

379.L  
J67t  
Ej.1

Instituto para la Investigación Educativa  
y el Desarrollo Pedagógico - IDEP



\*000462\*

Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad  
Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico

**Tendencias y rasgos generales de las políticas educativas  
recientes en América Latina: un balance a partir de tres  
enfoques complementarios**

Miquel Jordana  
Nathalia Carolina Sandoval Rojas  
Rodrigo Uprimny Yepes

Inventario IDEP

395

1

Reg 000002 02/01/03

## TABLA DE CONTENIDO

<u>INTRODUCCION.</u>	<u>3</u>
<u>PRIMERA PARTE: EL ENFOQUE DOMINANTE SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO EN LOS ORGANISMOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES Y LOS ESTADOS LATINOAMERICANO.</u>	<u>6</u>
<u>SEGUNDO PARTE: ENFOQUE CRÍTICO DE LOS SUPUESTOS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS O LAS POLITICAS EDUCATIVAS COMO ESTRATEGIAS DE DOMINACION Y ADAPTACION A LAS DINAMICAS DE ACUMULACION.</u>	<u>63</u>
<u>TERCERA PARTE: EL ENFOQUE DE LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO.</u>	<u>70</u>
<u>ALGUNAS CONCLUSIONES</u>	<u>72</u>

## INTRODUCCION.

Este documento estudia las tendencias recientes de la política educativa en América Latina, para lo cual parte de varios supuestos, algunos empíricos y otros epistemológicos y políticos.

Desde el punto de vista empírico, consideramos que a pesar de la heterogeneidad cultural, social y política de todos los países de Latinoamérica y, sobre todo, de la inmensa diversidad de experiencias educativas que se irán poniendo de relieve a lo largo de la investigación, es posible descubrir en el ámbito de las políticas públicas educativas la presencia de orientaciones comunes en lo que se refiere al diseño e implementación de las mismas –que no siempre en los resultados-. Esto implica reconocer que existen tendencias comunes de las políticas educativas en América Latina, pero que también existen algunas diferencias nacionales, e incluso locales, que conviene resaltar.

Desde el punto de vista epistemológico y político, es igualmente claro que la interpretación de esa evolución no es un ejercicio unívoco. En la búsqueda de esas tendencias comunes no sólo es necesario analizar los discursos y estudios de muchas instituciones (ministerios, departamentos especializados), actores (docentes, gobiernos, estudiantes) e incluso índices educativos que reflejen la aproximación de las discusiones históricas al interior de cada Estado, sino que, sobre todo, es imperativo indagar por las razones que hacen que las políticas públicas de los países se acerquen o difieran en diversos grados e incluso preguntarse por cuáles de ellas son las mejores. En ese orden de ideas, si bien el estudio de los rasgos generales de las políticas educativas ha dado lugar a resultados muy similares en el marco de investigaciones distintas, no es predicable lo mismo de la segunda búsqueda, que pretende dar cuenta de los motivos que hacen que las políticas educativas hayan adquirido una determinada forma, puesto que ello implica realizar una interpretación de los sucesos que puede hacerse desde diferentes ópticas, todas ellas con diferentes grados de validez y aplicación.

De acuerdo con esto, el presente documento está dedicado a leer las tendencias educativas en América Latina a través de los principales enfoques desde los cuales han sido observadas, así como sus principales conclusiones y el impacto que ellas han tenido efectivamente en las políticas públicas. Y creemos que es posible encontrar tres enfoques interesantes:

De un lado, la visión dominante, no sólo por ser la más extendida en los estudios académicos, sino además porque es la que más ha influido en la formulación e implementación de las políticas educativas, y que parece centrada en una visión de la política educativa como elemento de las políticas económicas de desarrollo. Esta visión ha sido desplegada por los, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y, en menor medida, la CEPAL, los cuales

han hecho énfasis en la teoría del capital humano y han tenido una clara influencia en lo que efectivamente se ha realizado en educación

De otro lado, encontramos una visión crítica, que estudia las transformaciones de las políticas educativas como reformulaciones de estrategias de dominación. Esta visión analiza los discursos del anterior enfoque con el fin de denunciar los supuestos profundos de dominación y poder que subyacen a cada tendencia. Además presenta una forma diversa de entender el concepto de educación a la luz de las necesidades latinoamericanas.

En tercer término, consideramos que también se ha desarrollado un tercer punto de vista que también critica la teoría del capital humano pero –diferente a la segunda óptica- considera a la educación como un derecho humano que plantea obligaciones específicas para los Estados en materia de políticas públicas, y que presenta beneficios evidentes para los niños y niñas que se encuentran en la escuela junto con la creación de vías por medio de las cuales pueden desarrollarse la totalidad de los derechos de la persona.

Obviamente estos tres enfoques tienen, en muchos aspectos, supuestos políticos y epistemológicos incompatibles. Sin embargo, consideramos que si uno quiere tener una visión integral de la evolución de las políticas educativas, conviene tomar en consideración esas tres visiones, pues cada una de ellas ilumina ciertos elementos de dicha evolución. Por ello, el documento presenta, en tres partes diferenciadas, esos tres enfoques, lo cual no quiere decir, que al presentar cada enfoque nos hayamos limitado a sistematizar su visión, pues hemos incorporado, aunque de manera breve, algunos elementos críticos o contextuales, que permiten comprender mejor los alcances y límites de esas distintas visiones.

Unas explicaciones finales sobre el distinto peso que hemos asignado a la presentación de cada uno de los enfoques en este documento: Sin lugar a dudas, lo que hemos llamado el enfoque dominante es el que más ha influido en el desarrollo efectivo de las políticas educativas en la región; por ello lo presentamos con mayor detalle y ocupa entonces la mayor parte del presente documento. Además, al explicar ese enfoque, realizamos igualmente reflexiones contextuales que suministran ciertos elementos empíricos importantes para entender la evolución regional.

Por el contrario, en este documento no desarrollamos sino muy brevemente el enfoque de las políticas educativas desde los derechos humanos. La razón es la siguiente: nosotros, en términos generales, hemos optado preferentemente en esta investigación por una visión de las políticas educativas desde los derechos humanos. Esta opción es explicada y justificada en los otros documentos de esta investigación, en especial en el relativo a los indicadores del contenido del derecho a la educación y en el estudio comparado de la política educativa de Bogotá frente a otras ciudades. No tenía pues sentido repetir en este documento las consideraciones que son desarrolladas más sistemáticamente en los otros documentos que son producto de esta investigación. Esto explica que el enfoque desde los derechos humanos sólo sea muy brevemente esbozado en la tercera parte de este texto.

Finalmente, la visión que hemos denominado crítica recibe en este documento un desarrollo intermedio, pues si bien no ha sido la más influyente en las decisiones sobre política educativa regional, sin embargo ha sido influyente en los debates sobre el tema, fuera de que tiene una obvia relevancia académica y política, y permite iluminar aspectos que son poco analizados por los discursos dominantes.

## **PRIMERA PARTE: EL ENFOQUE DOMINANTE SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO EN LOS ORGANISMOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES Y LOS ESTADOS LATINOAMERICANO.**

Una de las tendencias más notorias en la educación en Latinoamérica, es la propensión a las reformas del sector educativo. En efecto, desde que los nacientes Estados independizados empezaron a preocuparse por el tema de la educación hasta nuestros días, múltiples cambios se han dado no sólo a nivel institucional, sino también en los niveles pedagógico, curricular, político y de asignación de recursos.

Pero, adicionalmente, estos cambios pueden agruparse en períodos históricos concretos: el primero de ellos se daría en las primeras décadas del siglo XX, el segundo se encontraría enmarcado en toda la realidad mundial de los años 60's y 70's, el segundo abarcaría los años comprendidos entre 1980 y 1990, y el tercero, comenzaría en las últimas décadas de los 90 extendiéndose hasta nuestros días.

A partir del enfoque dado a la educación por las recomendaciones de organismos económicos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial quienes consideraban de gran importancia que los países “del tercer mundo” desarrollaran su capital humano y generaran movilidad social, estos períodos de reforma hicieron que las políticas públicas adoptadas tuvieran enfoques claros que desembocarían en lo que hoy es conocido como el “enfoque organizacional”.

Es de advertir que la reflexión que da lugar a esta forma de acercarse a las políticas educativas es propia del liberalismo económico y que, por tanto, apunta fundamentalmente hacia la modernización de la educación como respuesta a la ineficiencia de la acción estatal tradicional.

### **1. HACIA UN ENFOQUE ORGANIZACIONAL**

Las políticas educativas en la región han tenido importantes transformaciones en las últimas décadas. Esas mutaciones, siguiendo las interpretaciones de ciertos analistas<sup>1</sup>, tienen que ver con un cambio de énfasis o de perspectiva en el tipo de políticas que fueron privilegiadas, lo cual a su vez parece estar asociado a las transformaciones del Estado en esos períodos y a la presencia de diversos actores sociales y políticos que incidieron en la formulación y puesta en marcha de las estrategias educativas. Carlos G. Molina sintetiza en tres grandes categorías los enfoques en el tema de los cambios educativos. Estos enfoques habrían definido, cada uno en un momento determinado del siglo XX, la prioridad que se le asignaba a algún elemento propio del

---

<sup>1</sup> Molina, Carlos Gerardo. *Las reformas educativas en América Latina: ¿hacia una mayor equidad?* en “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”. INDES, BID. Washington D.C 2002

problema educativo en las discusiones y políticas relacionadas con la educación. Tres grandes enfoques habrían dominado los debates en el área de las reformas educativas a lo largo del siglo recién pasado.

De un lado, durante la primera mitad del siglo XX, el énfasis habría estado en la discusión sobre la orientación de las políticas educativas acerca del sentido que debía tener la formación educativa de las personas para el desarrollo económico y político, pues se consideraba a la educación como esencial en los procesos de integración nacional y capacitación de la fuerza de trabajo. Luego, en el transcurso de los años 60's y 70's, el centro de atención habría pasado a problemas de corte pedagógico: el problema esencial era cómo mejorar los procesos de aprendizaje, para lo cual se pusieron en marcha estrategias para perfeccionar los currículos, los materiales educativos, y la calificación y profesionalización de los docentes. Finalmente, en las últimas décadas, el enfoque de las políticas educativas parece ser de tipo técnico y organizacional, pues se trata de encontrar las estrategias más apropiadas para mejorar la provisión de los servicios educativos. Este último es el enfoque que predominaría en la actualidad.

