Diez años de transformación educativa en la Argentina. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1999b); Mejor educación para todos. Programas compensatorios en educación de la República Argentina. 1993 - 1999. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2000a); El tercer ciclo desde la mirada docente: avances y desafíos frente a la extensión de la obligatoriedad escolar. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2000b); Evaluación del Pacto Federal Educativo I. Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2000c); Implementación y localización del tercer ciclo de EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales. Buenos Aires.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología – DINIECE (Argentina). 2004. *Programme for international student assessment. Informe Nacional República Argentina*. MECyT, Argentina.

MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos y ULLOA, Manuel: «Cuatro tesis sobre el. México, D.F., 1992.

OREALC-UNESCO (1991); Boletín del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, N° 24, mes de abril. Santiago de Chile.

OTTONE, E. (1992-1993): “CEPAL, un planteamiento renovado frente a los nuevos desafíos del desarrollo”, Pensamiento Iberoamericano, n° 22-23, pps. 386-392.

PNUD. Educación. La agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. Talleres del tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, 1998.

PREAL. 2001. *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. PREAL, Santiago.

RAMA, G. (1995): La educación y los cambios de estructuras sociales en América Latina, en REYNA, J. L. (Comp.). (1995). *América Latina a fines de siglo* (México:Fondo de Cultura Económica).

RATINOFF, DENISE (1995: 27). Reformas educativas: mitos y realidades / Reformas educativas Número 27.

SCHIEFELBEIN, E. y TEDESCO, J.C.: Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina. Ediciones Santillana S.A., Aula XXI. Buenos Aires, 1995.

SCHMELKES, Sylvia: «Hacia la equidad: innovaciones educativas en el medio rural en América Latina». En: Memorias del Seminario Latinoamericano de Innovaciones en el Medio Rural. Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). México D.F., 1996.

SERRA, J. C. (2001); La política de capacitación docente en la Argentina: la Red Federal de Formación Docente Continua (1994 – 1999). Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

SILVEIRA, Sara: “La educación para el trabajo: un nuevo paradigma”. En: Seminario Taller La educación como instrumento para superar la pobreza y el desempleo. Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río. Ciudad de Panamá, 5-7 agosto 1998. Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, CAF, UNESCO, Ministerio de Educación. Panamá, 1998.

SOLARI, Aldo: “La desigualdad educativa: problemas y políticas”. CEPAL. Serie Políticas Sociales (Publicación en homenaje al quinquenio del fallecimiento del autor). Santiago, Chile, 1994.

TEDESCO, J.C. (1986) Educación y Sociedad en Argentina (1880 – 1945) Solar. Bs.As.

TEDESCO, J.C. (1998) “Desafíos de las Reformas Educativas en América Latina”. En: Revista Paraguaya de Sociología, año 35, núm. 2, pp. 7-18.

TEDESCO, Juan C.: El desafío educativo: calidad y democracia. GEL (Colección controversias). Buenos Aires, 1987.

TENTI FANFANI, E. (2003): “La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización”, en TENTI FANFANI (comp.): Educación media para todos.

TIRAMONTI G. (2001); La condición docente en la Argentina. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

UNESCO (1997); “La educación argentina en la sociedad del conocimiento”. Presentado en la 29ª Reunión de la Conferencia General de la Unesco. París, 21 de octubre - 12 de noviembre.

UNESCO (1999); Balance de los últimos 20 años de educación en la Argentina y prospectiva hacia el siglo XXI. Oficina de la UNESCO en la Argentina. Buenos Aires.

UNESCO, Fundación OSDE, Buenos Aires, UNESCO (2001): El futuro de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, UNESCO/OREALC.

UNESCO. (1967). *Educación y desarrollo en América Latina. Bases para una política educativa* (Buenos Aires: Solar-Hachette).

UNESCO/OREALC (2001). *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*.

UNESCO-OREALC. (1976): *Evolución y situación actual de la educación en América Latina* (Madrid: Santillana).

UNESCO “Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemáticas y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado”. Santiago de Chile, 1999.

VEGA, M.; Andrade, P., y MAGUINA, P. (1998): La hora de la sociedad civil. La experiencia peruana de participación en políticas educativas. Lima, pp. 247-270.

INDICE ANALÍTICO:

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I	11
CAPÍTULO II	19
CAPÍTULO III	41
CAPÍTULO IV	66
CAPÍTULO V	93
CAPÍTULO VI	111
CAPÍTULO VII	217
CAPÍTULO VIII	288
BIBLIOGRAFÍA:	315