La definición de estos enfoques y de su correspondencia con cierto momento histórico es esquemática y únicamente de énfasis, refleja prioridades y no implica, por lo tanto, que se excluya la aplicación de los otros. Así, en todo momento existieron debates pedagógicos, organizativos o de macropolítica educativa, sin embargo, uno de ellos fue priorizado en las discusiones y en las investigaciones en materia de educación. Igualmente, es claro que esos énfasis diversos corresponden a la presencia de distintos actores sociales y políticos, así como a configuraciones diversas del Estado y del régimen político de los diversos países latinoamericanos. Finalmente, es igualmente claro que los resultados de las políticas de un período inciden considerablemente, tanto de manera positiva como negativa, en los desarrollos ulteriores de las estrategias educativas.

En cuanto al primer enfoque, puede decirse que las discusiones de macropolítica educativa de la primera mitad del siglo XX fueron en general impulsadas por las altas esferas de decisión dentro del Estado. La prioridad que se les asignó a estas cuestiones corresponde a un momento de construcción y estabilización de los Estados nacionales latinoamericanos, desde los Estados oligárquicos de comienzos de siglo hasta los regímenes populistas de mediados de siglo. En la época, las naciones latinoamericanas debían consolidarse, y se esperaba que la educación ayudara a este objetivo creando lazos sociales y valores comunes. A partir de mediados de los años 50, cuando las sociedades se fortalecieron y la construcción del Estado ya no era un tema prioritario en las agendas de políticas públicas, los debates educativos se desplazaron hacia el papel de la educación en la formación para el trabajo.

Esta primera etapa permitió consolidar ideas fundamentales en cuanto al rol del Estado en la educación, al afirmarse el papel activo del sector público en los procesos educativos y al afirmar el derecho de todos a una educación básica, entendida como requisito básico para la integración ciudadana. A pesar de que en los últimos años, ciertas corrientes ideológicas

cuestionan el papel del Estado en este campo, lo cierto es que esas conclusiones no sólo siguen vigentes sino que, en cierta medida, corresponden a algunos de los contenidos básicos del derecho a la educación. Igualmente, de los debates relativos al rol de la educación en la formación para el trabajo nació la idea de que ésta tenía un doble papel: la educación es a la vez formadora de la sociedad en sí y de las personas, capacitándolas laboralmente.

Durante los años 60's y 70's, el debate en torno a la educación se desplazó desde el tema de las macropolíticas educativas hacia el plano pedagógico. Las discusiones de entonces se centraban más bien en la calidad de la enseñanza, y particularmente en la manera de mejorar la calidad de los "insumos educativos" (mallas curriculares, personal docente, contenido y calidad de los materiales escolares, etc.). Los debates pedagógicos fueron impulsados sobre todo por los propios docentes y por los especialistas de la administración estatal, y corresponden en general a los Estados desarrollistas de ese período, que a pesar de asumir distintos regímenes políticos, desde dictaduras militares en el Cono Sur, hasta democracias más o menos estables en otros países como Venezuela o Costa Rica, tuvieron orientaciones similares en materia de políticas económicas y sociales.

A partir de los años 80's, los debates relacionados con las reformas educativas dejaron de centrarse en cómo mejorar los insumos educativos, y el énfasis se situó en la búsqueda de mejores resultados. Los énfasis organizacionales corresponden a la reestructuración de los Estados latinoamericanos ligada íntimamente a las discusiones relativas a la reconsideración de las funciones económicas y sociales del Estado y a los procesos de democratización y reorganización territorial (impulso a la descentralización) que se dieron en muchos países. La interrogación dominante a partir de este período se centra en la manera de organizar y financiar el sistema educativo, con el fin de optimizar los recursos y lograr que las políticas educativas tengan el mayor impacto posible. Los debates se enfocan entonces en cómo debe organizarse el sistema educativo para ser más eficiente, y en cómo puede ampliarse el financiamiento o darle un mejor uso al existente.

Estas discusiones se han acompañado además de la presencia de actores sociales y políticos más numerosos y disímiles que, a diferentes escalas, pueden jugar papeles decisivos ya sea por la vía de los consensos con los poderes ejecutivos nacionales y locales, o como resultado de los conflictos; entre los que se encuentran las organizaciones sindicales de educadores, las comunidades de usuarios, los centros académicos y las ONG's.

Cabe destacar que no parece haber una solución técnica u organizacional única y fácil de implementar, pues ciertas estrategias pueden lograr buenos resultados en ciertos países y localidades, mientras que en otros países o ciudades los resultados de esa misma estrategia aparecen como desalentadores. El análisis de los contextos sociales y del papel de los actores y de las dinámicas políticas cobra entonces importancia.

En cuanto a los otros enfoques, se debe insistir en el hecho de que la prioridad que se le asigna a uno u otro debate en un momento dado no excluye la existencia de discusiones en

torno a otras problemáticas educativas. Existe aún hoy una preocupación por mejorar la calidad de los “insumos educativos” y por comprender mejor la relación entre enseñanza y aprendizaje, y en cuanto a los debates de macropolítica educativa, éstos parecen seguir indagando por dos cuestiones fundamentales: primero, qué áreas priorizar dentro de la agenda educativa; y segundo, el intento siempre presente de adaptar el sistema educativo a las necesidades de la sociedad. Por otra parte, los gobiernos intentan a través de las reformas, adaptar el sistema educativo a los nuevos desafíos sociales, como la globalización, la competitividad internacional o la consolidación de la democracia.

## **2. LA EMERGENCIA DE UN NUEVO PARADIGMA EDUCATIVO: CONTEXTO Y CONTENIDO**

### *2.1 Redefinición del papel del Estado*

El cambio de enfoque que tiende a privilegiar temas organizativos, corresponde sin duda a una realidad concreta que ha querido remediar la ineficiencia tradicionalmente atribuida al aparato estatal, pero también a la tendencia general de redefinición del papel del Estado y de sus funciones en materia social que se desarrolló en el continente entre las décadas de los años 80's y 90's.

A partir de los 80's, debido tanto a factores económicos (desequilibrios macroeconómicos), como ideológicos (dominio del pensamiento liberal) o políticos (influencia de las organizaciones internacionales, como el Banco Mundial), en la gran mayoría de los países latinoamericanos se adoptaron reformas que, progresivamente, fueron transformando el paradigma que guiaba hasta entonces la acción del Estado en materia social. Este último estaba basado en las ideas desarrollistas que prevalecían desde los años 60's, y que fueron entonces fuertemente cuestionadas.

Desde fines de la década de los 80's, la llamada “década perdida” en América Latina, los graves desequilibrios macroeconómicos que afectaban a muchos países llevaron a los gobiernos nacionales, presionados por las organizaciones internacionales, a adoptar en primer lugar medidas de estabilización económica. Estas políticas estaban en un primer momento orientadas a disminuir el gasto fiscal y a promover las exportaciones para equilibrar la balanza de pagos, pero ante la persistencia de los problemas económicos y una evaluación negativa de la que había sido hasta entonces la acción del Estado, se reforzó la idea según la cual los cambios a realizar debían ser estructurales. En la mayoría de los casos, las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, el BID y FMI condicionaron sus préstamos a la adopción de ciertas políticas específicas, inspiradas en la ideología neoliberal que propone un Estado que no intervenga en la esfera económica y deje al sector privado las tareas en las que éste puede ser más eficiente.

Los graves problemas macroeconómicos que enfrentaban ciertos países les ataban las manos y, por ello, acataron las restricciones que los organismos internacionales imponían o la

impusieron (como en el caso de los países con regímenes dictatoriales). Así, pese a la oposición de los sectores de izquierda y de quienes se verían perjudicados por el ajuste económico y el fin de las políticas sociales del Estado, se adoptaron reformas estructurales conocidos como “Programas de Ajuste Estructural” (PAE) cuyo objetivo era estabilizar los indicadores macroeconómicos a través de una política fiscal rigurosa, el fortalecimiento de la competitividad nacional abriéndose al mercado internacional, y el aumento de la eficiencia de la acción del Estado. En lo que se refiere al papel del Estado, lo que se buscaba era disminuir su tamaño y funciones, reduciendo sus gastos y trasladando gran parte de sus responsabilidades al mercado: se esperaba que la esfera privada asumiera, al menos en parte, las tareas que antes estaban en manos del gobierno.

De acuerdo con los PAE, el Estado debía asumir un rol más bien subsidiario interviniendo sólo en aquellas áreas en que la acción del mercado no fuera posible o fuera ineficiente. Aunque el Estado pudiera seguir estando presente, la idea era introducir mecanismos de libre competencia en áreas donde éstos no existían. Así se explica, por ejemplo, la importancia que han adquirido en algunos países la salud o la educación privadas, que coexisten con un sistema de salud o educación públicas. Como medidas concretas, los PAE implicaron una disminución de los gastos fiscales, y, en teoría, una reorientación de los recursos existentes con el fin de hacerlos más eficientes. Por una parte, la disminución de los gastos fiscales se tradujo en una importante baja del gasto social, que afectó al sistema educativo. La eficiencia, por otra parte, implicaba en teoría una focalización en los grupos más necesitados (en los cuales los recursos tendrían más impacto); y una descentralización de la gestión y de los recursos (para que las políticas estuvieran mejor adaptadas a la realidad local). En la práctica, estas políticas liberales alcanzaron ciertos logros, como el reequilibrio de los indicadores económicos y la reducción de los déficits del Estado. No obstante, en el plano social los resultados fueron claramente negativos: las desigualdades sociales aumentaron en casi todos los países elevándose, en muchos casos, los niveles de pobreza y exclusión social.

Puede decirse que entre los años 80's y 90's el paradigma que guiaba la acción del Estado, basado en los ideales desarrollistas, fue cediendo terreno gradualmente a favor de un nuevo paradigma, cuyas piedras de toque son la disminución de las funciones del Estado y la búsqueda de una acción y una gestión más eficientes. El cambio de paradigma concierne ciertamente a las políticas sociales en general y, por ende, puede aplicarse en el análisis de las políticas educativas.

## *2.2 El nuevo paradigma*

El paso del paradigma tradicional al emergente puede apreciarse en diversos “ámbitos”, interconectados entre sí. Estos se refieren sobretudo a cuestiones institucionales, financieras, y a los enfoques con los que se piensa la acción del Estado. Inspirados en el trabajo de Rolando Franco, autor de la CEPAL, se han definido siete ámbitos fundamentales en los que se han

apreciado cambios significativos<sup>2</sup> que no se refieren a políticas concretas, sino que conforman un contexto, una perspectiva nueva desde la que se piensa la acción del Estado en la actualidad. Se hablará de paradigma “emergente” y “tradicional”; lo que no implica la desaparición de uno y el total dominio del otro. p

Como todo proceso social, el paso de un paradigma al otro es progresivo, y la definición de un nuevo paradigma no implica que se trate del único existente en la actualidad. Por el contrario, el paradigma es “emergente”, y justamente por eso las políticas se encontrarán, en la práctica, combinadas con otras, características del paradigma tradicional. Igualmente, es posible que en la práctica se encuentre una política característica del paradigma emergente sólo en uno, dos o más países de la región, pero no en todos; Chile es, en la práctica, el único país en el que se han implementado casi todas las políticas características de este paradigma. En otros países, como Colombia o Brasil, se apreciarán sólo algunas de las políticas que caracterizan a este paradigma, combinadas a otras más tradicionales. En suma, cabe tener presente que se trata de *tendencias* y *procesos en curso* y no de hechos consumados ni de visiones consolidadas, ni en el plano nacional ni en el plano regional.

**- En cuanto a las funciones sociales del Estado: del monopolio estatal a una pluralidad de actores.**

En el ámbito institucional, los cambios se pueden dividir en dos áreas: el número de actores que participan en el proceso educativo y el grado de centralización. En lo que se refiere a la primera de estas áreas, se puede decir que existe una tendencia a la desconcentración de funciones y a su repartición entre diversos actores. En efecto, en el paradigma tradicional el Estado asumía la totalidad de las funciones en materia de políticas sociales, era a la vez el financiador, el diseñador, el ejecutor, el supervisor y, en algunos casos, el evaluador de éstas. A partir de los años '80, las responsabilidades del Estado evolucionaron, y de concentrar todas las funciones pasó a ser un actor entre otros. Esta tendencia es general: en casi todos los países de la región el Estado ha delegado funciones a otros actores, pero, en algunos casos los gobiernos centrales mantienen responsabilidades mayores que en otros, y, por otra parte, los actores en los que recaen estas funciones varían de país a país.

Con fines analíticos, a partir de ahora se dividirán esquemáticamente las funciones educativas en cinco grandes grupos: 1. conducción, regulación y supervisión; 2. financiamiento; 3. administración de recursos humanos; 4. otras funciones administrativas (gestión corriente y de capital); y 5. programación (aspectos pedagógicos y curriculares)<sup>3</sup>. En educación, el Estado ha

---

<sup>2</sup> Franco, Rolando. *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Revista de la CEPAL. No. 58. Abril 1996.

<sup>3</sup> Di Gropello, Emanuela. *Los modelos de descentralización educativa en América Latina*. Revista de la CEPAL. No. 68. Agosto 1999. La clasificación de funciones educativas aquí descrita nos será útil para definir los procesos de descentralización educativa en América Latina y las diferencias entre los países latinoamericanos. No se refiere a las políticas públicas en general, para las cuales es más frecuente utilizar una clasificación por etapas (señalada por el profesor Luis Eduardo Pérez): 1. diseño/diagnóstico; 2. implementación/ejecución; 3. seguimiento; y 4. evaluación. 1

mantenido en la mayoría de los casos funciones importantes, como el diseño de los programas pedagógicos, pero ha compartido o delegado otras, como la financiación y el diseño de políticas públicas. Los nuevos depositarios son diversos, y varían según función y país: entran en juego los gobiernos locales, las mismas escuelas o colegios, el sector privado, el sector "filantrópico" (organizaciones de la sociedad civil, ONG's, etc.) y las familias. La implicación de diversos actores en la política social responde en parte a una voluntad de democratización del Estado, que busca incrementar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Aunque la participación muchas veces no ha ido más allá del plano teórico, y que, como ya fue señalado, la aparición de otros actores proviene más de la redefinición del rol del Estado y la disminución de sus atribuciones, es importante señalar el hecho de que se valore al menos la participación de la sociedad y que en algunos países sí se estén tomando medidas concretas en esta dirección.

#### **- En cuanto al grado de centralización: hacia la descentralización**

Respecto al grado de descentralización, se puede decir que en el paradigma tradicional se basaba en un Estado fuertemente centralizado, mientras que en el paradigma emergente ha adquirido gran impulso la descentralización en general. A pesar de la existencia de algunos Estados federales (Brasil, Argentina, México), la tendencia histórica latinoamericana apuntaba claramente hacia la centralización. Incluso en aquellos países de estructura federal, la delegación de responsabilidades a los estados o provincias federados era bastante limitada, y la matriz unitaria dominaba en la mayoría de las naciones de la región. El paradigma que privilegia la descentralización se fortaleció a partir de los años '80, fundándose principalmente en el principio democrático (la descentralización permitiría una mayor participación de la comunidad), en la idea de eficiencia (las políticas adoptadas descentralizadamente estarían mejor adaptadas a las realidades concretas y serían por lo tanto más efectivas, ya que las situaciones son heterogéneas y no deberían ser tratadas de forma homogénea), y en la voluntad de responsabilizar a las autoridades locales por las acciones emprendidas. Se puede decir que hoy en día, aunque en diversos grados y formas, la gran mayoría de los países ha adoptado políticas de descentralización, e, incluso, que éstas son las únicas que han sido compartidas por todos los proyectos de reforma, y las únicas en las que han existido avances concretos en la gran mayoría de los países. Cabe destacar de todas maneras que pese a ser la descentralización un proceso común, ha tomado formas variadas según los países, ya sea en cuanto a las instituciones o niveles administrativos depositarios de las funciones descentralizadas (región, provincia, municipio, escuela...), ya sea en cuanto a las funciones mismas traspasadas (administración, financiamiento, programación...).

#### **- En cuanto al diseño de las políticas: de la burocracia estatal a la lógica de proyectos**

En cuanto a la lógica de toma de decisiones, el papel del Estado estaría evolucionando hacia la regulación, dejando en general el diseño de políticas a otros actores. En el paradigma tradicional, la función de diseño y ejecución de las políticas sociales es responsabilidad exclusiva del Estado. Es éste, quién estima cuáles son las cantidades y las calidades adecuadas

de un servicio social, se asume que “el Estado sabe” lo que hay que hacer. En el paradigma emergente, en cambio, es posible apreciar la emergencia de nuevos actores, que son llamados a diseñar y ejecutar las políticas. Se trata de una lógica “de proyectos”: diversas instituciones pueden elaborar y ejecutar proyectos en los que se expresa su visión de cómo puede mejorarse la situación. El Estado, en teoría, se limita a asignar recursos y, en algunos casos, a supervisar la acción de los diversos actores. Con esto, se espera ampliar la capacidad de innovación a través de la integración de actores múltiples en el diseño de las políticas.

Esta tendencia se encuentra entre las que menos fuerza han adquirido en los últimos años, ya que por un lado en muchos países el gobierno central sigue siendo el único actor encargado del diseño de las políticas y porque, por otro lado, en los casos en los que sí se ha apelado a otros actores éstos deben seguir lineamientos generales definidos por el gobierno. La idea es *vincular* a los primeros a la preparación de proyectos ya definidos por el gobierno – y no *delegarles* la tarea de elaborar las políticas. En el sector educativo, el Estado continúa, en la mayoría de los casos, diseñando las políticas educativas. En contraste, se recurre cada vez con mayor frecuencia a instituciones especializadas en el momento de elaborar las políticas. Asimismo, es posible afirmar que las incipientes políticas de autonomía escolar (aplicadas hasta ahora algunos países, como Brasil, Nicaragua, México o Bolivia) van en esta dirección, ya que permiten que las instituciones escolares innoven incluso en aspectos pedagógicos y curriculares, elaborando un proyecto educativo propio, mejor adaptado a la realidad local.

#### **- En cuanto a la fuente de los recursos: del financiamiento estatal a la diversificación de las fuentes**

Como fue señalado anteriormente, el Estado ha delegado o comenzado a compartir ciertas de las funciones que antes concentraba. Este es el caso del financiamiento de las políticas sociales, que antes provenía básicamente de los recursos fiscales, y hoy procede también de los propios beneficiarios u otras instituciones. Esta tendencia está aún en desarrollo, pues si bien es cierto que se han buscado nuevos métodos para aumentar los recursos disponibles y satisfacer así a una demanda creciente, el Estado sigue siendo la principal fuente de financiamiento. Por otra parte, pese a ser una de las políticas más publicitadas y estudiadas, sólo ha sido aplicada recientemente, y en algunos países. Este tipo de política proviene de la constatación de que el gasto público educativo en relación con el PIB o en relación con el gasto presupuestal en América Latina no sólo no es bajo, sino que sus montos “son superiores a los de otras regiones con desarrollo económico regional”<sup>4</sup>. Esto significa que a pesar de que puede ser necesario incrementar el gasto público en educación, no es tan fácil hacerlo, pues muchos países ya hacen esfuerzos importantes en este campo.

Con todo, los resultados en América Latina son desalentadores desde el punto de vista de la eficiencia del uso de los recursos y la calidad de la educación impartida. Así, América Latina tiene una escolaridad inferior en 6 puntos porcentuales a la que debería tener según su nivel de

---

<sup>4</sup> Op.cit 2 p. 18

desarrollo económico<sup>5</sup>. Entre los métodos existentes para buscar nuevas fuentes de financiamiento, el principal ha sido la inclusión de los propios beneficiarios en el financiamiento de los servicios sociales, a través de la llamada “co-financiación”, que permitiría además que los beneficiarios se comprometieran más con el servicio en cuestión. Pese a esto, la co-financiación plantea serios problemas de equidad, que hacen necesarias políticas complementarias, entregando por ejemplo incentivos o subvenciones a los más pobres. La idea subyacente a éstas políticas es que “el que puede debe pagar”: lo que el Estado ahorraría gracias a las contribuciones de los beneficiarios podría invertirlo en quienes más lo necesitan. Por último, la co-financiación puede provenir también de las empresas: en algunos casos éstas se han comprometido con escuelas locales, financiando la infraestructura escolar, ayudando con los gastos corrientes, e incluso asumiendo en algún caso la gestión administrativa de la escuela. Sin embargo, el aporte de las empresas es voluntario, por ello, se han puesto en marcha políticas de incentivos para fomentar la participación del sector privado en el proceso educativo. Al mismo tiempo, se espera crear conciencia sobre la responsabilidad social de las empresas.

#### **- En cuanto a la forma de asignación de los recursos estatales: del subsidio a la oferta al subsidio a la demanda**

La forma en que son asignados los recursos es otro de los aspectos de la política social que ha variado en algunos casos en los últimos años. Según el paradigma tradicional, el gasto público debe ir dirigido esencialmente a cubrir los gastos del proveedor del servicio social, los recursos se dirigen por lo tanto a la “oferta” social. Según el nuevo paradigma, en cambio, la asignación de los recursos se realizaría más bien mediante “subsidios a la demanda”, dirigidos por lo tanto hacia los beneficiarios del servicio social. La idea que subyace a este cambio es la de crear un cuasi “mercado” social, ya que el Estado transfiere un poder de compra (*cupones, vouchers*) para que el beneficiario pueda elegir entre los distintos “oferentes” de un servicio social, que compiten entre ellos. Por ello, la existencia de alternativas reales, es decir, de una multiplicidad de proveedores, es evidentemente una condición necesaria, así como la regulación del sistema por el Estado. Igualmente, se espera con esto concentrar los fondos en las poblaciones con menores recursos. Pese a ello, como en el caso recién descrito, esta tendencia ha tenido un desarrollo limitado en la región, ya que este tipo de políticas sólo ha sido aplicado en unos pocos países. Ejemplos característicos de los subsidios a la demanda en el área educativa los constituyen los subsidios por alumno matriculado entregados por el Ministerio de Educación de Chile a las escuelas<sup>6</sup> y el sistema de “vouchers” implementado en Colombia. Empero, existen limitaciones a los beneficios teóricos de este sistema, relacionados

---

<sup>5</sup> Ídem. BID. *Desarrollo más allá de la economía*. Informe de progreso económico y social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. 2000

<sup>6</sup> Sin embargo, cabe destacar que el sistema chileno, al otorgar los subsidios directamente a las escuelas, puede seguir siendo considerado como un sistema de subsidio a la oferta. Este sistema impide en efecto una elección real por parte de los usuarios, ya que éstos siguen percibiendo la educación como gratuita. La definición de un “tipo” de subsidio es por lo tanto complicado en el caso chileno.

esencialmente con la falta de información, que distorsionaría la posibilidad de elección (especialmente entre los de menores recursos económicos).

**- En cuanto a los fines y a la población objetivo: universalizar la satisfacción, priorizar a los grupos vulnerables**

El paradigma tradicional, basado en una interpretación del principio de igualdad, está fundado en el universalismo de la provisión, es decir, en ofrecer un servicio social homogéneo y abierto a todos por igual. Según Rolando Franco, autor de la CEPAL, este tiene un alto costo y un impacto limitado: “los principales beneficiarios de los servicios públicos sociales han sido, en América Latina, los sectores más instruidos, más informados, más organizados, que viven en áreas mejor dotadas de servicios, que cuentan con recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo). El acceso a esa oferta estatal ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enumeradas, y deben enfrentar las dificultades de acceso a las prestaciones”<sup>7</sup>. Según el paradigma emergente, en cambio, lo que se busca no es realizar una oferta homogénea a la población, sino que satisfacer por igual las necesidades de las personas, partiendo de la premisa que éstas pueden ser diversas. El sustento de este paradigma es el principio de equidad, objetivo para el cual se admite que una situación originalmente heterogénea no debe tratarse de forma homogénea, para evitar así la creación de mayores desigualdades. Las desigualdades en la región son en efecto muy profundas. Por ejemplo, en Brasil, el 10% más rico de la población recibe en promedio más de 10 años de educación, el 30% más pobre a lo sumo alcanza cuatro<sup>8</sup>. La mayor parte de los países de la región mantienen esas desigualdades profundas, aunque ellas son menos acentuadas en algunos casos, como Argentina, que en otros, como el citado caso de Brasil, Paraguay u Honduras. El ejemplo por excelencia que apunta a igualar la satisfacción es la “acción afirmativa” o “discriminación positiva”, que implica políticas diferenciadas para los grupos más vulnerables<sup>9</sup>. En todos los países de la región los gobiernos han declarado que adoptarán políticas de este tipo. Pese a ello, sólo en unos cuantos países de la región estas políticas han pasado a la práctica, y el problema de la equidad sigue siendo uno de los más importantes en el área educativa.

En este mismo sentido, cabe señalar que de acuerdo con el paradigma tradicional el criterio dominante de expansión del servicio social es la ampliación progresiva del sistema, según el crecimiento de los recursos existentes. Por razones de índole política, en general esta expansión se realizaba de arriba hacia abajo, siendo priorizados en un primer momento los grupos con más capacidad de presión sobre el aparato estatal. El paradigma emergente, al contrario, propone una atención prioritaria a los grupos más pobres o más vulnerables, a

---

<sup>7</sup> Op.cit 3 p.13

<sup>8</sup> Wolf, Lawrence y Moura, Castro Claudio de. *Secondary Education in Latin America and the Caribbean. The challenge of Growth and Reform*. Washington CD. BID. 2000

<sup>9</sup> Otros ejemplos de políticas diferenciadas que buscan atender a la población con menos recursos son los programas nutricionales en las escuelas, las jornadas completas (para compensar las limitaciones ligadas al clima familiar) o los subsidios por el costo de oportunidad que significa optar por la escuela en vez de entrar a trabajar.

través de la focalización. El objetivo de este instrumento es el de asegurar un impacto mayor de las políticas sociales, concentrando los recursos en quienes más los necesitan y aumentando así su eficiencia. La existencia de un grupo reducido de beneficiarios de las políticas sociales permitiría identificar mejor los problemas, y aplicar más ajustadamente las medidas. Sin embargo, la focalización plantea igualmente algunos inconvenientes, relacionadas esencialmente con las dificultades ligadas a la definición de los grupos "vulnerables" que serán beneficiados. En educación, este tipo de medidas aún no se ha generalizado, y por el momento se hallan sólo algunos ejemplos de programas específicos dirigidos hacia las escuelas más pobres (por ejemplo, el Programa 900 Escuelas en Chile).

#### **- En cuanto a los criterios de evaluación: énfasis en los fines y no en los medios**

El paradigma tradicional pone el énfasis en los medios: la situación social pretende perfeccionarse principalmente mediante una ampliación de la cobertura, que se alcanza a través de un aumento en el gasto social, que permita a su vez aumentar la inversión en infraestructura, la remuneración del personal y la oferta de materiales. La asignación de los recursos se realiza según el presupuesto histórico, y no está por lo tanto en relación directa con las necesidades ni con una evaluación de los logros obtenidos. En el paradigma emergente, al contrario, la preocupación por aumentar la calidad de la educación iguala la preocupación por aumentar la cobertura, antes dominante y se comienza a considerar que estos dos aspectos son igualmente fundamentales. Al mismo tiempo, hay una preocupación mayor por el impacto de las políticas, por los resultados obtenidos y por la forma de asignación de los recursos. La definición de objetivos claros es otro de los aspectos fundamentales del paradigma emergente, ya que se espera poder realizar una evaluación permanente de las políticas puestas en marcha.

Asimismo, hasta los años '80 el indicador principal para medir la política social de un gobierno era el gasto público social y sus fluctuaciones. Este, no obstante, no permite evaluar correctamente el desarrollo social<sup>10</sup>. Aunque sigue siendo utilizado y considerado de gran importancia, el énfasis se ha desplazado hacia otro indicador: la relación costo-impacto. Este indicador costo-impacto busca evaluar cada programa específico, poniendo en relación los recursos que se han utilizado para ponerlos en marcha y el impacto que éstos realmente han tenido sobre la población. Así se espera apreciar mejor la eficiencia de los recursos asignados a los diferentes programas.

En el siguiente apartado se analizarán las implicaciones concretas que la redefinición del papel del Estado y el surgimiento de un nuevo paradigma han tenido en las propuestas de reforma del área educativa. Empero, se permanecerá por ahora en el plano ideológico,

---

<sup>10</sup> En efecto, el desarrollo social no depende de un solo factor, sea éste el crecimiento económico, la inversión en capital humano o el gasto público social. Al contrario, el desarrollo social dependerá de la compleja interrelación que exista entre un conjunto de factores entre los que se encuentran éstos. Además, la medición del gasto público social plantea otros inconvenientes: no incluye por ejemplo los posibles aportes del sector privado, mientras que incluye gastos administrativos que no implican necesariamente un beneficio para la sociedad.

tomando como referencia las recomendaciones de instituciones internacionales o regionales y los compromisos adoptados por los responsables de la política educativa en el plano internacional. Se trata por lo tanto de un marco teórico, de propuestas, de las cuales se han inspirado muchas de las políticas efectivamente puestas en marcha, pero cuya definición o formulación no implica necesariamente su adopción y ejecución por parte de las autoridades.

### **3. ORGANIZACIONES Y ACUERDOS INTERNACIONALES: UN MARCO DE REFERENCIA**

La orientación de las actuales reformas educativas en América Latina se inspira en gran parte de las necesidades internas, de las problemáticas propias a cada país. Sin embargo, en las orientaciones de política educativa han entrado en juego, delineando un marco de referencia para éstas, acuerdos internacionales y consideraciones inspiradas por recomendaciones de organismos internacionales. De las políticas inspiradas por estas bases teóricas es de dónde se desprenden en gran medida los elementos comunes a toda la región o a gran parte de ella. Siguiendo el análisis de M. Gajardo, de la CEPAL, se examinarán separadamente los aportes de CEPAL/UNESCO, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial y los convenios que han surgido de reuniones internacionales o regionales sobre el tema educativo<sup>11</sup>

#### *3.1 Recomendaciones de organismos internacionales y regionales*

##### **- La propuesta CEPAL/UNESCO**

Esta se articuló alrededor de la idea de una “transformación productiva con equidad”, eje del accionar de la organización regional durante los años '90. Fundándose esencialmente en la necesidad de adaptar el sistema educativo a las demandas del sistema productivo y a las exigencias de competitividad internacional derivadas del proceso de globalización, las recomendaciones concernían siete áreas de política: en primer lugar, superar el aislamiento del sistema de educación y articularlo con las necesidades sociales y económicas. Luego, trabajar por el acceso universal a los códigos de la modernidad, y en tercer lugar elaborar un programa específico que permite realizar debates con la enfermera misma. Promover la creatividad en materia científico-tecnológica.

Las siguientes cuatro áreas de política son: gestión institucional responsable, profesionalización y protagonismo de los educadores, compromiso financiero con la sociedad de la educación, y fortalecimiento de la capacitación, del esfuerzo científico-tecnológico y de la cooperación regional e internacional. La siguiente es la propuesta CEPAL/UNESCO de políticas concretas sistematizada por Gajardo:

---

<sup>11</sup> Gajardo, Marcela. *Las reformas educativas en América Latina: balance de una década* en Documento de trabajo No. 15. Santiago de Chile. Septiembre de 1993.

- superar la visión atomizada en que la educación, la capacitación y la investigación operan como compartimentos estancos y avanzar hacia un enfoque que integre estas dimensiones entre sí y con el sistema productivo,
- replantearse el rol del Estado, abandonando el enfoque de administración burocrática y centralizadora, adoptando un esquema que potencie la orientación estratégica, la regulación, el impulso de las autonomías y la evaluación de resultados,
- destinar mayores recursos a las mayores necesidades, haciendo jugar plenamente al Estado su rol compensador y en algunos casos redistributivo,
- movilizar diversas fuentes de financiamiento para incluir, de manera creciente, los recursos privados,
- complementar las políticas dirigidas a proveer oferta educativa con mecanismos de promoción y subvención de la demanda,
- pasar del énfasis puesto en la cobertura o cantidad (aún cuando dicha tarea en algunos países mantiene toda su vigencia) a la primacía de la calidad, la efectividad y los resultados,
- revalorar la función social de los maestros y avanzar hacia el desarrollo de una profesión docente prestigiosa donde el mérito cuente de manera fundamental,
- pasar de un sistema de capacitación desconectado de los requerimientos productivos a una nueva relación entre educación, capacitación y empresa, en la que esta última asuma liderazgo por la formación de recursos humanos,
- pasar de la consideración de la ciencia y la tecnología como áreas indiferentes al desarrollo, a un esfuerzo conjunto de universidades, empresas y gobiernos para incorporar el conocimiento a la competitividad.

#### **- El Banco Mundial**

El Banco Mundial y el BID, al ser también una fuente importante de financiamiento de los programas de reforma educativa de la región, influyeron en muchos casos de manera decisiva en la confección y puesta en marcha de estos procesos, yendo más allá de las simples recomendaciones. La propuesta del Banco Mundial, realizada en 1995, es la de una reforma radical del sistema educativo, para así adaptarse por una parte al contexto internacional que demanda recursos humanos mejor calificados y más flexibles; y, por otra parte, para avanzar hacia democracias más estables, mejorando el clima institucional. Los siguientes son los objetivos que define como prioritarios: logros de rendimiento comparables internacionalmente; fortalecimiento de la autonomía escolar y de las capacidades gerenciales a nivel de las escuelas; calificación docente (política de incentivos y apertura a las corrientes de la educación contemporánea); y mayor equidad (focalización de las políticas públicas hacia los grupos más vulnerables).

Con el fin de alcanzar estos objetivos, el Banco Mundial propone sobretodo medidas organizativas, para mejorar el financiamiento y la administración de la educación. Este organismo internacional sintetizó en siete puntos sus recomendaciones de política educativa, dejando a cada país la decisión sobre la prioridad que cada una se merecía:

- renovar la inversión en el elemento humano,

- recurrir al análisis económico para determinar prioridades educacionales,
- establecer normas y medir el rendimiento mediante evaluaciones del aprendizaje,
- centrar la inversión pública en la educación básica y recurrir en mayor medida al financiamiento familiar para la educación superior,
- velar porque todos tengan acceso a la educación básica y no se niegue el acceso a las instituciones de enseñanza a candidatos idóneos,
- subsidiar la demanda y ofrecer más participación al grupo familiar,
- facultar a las escuelas para una operación autónoma y para utilizar sus insumos de conformidad con las condiciones escolares y locales<sup>12</sup>.

### **- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

En 1996, el BID publicó un documento en el que se definieron cuáles eran los problemas críticos de la educación en América Latina y se realizaron recomendaciones de política para intentar encontrarles una solución. Al igual que la propuesta CEPAL/UNESCO y el análisis del Banco Mundial, el acento fue puesto en la adecuación de los sistemas educativos a los desafíos correspondientes a la globalización, entre los que destacaban la competitividad internacional y las revoluciones informática y de las telecomunicaciones. El BID diagnosticó un deterioro educativo en la región, y, en base a éstos, formuló sus recomendaciones. Entre éstas se puede destacar el otorgarle la prioridad a la educación básica (primaria y secundaria), el buscar nuevas formas de financiamiento, la diversificación de la educación secundaria y superior, y aumentar el gasto público en la primera infancia (reconocido como un momento crítico dentro del proceso educativo). Entre las medidas concretas a adoptar se propuso:

- ofrecer mayor autonomía administrativa a las escuelas pequeñas,
- poner mayor énfasis en el rendimiento de los maestros y en su responsabilidad por los resultados,
- reformar el papel del centro del sistema (regulación y suministro de información pública; diseño y ejecución de políticas; coordinación y supervisión de pruebas de rendimiento), y
- diseñar nuevos mecanismos para la competencia entre escuelas públicas y privadas apoyadas por un sistema de información para las comunidades y los padres de familia sobre el rendimiento y las finanzas de los establecimientos<sup>13</sup>

### *3.2 Acuerdos y convenios internacionales*

#### **- Las Conferencias de Jontiem (1990) y Dakar (2000)**

En 1990, en Jontiem, Tailandia, se celebró la Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos (EPT). Esta Conferencia también fijó orientaciones de política educativa a seguir por los países signatarios, que fueron renovadas en el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar en abril del 2000. Subrayando la importancia de la educación para el desarrollo económico y social, se destacó a su vez la necesidad de una apertura de las escuelas a las

<sup>12</sup> Banco Mundial. *Prioridades y estrategias para la educación*. Agosto 1995.

<sup>13</sup> Birdsall, N; Londoño J.L. *Acumular capital humano en sociedades desiguales*. BID. 1997.

necesidades de la sociedad. Promovió igualmente la participación de actores diversos en el proceso educativo, tanto en el diseño como en la ejecución de los programas, e insistió en que los Estados reconocieran que la educación es un derecho humano que tiene un impacto directo en la negación o realización de los demás derechos humanos, en el desarrollo de las capacidades para llevar una vida digna y libre de privaciones y en el reconocimiento de todos y todas como sujetos de derechos con capacidad de aportar al desarrollo de una sociedad. El eje articulador de las propuestas de Jontiem y Dakar es la satisfacción de las definidas “necesidades básicas de aprendizaje”: se establecieron seis objetivos que los Estados y en general, la sociedad como una gran comunidad educativa, deben alcanzar a más tardar en 2015. Estos son:

1. extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y desfavorecidos
2. velar por que antes del año 2015 todos los niños y niñas tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen
3. velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos alfabetizados se satisfagan mediante el acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa
4. aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%
5. suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros, y
6. mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales<sup>14</sup>

#### **- El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)**

Al tiempo con estos desarrollos internacionales en la identificación de las problemáticas educativas y la definición de estrategias para resolverlas, a nivel regional se realizaron importantes avances en esta dirección. Especial referencia merecen las investigaciones realizadas por la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL (centro de investigación en el que se interrelacionan organizaciones públicas y privadas), en los que han analizado las deficiencias de los sistemas educativos de la región, y se han formulado importantes recomendaciones, como las siguientes:

1. la necesidad de establecer estándares para el sistema educativo y desarrollar mecanismos para monitorear su cumplimiento,
2. fortalecer los procesos de descentralización asegurando que las escuelas y las comunidades dispongan de los recursos para realizar una mayor gestión educativa y para realizar un permanente control social de la misma;

---

<sup>14</sup> UNESCO/OREALC. Primera reunión intergubernamental del PRELAC. *Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe*. Noviembre de 2002

3. impulsar el fortalecimiento de la profesión docente, el reconocimiento de su labor, la garantía de una remuneración justa y el acceso a programas de formación y capacitación, a fin de fortalecer los vínculos entre la comunidad y los docentes y motivar la responsabilidad de éstos últimos con los primeros; y,
4. disponer de mayores recursos públicos para asegurar las inversiones que demanda el sistema educativo.

#### **- El Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC)**

También a nivel regional, cabe destacar las reuniones de ministros de educación realizadas a lo largo de 1990 y principios de esta década en el marco del llamado “Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe” (PPE-PROMEDLAC IV, V, VI y VII), apadrinadas por la UNESCO y OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe) y celebradas respectivamente en las ciudades de Quito, Ecuador (1991), Santiago de Chile (1993), Kingston (Jamaica 1995) y Cochabamba (Bolivia 2001). En Cochabamba se acordó la creación, en reemplazo del PPE, del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), puesto en marcha luego de la reunión celebrada por los principales responsables de la política educativa en los países de la región en la ciudad de La Habana, en noviembre del 2002. El principal objetivo del PRELAC es llevar a buen término los objetivos planteados en Dakar, y, para ello, propone un marco de acción que gira en torno a cinco focos estratégicos:

- la renovación de los contenidos y prácticas de la educación para construir nuevos sentidos acerca de nosotros mismos, los demás y el mundo en que se vive,
- los docentes y el fortalecimiento de su protagonismo en el cambio educativo para que respondan a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes,
- la cultura de las escuelas para que éstas se conviertan en comunidades de aprendizaje y participación,
- gestión y flexibilización de los sistemas educativos para ofrecer oportunidades de aprendizaje efectivo a lo largo de la vida,
- responsabilidad social por la educación para generar compromisos con su desarrollo y resultados<sup>15</sup>.

A partir de estos focos estratégicos, se definieron los siguientes desafíos fundamentales a los que debía responder la política educativa en América Latina:

- adaptar el sistema educativo a las necesidades sociales y económicas,
- articular el sistema educativo con otras áreas sociales,
- mejorar la calidad diversificando las formas de aprendizaje, actualizando el currículo, innovando en materia pedagógica y promoviendo la investigación educativa,
- valorar la diversidad cultural como un enriquecimiento de los aprendizajes, y evitar toda forma de discriminación,

---

<sup>15</sup> ídem.

- fortalecer y redefinir el papel de los docentes, valorizando la profesión, renovando su formación y mejorando las condiciones laborales. Además, recomiendan incentivar a los profesores que tengan un buen desempeño o que trabajen en situaciones difíciles,
- promover la descentralización, la autonomía escolar y la participación de la sociedad en el proceso educativo (familia, instituciones sociales y culturales, empresas...). Además, se recomienda fortalecer la institución escolar y transformarla en un espacio de educación abierto a la comunidad,
- priorizar la educación básica,
- crear consensos nacionales para establecer políticas educativas pertinentes y a largo plazo,
- ampliar y diversificar las oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida, particularmente a través de un aumento en la inversión social en la educación de la primera infancia, en la formación continua y en la alfabetización de los adultos,
- incorporar los medios de comunicación y las nuevas tecnologías en la educación,
- incrementar y reorientar los recursos para hacerlos más eficientes y equitativos, aumentando la inversión en educación y favoreciendo a la población con menores recursos,
- buscar nuevas fuentes de financiamiento,
- establecer sistemas de información transparentes y desarrollar nuevos indicadores,
- fomentar una cultura de la evaluación y focalizar la atención en los resultados, y
- promover la cooperación internacional<sup>16</sup>.

Todas estas recomendaciones o acuerdos componen evidentemente un amplio corpus de proposiciones, en el que parece fácil perderse. Y, aunque cada institución u convenio realiza propuestas originales, los grandes lineamientos de política educativa que han marcado las reformas de los años '80 y '90 se encuentran presentes en todos ellos.

Por otra parte, es necesario volver a subrayar que la formulación de estas proposiciones no implica en ningún caso que sean automáticamente adoptadas o ejecutadas por los gobiernos de la región. Como se señaló, se trata de una base teórica a partir de la cual se han desarrollado propuestas, que a su vez han podido desembocar en la adopción de medidas concretas, pero que también han podido no ser finalmente aplicadas. Una vez formulada, cada nación ha recogido ciertas recomendaciones y postergado otras, y las ha adaptado a su contexto nacional. Por lo demás, una misma recomendación – la descentralización, por ejemplo – puede ser aplicada de diversas formas, por lo que cabe poner especial atención a las particularidades de cada país. Estas propuestas, sobretodo, contribuyeron a atraer la atención hacia los temas educativos.

Se intentará sintetizar a continuación los grandes ámbitos de la política educativa en los que se han observado cambios en las últimas décadas, cuáles han sido los ejes de las reformas y las estrategias que les corresponden.

---

<sup>16</sup> UNESCO/OREALC. Séptima reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación (PROMEDLAC VII). *Recomendación sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI. Declaración de Cochabamba*. Marzo 2001.

#### 4. OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DIRECTORES DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Después de analizar las propuestas de las instituciones internacionales y los compromisos internacionales adoptados por los responsables de la política educativa en los países de la región, es posible señalar que tres principios fundamentales inspiran las proposiciones de reforma educativa y las políticas que han sido efectivamente puestas en marcha en la región: calidad, equidad y eficiencia. Se observa con claridad que entre los objetivos comunes en los países de la región se encuentra el de mejorar la calidad de la educación. Este propósito implica dos niveles de política: por una parte, mejorar los contenidos y los instrumentos pedagógicos; y, por otra, el perfeccionamiento del personal docente. Otro eje fundamental en la mayoría de los países de la región, al menos en teoría, es el de la equidad. En este caso se pone el acento en la igualdad en el acceso y en la atención prioritaria hacia los grupos más vulnerables de la población. Finalmente, en relación a la búsqueda de eficiencia, el último principio director que se encuentra en las políticas de los países latinoamericanos, también puede decirse que se articula alrededor de dos niveles: cambios en la gestión (principalmente a través de la descentralización) y en el financiamiento (introducción de nuevos métodos de financiamiento)<sup>17</sup>.

Para alcanzar los objetivos dispuestos en los ejes de política educativa, los países latinoamericanos han elaborado políticas educativas diversas, adaptadas a cada contexto, pero entre las cuales se pueden encontrar numerosos puntos comunes. En el siguiente listado se anotan los ejes y las políticas correspondientes más importantes que se han propuesto o elaborado en algunos o en la mayoría de los países de América Latina. Por lo tanto, se subraya que, por una parte, la aparición de una política en este listado no implica que haya sido *puesta en marcha* por las autoridades, sino que ha sido *propuesta*; y, por otra parte, que no implica necesariamente a *todos* los países sino que también los casos en que ha sido propuesta en *algunos* o *uno* de ellos.

##### - Eficiencia: gestión

- descentralizar y reorganizar la gestión educativa;
- reorganizar el centro del sistema, otorgándole nuevas funciones al gobierno central: orientación estratégica, regulación, coordinación entre los diferentes responsables de política educativa, suministro de información, diseño de políticas, supervisión de pruebas de rendimiento...;
- fortalecer la institución escolar y las capacidades de gestión de las escuelas;
- ofrecer mayor autonomía a las escuelas y comunidades locales, para así responsabilizar a estudiantes, padres, profesores y directores por los resultados;
- fomentar la competencia entre escuelas privadas y públicas, con información veraz para las familias y la comunidad sobre las finanzas y el rendimiento de las escuelas;

---

<sup>17</sup> Ver op. Cit 12 y Álvarez, B; Ruiz Casares, M- *Génesis y ejecución de las reformas educativas en América Latina y el Caribe*. USAID. Ed. Senderos de Cambios. 1997

- fomentar una cultura de la evaluación, focalizar la atención en los resultados del aprendizaje, elaborar sistemas nacionales de medición de la calidad de la educación, crear estándares para la educación comparables internacionalmente, y desarrollar nuevos indicadores.

**- Eficiencia: financiamiento**

- aumentar el gasto en educación, invertir más;
- darle prioridad al gasto en educación en relación con otros gastos del Estado;
- administrar mejor los recursos, racionalizarlos y hacer un uso más eficiente de los recursos existentes;
- probar modelos de asignación vinculados a resultados;
- desarrollar indicadores de costo-impacto con el fin de evaluar las políticas educativas;
- entregar subsidios a la demanda educativa;
- buscar nuevas formas de financiamiento, incluyendo a los propios beneficiarios a través del financiamiento compartido; y
- movilizar mayores recursos del sector privado; permitiendo el desarrollo de una educación privada o integrando a las empresas en el sistema educativo.

**- Calidad: contenidos e instrumentos pedagógicos:**

- poner en marcha políticas de descentralización pedagógica y autonomía escolar y pedagógica (para adaptar así los contenidos a las realidades locales);
- abrir la institución escolar a las demandas de la sociedad, articulando la educación con las necesidades económicas y sociales;
- adaptar la educación a las necesidades productivas;
- elaborar programas de innovación y mejoramiento pedagógico, diversificar y flexibilizar los métodos de enseñanza; impulsar la investigación educativa;
- incrementar la provisión de textos y materiales escolares;
- realizar reformas y actualizaciones curriculares; educar en valores;
- incorporar tecnologías de punta y medios de comunicación en el proceso educativo; promover la investigación científico-tecnológica; y
- extender la jornada escolar.

**- Calidad: perfeccionamiento docente**

- mejorar la formación de los profesores, perfeccionando la formación inicial y durante el servicio;
- revalorar la carrera docente, otorgándole mayor prestigio, valorizando la función social de los profesores, fortaleciendo su protagonismo y promoviendo su creatividad;
- mejorar las condiciones laborales, aumentar las remuneraciones del cuerpo docente;
- instaurar políticas de incentivos, que premien el buen desempeño y valoricen el mérito individual y los esfuerzos colectivos; e

- incentivar el trabajo en situaciones difíciles o con grupos vulnerables.

### **- Equidad**

- trabajar por una educación sensible a las diferencias y que discrimine a favor de los más pobres y vulnerables (pobres e indigentes urbanos y rurales, población indígena, mujeres, etc);
- focalizar los recursos y otros medios del Estado en las escuelas más pobres y en los niveles básicos, para otorgar mayores recursos a mayores necesidades;
- promover la igualdad de acceso a la educación, para que ningún niño deje de ir a la escuela por factores socioeconómicos o de discriminación;
- valorar la diversidad cultural en la enseñanza, para así evitar discriminaciones en el futuro;
- adaptar los métodos de enseñanza, los programas o los horarios a las particularidades que presentan las escuelas de zonas difíciles.

Como se advierte, casi todas las políticas se pueden sintetizar en estos cinco puntos, aunque algunas quedan fuera de ellos, pues no responden a ninguno de estos tres ejes. Es, por ejemplo, el caso de las políticas que promueven la participación de la población en el proceso educativo, anunciadas por diversos gobiernos pero rara vez efectivamente ejecutadas. Ciertamente, se podría decir que la participación busca responsabilizar a los beneficiarios del sistema educativo y aumentar así su eficiencia; sin embargo, la participación también corresponde a un ideal democrático, según el cual la población debe participar decisivamente en los asuntos públicos.

Otro tipo de políticas que no entra en esta sistematización son aquellas que buscan aumentar la cobertura y aquellas que promueven la educación a lo largo de toda la vida. Respecto a las primeras, las políticas concretas propuestas son las tradicionales y se encuentran en las agendas educativas de casi todos los países: aumentar la infraestructura disponible, facilitar el acceso a las escuelas y combatir la deserción escolar. Respecto a las segundas, cabe destacar su originalidad, ya que la relevancia que se le otorga actualmente a la educación a lo largo de toda la vida no tiene precedente. Las políticas concretas propuestas son dos: desarrollar y otorgar mayor atención a la educación de la primera infancia e impulsar la formación continua.

Como fue señalado anteriormente, la puesta en práctica de estas políticas dependió de cómo se dieron las relaciones entre los distintos actores involucrados en el proceso educativo. Particularmente, si los reformadores lograron imponer sus proyectos a quienes estaban interesados en mantener el status-quo en el sector educativo, de cómo se dieron las negociaciones entre los grupos implicados, de qué concesiones se debieron realizar para obtener avances, de qué énfasis o prioridad los reformadores le otorgaron a sus diversos proyectos de reforma.

Kaufman y Nelson hicieron una distinción entre reformas incrementales y controversiales. Según estos autores, aquellas autoridades que quisieron ir más allá de las reformas incrementales se encontraron con una oposición más o menos fuerte, dependiendo del país, lo que dificultó la implementación de las reformas. Su punto de vista es bastante negativo, ya que sostienen que las reformas estructurales no pudieron ser llevadas a cabo, o sólo tuvieron un desarrollo limitado. No obstante, reconocen que en ciertos aspectos sí se realizaron avances, que dependieron en gran parte de dos factores en pugna: la fortaleza del proyecto reformador por una parte; y la capacidad de los oponentes para obstaculizar los procesos por otra. Según estos autores, los gobiernos terminaron concentrando esfuerzos en uno de los aspectos fundamentales de las reformas: la descentralización. En el caso de las otras políticas que sí se desarrollaron, éstas no habrían implicado reorganizaciones importantes en el sistema educativo, y no desafiaban por lo tanto a los principales grupos de poder.

Centrándose en algunos casos nacionales, particularmente Chile, Brasil, Argentina, México y Colombia, se presentarán las reformas que sí fueron implementadas en algunos países. Chile y Colombia son los dos países en donde la gran mayoría de las propuestas lograron un relativo avance (lo que no significa que hayan sido implementadas tal y como lo deseaba el gobierno). En cambio, en países como Argentina y Brasil no se lograron implementar todas las políticas que el gobierno quiso llevar a cabo, que en muchos casos fueron completamente bloqueadas por los opositores a las reformas.

A continuación se relacionan casos seleccionados de países con reformas en curso, en el que se presenta el componente de la reforma y los países que efectivamente lo adoptaron e implementaron:

<b>Casos seleccionados de países con reformas en curso</b>	
<b>Objetivos de la política</b>	<b>Países con reformas en curso</b>
Reorganización institucional y descentralización de la gestión	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, México, Nicaragua
Fortalecimiento de la autonomía de las escuelas (curricular, pedagógica, financiera)	Bolivia, Paraguay, Chile, Brasil, Nicaragua, Colombia (Bogotá), Argentina (San Luís), Uruguay
Sistemas de evaluación de la calidad de la educación, pruebas de logro	Todos los países de la región
Mejorías de calidad y equidad	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Perú, Paraguay, Bolivia, Uruguay, Nicaragua
Políticas de equidad basadas en la focalización	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Ecuador, Uruguay
Reformas curriculares	Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, Brasil, México
Ampliación de la jornada escolar	Colombia, Chile, Uruguay
Perfeccionamiento Docente	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Uruguay, Nicaragua

Aumento de la inversión en educación	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Uruguay
Nuevas formas de financiamiento	Colombia, Chile
Nuevas formas de asignación de los recursos	Brasil, Colombia, Chile

Fuente: Elaboración propia basada en Gajardo, Marcela. *Las reformas educativas en América Latina: balance de una década*. PREAL, Santiago de Chile. Septiembre 1999 y de Andraca, Ana María (ed.). *Buenas Prácticas para mejorar la Educación en América Latina*. San Marino, Santiago de Chile, 2003

Antes de analizar más detenidamente cada uno de estos componentes de las reformas, es necesario estudiar con mayor detalle el papel jugado por los diversos actores, lo que ayudará a comprender mejor las razones que llevaron a que ciertas medidas pudieran implementarse en algunos países y no en otros.

## 5. ACTORES Y TENSIONES

En el análisis de las reformas educativas que tuvieron lugar en América Latina, se hace indispensable estudiar el papel jugado por los diversos actores involucrados en el sistema educativo, ya que elementos como la importancia relativa de uno u otro actor en relación con los demás, las funciones que los actores ejerzan (dirección del proceso de reforma, acompañamiento, oposición, etc.), o el grado de compromiso que adquieran con la reforma, serán los factores determinantes para el alcance de las reformas educativas, su implementación en la práctica y sus posibilidades concretas de éxito o fracaso. En efecto, existirán grupos interesados en mantener el status-quo educativo, frente a lo que los partidarios de la reforma deberán desplegar esfuerzos más o menos importantes para conseguir una base de apoyo que haga viables sus proyectos.

Carlos Molina ha señalado la existencia de una evolución en cuanto a los actores presentes en los debates educativos, que ha ido de la mano con los cambios de énfasis descritos anteriormente. Los Ministerios de Educación siempre han jugado un papel importante, sin embargo, cuando la discusión era esencialmente pedagógica cedieron el papel preponderante en el debate educativo a docentes e investigadores sociales. Igualmente, éstos se han preocupado siempre por temas pedagógicos inherentes a su profesión, pero no por ello han dejado de lado temas relacionados con las políticas educativas. En efecto, los profesores se han constituido, a través de los gremios o sindicatos, y con diferencias importantes entre los países, en actores de primer orden a la hora de la elaboración y puesta en marcha de las políticas educativas. Por otra parte, el sector empresarial ha tenido igualmente un papel histórico, principalmente en el debate sobre la articulación entre educación y mercado laboral.

La característica actual es la diversidad de actores, y el hecho de que ninguno de ellos parezca ser el dominante. Entre los nuevos actores se destacan las entidades territoriales (departamentos, provincias, estados o municipalidades), que han recibido funciones a partir de

la descentralización; los usuarios, o más generalmente la comunidad y otras instituciones en las que han recaído funciones educativas, como las ONG's en algunos países. Las diferencias entre los países en cuanto a las funciones de estos actores dependerán en gran parte del camino que tome la descentralización, del cómo se articulen los distintos niveles administrativos; y de cómo se plantee el nuevo papel de los docentes y de la comunidad, los temas de autonomía pedagógica y de participación social.

La relación entre éstos nuevos actores y los tradicionales es evidentemente muy compleja, variada (dependiendo del país) e implica, por supuesto, tensiones. Con todo, como lo señalan Braslavsky y Cosse, existen ciertas descompensaciones en la literatura acerca de las reformas, en la que se ha privilegiado el qué, el porqué y el para qué de las reformas, en desmedro del cómo éstas han sido llevadas a cabo, y de los actores que han intervenido en estos procesos. Existen "muy pocos estudios por describir y reflexionar qué es lo que ocurre con las prácticas de los actores en la cotidianeidad del diseño y de la puesta en práctica de las políticas educativas"<sup>18</sup> Estos mismos autores señalan que en un primer momento, los estudios acerca de las reformas educativas en América Latina asumían, sin entrar en un análisis más profundo, que estas reformas eran el resultado de actos legislativos, de leyes aprobadas por el Parlamento y aplicadas por los gobiernos, sin influencia o intermediación de otros actores. Evidentemente, esto no corresponde con la realidad de los procesos sociales, en la que intervienen numerosos actores. Además, la intermediación de éstos no puede ser vista como un todo, ya que éstos pueden intervenir de manera distinta en cada instancia de las políticas educativas, ya sea en el diseño, en la implementación, en el seguimiento o en la evaluación de éstas. Existen por supuesto ciertas excepciones, como el recién publicado documento elaborado por Kaufman y Nelson<sup>19</sup>.

Según estos autores, para vencer las posibles resistencias los reformadores han debido vincular sus proyectos a una agenda de objetivos políticos más generales (como vincular la descentralización al proyecto de democratización, por ejemplo). Por otra parte, estos autores distinguen entre iniciativas incrementales e iniciativas controversiales. Las primeras no habrían implicado tensiones fuertes, ya que ningún grupo se sentiría particularmente amenazado. Es el caso, por ejemplo, del perfeccionamiento docente y la modernización de los currículos. Las segundas, en cambio, serían mucho más conflictivas, por cuanto implicaban una reestructuración del sistema educativo.

Por ello, según estos autores la mayoría de los gobiernos de la región concentraron sus esfuerzos institucionales en un solo gran programa: la descentralización, que recibía el apoyo de actores numerosos y no necesariamente relacionados con el tema educativo. Añaden además que pese a que existieron otros proyectos de reforma que alcanzaron un relativo desarrollo en ciertos países, no se han alcanzado las metas propuestas y los avances han sido sólo relativos, ya que en los casos en que no era posible movilizar actores alrededor de una

---

<sup>18</sup> Braslavsky, Cecilia; Cosse, Gustavo. *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. PREAL. Documento de trabajo No. 5. Buenos Aires. 1996.

<sup>19</sup> op.cit 1

agenda política amplia las reformas perdieron su prioridad (es el caso de la evaluación del rendimiento de los profesores o de las políticas de autonomía escolar, por ejemplo). Así, pese a la atención y a las numerosas investigaciones que se desarrollaron en materia educativa, las reformas organizativas concretas parecen haber sido, salvo excepciones, pocas. En los países en los que sí existieron debates y negociaciones, éstos parecen no haber logrado concretizar una agenda de reforma firme y coherente.

Pese a que a principios de los 90's se realizaron importantes esfuerzos en varios países para lograr una agenda concertada de reforma, y que sí se lograron acuerdos en ciertas áreas estratégicas, en la mayoría de los casos estos procesos de consenso social no fueron suficientes para limar las tensiones que el proceso de reforma acarrearía. Uno de los rasgos característicos de las reformas educativas en América Latina, subrayado por diversos autores, es el hecho de haber buscado apoyo en amplios consensos a nivel nacional. Estos acuerdos reflejaron sobretudo la voluntad de hacer de la política educativa una política a largo plazo, que no estuviera sujeta a los vaivenes democráticos y a los sucesivos cambios de gobierno. Al mismo tiempo, como ya fue adelantado, en general se promovió, al menos en teoría, una participación mayor de diversos actores, y de la comunidad en particular. A partir de los años 90's, en diversos países latinoamericanos se organizaron consultas o se formaron comisiones nacionales para hacer un diagnóstico de la situación educativa y, a partir de éste y de ciertas metas propuestas, formular recomendaciones para orientar los programas de reforma educativa<sup>20</sup>. A continuación se presenta un cuadro con casos seleccionados de países donde se aplicaron estrategias para la concertación de agendas de reforma y los informes educativos respectivos:

<b>Casos seleccionados de Países donde se aplicaron estrategias para la concertación de agendas de reformas</b>			
<b>País</b>	<b>Estrategias de Concertación</b>	<b>Marco normativo</b>	<b>Informes Nacionales de Política Educativa</b>
<b>Argentina</b>	Pacto Federal Educativo, 1993	Ley de Transferencia de Servicios Ley Federal de Educación	La educación argentina en la sociedad del conocimiento
<b>Colombia</b>	Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, 1992	Ley General de Educación	Colombia: al filo de la oportunidad
<b>Chile</b>	Comisión Nacional de Modernización de la Educación, 1994	LOCE, Estatuto Docente, Ley que regula la implementación de la jornada escolar completa Leyes que norman la	La educación en Chile de cara al siglo XXI

<sup>20</sup> op.cit 12

		reforma curricular	
<b>México</b>	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: Gobierno Federal, Gobiernos Estatales y SNTE, 1992	Ley General de Educación 1993	Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000

Fuente: Gajardo, Marcela. *Las reformas educativas en América Latina: balance de una década*. PREAL, Santiago de Chile. Septiembre 1999.

Sin embargo, los consensos al interior de una comunidad “no lograron ir más allá de compromisos sobre principios amplios tales como la rendición de cuentas, equidad y eficiencia, y los expertos no lograron ponerse de acuerdo en la priorización de estos objetivos o las medidas que permitirían alcanzarlos”<sup>21</sup>. La principal razón para la no puesta en práctica en profundidad de las reformas la constituyeron los obstáculos políticos e institucionales que se crearon. En cambio, en los casos en los que los cambios sí pudieron realizarse, los avances se debieron al apoyo de los grupos de poder involucrados, o al menos a la ausencia de una fuerte oposición.

Un elemento que justamente provoca tensiones entre los actores es el dilema que se establece en todo proceso de reforma entre consenso social y eficiencia, estudiado por Braslavski y Cosse. En efecto, para permitir que un proceso de reforma sea legitimado socialmente, se requieren amplios debates y procesos de conciliación entre los diversos actores implicados en el proceso, para que estos diriman sus diferencias y propongan, finalmente, un programa de reforma concertado y que satisfaga, al menos en parte, los intereses de los actores comprometidos, lo que no obsta para que este proceso puede ser largo, difícil y costoso, ya que reunir a todas las posiciones alrededor de un mismo proyecto es sin lugar a dudas complicado, muchas veces imposible. Por ello, en muchos casos, los gobiernos pueden sacrificar este proceso de concertación en nombre de la eficiencia, con los evidentes costos sociales y de legitimación que esto acarrea. En estos casos, se pueden presentar importantes focos de oposición que obstaculicen el posterior desarrollo del proyecto elaborado sin consenso social. El nivel de consenso social determina en gran medida el éxito o el fracaso en la efectiva puesta en marcha de las reformas educativas anunciadas en los países de la región, así como los costos que ésta tendrá para el gobierno, dependiendo del esfuerzo institucional que se realice para alcanzar las metas propuestas: “en los casos en que no hay un consenso fuerte en el conjunto de actores estatales y extra-estatales que intervienen en el escenario educativo es necesario consumir un volumen importante de energía institucional y de tiempo en la conquista de los montos necesarios de presupuesto educativo y en el manejo de las tensiones y los conflictos implicados”<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> op.cit 1, p. 6

<sup>22</sup> op.cit 19, p. 12

El grado de consenso social respecto de las necesidades de una reforma educativa difiere evidentemente entre los países latinoamericanos. Chile, por ejemplo, parece ser el país donde se han alcanzado mayores niveles de consenso respecto de la necesidad de reformas en el sector educativo, así como en la orientación que deben tomar las políticas y de su prioridad en el conjunto del gasto público. En Argentina, en cambio, los conflictos que nacieron entre los sectores favorables a la educación laica y la Iglesia Católica obligaron al gobierno a dedicarse durante un año a intentar encontrar soluciones que satisficieran a ambos sectores, a través de debates y negociaciones.

El papel jugado por los diversos actores en el proceso de reforma, será estudiado en detalle a continuación:

#### **- Al origen de las reformas: los gobiernos**

La elaboración de los programas de reforma provino en gran medida del voluntarismo de los gobiernos nacionales, a través del Presidente, y de sus organismos especializados, los Ministerios de Educación. Además de la posición que adoptaran otros actores relevantes, un factor clave del éxito o fracaso de las reformas y de su alcance es el nivel de compromiso y la capacidad de liderazgo efectivamente ejercidos por los Ministerios de Educación. Las tareas educativas que asumieron los gobiernos nacionales, según Braslavski y Cosse, correspondieron a un cierto consenso, según el cual el gobierno debe asumir las tareas de concertación, de evaluación e información, de promoción de la equidad, de fomento de la innovación y de transformación pedagógica, mientras que la prestación directa de la educación debía ser una responsabilidad a compartir con otros actores, particularmente la comunidad y las entidades territoriales. Según estos autores, por lo tanto, en su momento se habría optado por un “Estado Promotor” en vez de un “Estado Prescindente”, es decir, por un Estado regulador y configurador del sistema educativo en vez de un Estado que sólo se ocupe de tareas de recaudación y financiación. El sector educativo parece haber escapado por lo tanto a la tendencia general en materia de redefinición de los papeles del Estado, ya que habría abandonado el papel de regulador mínimo para asumir funciones más complejas.

Por otra parte, presionaron igualmente para poner en marcha los programas de reforma educativa algunos especialistas del sector, provenientes de organizaciones nacionales y, sobretodo, internacionales. Las organizaciones internacionales no han liderado ni el diseño ni la implementación de las reformas, sino que estas últimas propusieron, como fue señalado, un marco de referencia que inspiró a los gobiernos para la adopción de medidas concretas, y prestaron asistencia técnica, asesoría e información. Por último, en algunos casos las reformas fueron también promovidas desde los Ministerios de Finanzas, principalmente en el caso de las reformas que apuntaban a mejorar la eficiencia del sistema. Con todo, se señala en la literatura que “el rango de actores que efectivamente presionó para que se dieran cambios específicos fue bastante limitado”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> op. cit 1, p.14

## - Sindicatos y gremios de docentes

Los sindicatos de maestros se encuentran entre los actores con mayor peso en el sistema educativo ya que poseen un importante nivel de poder político y de visibilidad que fue consolidándose con el tiempo de la mano del crecimiento del sector educativo que hace que los educadores constituyan hoy una de las dos categorías más grandes de trabajadores del sector público.

En muchos casos los sindicatos de docentes se mantuvieron en oposición frente a diferentes puntos de las reformas que se quisieron implementar. No con ello se quiere juzgar la pertinencia o no de la oposición misma. Es el caso por ejemplo de las medidas de descentralización, que ponían en riesgo su poder de negociación colectiva frente a las autoridades nacionales, o de las políticas de incentivos basados en el desempeño para profesores o escuelas, que fueron en general fuertemente rechazadas.

Autores que no están de acuerdo con su actuar señala que el cambio en las reglas históricas de funcionamiento del sistema educativo provoca sin duda una reacción instantánea de rechazo, fundada en el miedo a perder los privilegios obtenidos, como la inamovilidad de los cargos, la antigüedad como criterio de aumento salarial o la exigencia de capacitación, por ejemplo. Pese a ello, la oposición también se ha fortalecido en el contexto de desocupación e inestabilidad laboral que empieza a crecer en el sector docente de la mayoría de los países de la región.

El poder de negociación de los sindicatos varía de país a país. En Colombia y México, el FECODE y el SNTE, respectivamente, son estructuras de gran tamaño y organización, centralizados a nivel nacional, y que tienen por lo tanto gran influencia: los gobiernos debieron tomar en cuenta su posición. Estos dos sindicatos no pudieron impedir que se realizaran todas las reformas propuestas, sin embargo, lograron negociar importantes concesiones y defendieron sus derechos en la implementación de las reformas. Así, por ejemplo, lograron mantener centralizadas las estructuras de negociación colectiva y los aspectos relacionados con el manejo del personal. Además, recibieron aumentos salariales en compensación por las políticas de descentralización que sí se llevaron a cabo.

En otros países, como Argentina, Venezuela o Brasil, los sindicatos eran más débiles, por lo que la implementación de ciertas reformas estatales no requirió de un debate serio con todos los actores. En Brasil, por ejemplo, las negociaciones se realizaron a nivel estadual, y no existió una oposición sindical coordinada a nivel nacional. En Venezuela no existe un sindicato único (son siete), lo que limitó la presión colectiva. En Argentina el caso fue especial, ya que el peso sindical cambió con el tiempo. En un principio, la acción colectiva era limitada, lo que con el tiempo fue cambiando, hasta que la Confederación Nacional de Profesores logró movilizar a los sindicatos provinciales alrededor de una causa común<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> ídem.

### **- La posición de los políticos elegidos**

Además del gobierno y los sindicatos, los políticos elegidos aparecen como otro actor de interés en el sector educativo. Según Kaufman y Nelson, la burocracia educativa ofrece importantes “oportunidades de clientelismo” y de retorno electoral. Las reformas cualitativas que dominaron los programas de los años 90’s “pagan menos”, en términos políticos, que las cuantitativas, ya que, por razones temporales, su visibilidad y popularidad son menores, ya sea frente a la opinión pública en general o frente a los grupos de poder del sector, como los sindicatos de profesores. Estos autores señalan a Colombia como el principal ejemplo de oposición de los líderes partidistas a los esfuerzos por reducir el control clientelista de la contratación y de los ascensos en este sector. Al mismo tiempo, señalan que en otros casos los políticos no participaron activamente del debate educativo (México, Venezuela), mientras que en otros incluso apoyaron o facilitaron el proceso de reforma (Argentina y Brasil).

### **- Niveles administrativos subnacionales y sector privado**

El papel jugado por las autoridades municipales, provinciales, departamentales o estatales también varió de país a país y en el tiempo. Cabe destacar igualmente que las tensiones pueden existir entre gobierno nacional y entidad territorial pero también entre las mismas entidades territoriales. En Argentina y Colombia, por ejemplo, donde provincias y departamentos, ya tenían ciertas responsabilidades en materia educativa, las autoridades regionales se opusieron en muchos casos a la transferencia de responsabilidades hacia las municipalidades. Por otra parte, en general, para las autoridades subnacionales la transferencia de funciones en materia educativa significaba un traspaso de grandes responsabilidades, y por ende un alto riesgo, ya que ahora deberían responder por ellas ante la sociedad. Además, en muchos casos se criticó que esta transferencia de responsabilidades se realizara sin el adecuado traspaso de recursos financieros. Sin embargo, estos autores subrayan también que algunos gobernadores regionales vieron la descentralización como una oportunidad de innovar, y que existieron experiencias locales interesantes, entre las que destacan la del Estado de Minas Gerais en Brasil, la de la provincia de San Luis en Argentina y la del Distrito Capital de Bogotá.

De todas maneras, el sector privado, las municipalidades y otras entidades territoriales han sin duda adquirido mayor presencia en el área educativa. Esto crea igualmente una tensión en la distribución de competencias, que los entes se disputan con el gobierno central. El gobierno central argentino, por ejemplo, tendió a preferir la relación directa con las escuelas, ya que esto permitiría ejecutar más rápidamente las políticas educativas que se proyecte implementar, pero esto provocó resistencias en las provincias, que sintieron que el gobierno central interfería en su campo de acción. Los problemas de distribución de competencias son particularmente graves en Colombia, donde no se ha expedido una reglamentación clara sobre las funciones que recaen en cada entidad territorial. En Brasil, el poder de los gobernadores estatales habría favorecido el traspaso de recursos crecientes a los Estados. En Chile, la educación privada adquirió especial importancia a mediados de los años 80’s, que luego se ha

ido reforzando: actualmente Chile es el país con una proporción mayor de estudiantes inscritos en la educación privada en relación con el total de estudiantes. Los partidarios de la educación privada – en general ligados a la escuela neoliberal – ven con recelo el protagonismo que el Estado chileno adoptó en el área educativa después del fin de la dictadura, y temen ver limitadas su autonomía y sus capacidades de innovación.

### **- Empresarios y sociedad civil**

Al parecer, los empresarios habrían jugado un papel limitado en el proceso de reforma en América Latina: los casos en que éstos han participado en los procesos de reforma son raros. Incluso, un reciente estudio realizado en el nordeste de Brasil, citado por Kaufman y Nelson, muestra que los empresarios de esta región eran más bien reacios a las reformas, pues “temen que una mayor escolaridad reduzca la docilidad de los trabajadores, motive su migración a regiones más prósperas y provoque el aumento de los salarios”<sup>25</sup>. Igualmente, el papel de la sociedad civil ha sido bastante reducido, ya que, pese al evidente interés de la población por mejorar el sistema educativo, no ha existido un apoyo organizado y regular a las reformas. La población no ha participado activamente en los debates educativos ni han existido manifestaciones de apoyo o rechazo a las reformas, que siguen por lo tanto debatiéndose entre los principales grupos de poder involucrados.

Una vez analizados los distintos actores y sus implicaciones sobre las reformas educativas, es posible dilucidar algunos puntos respecto a cómo han podido avanzar las reformas que finalmente sí pudieron ser implementadas, y que obstáculos han enfrentado.

## **6. LOS “CAMINOS TOMADOS”: LAS REFORMAS EN MARCHA**

### *6.1 Políticas de descentralización y reorganización de la gestión educativa: un proceso diverso*

A continuación se estudiarán las políticas de descentralización administrativa en la región. Al señalar las diferencias nacionales en cuanto a los grados de descentralización, las funciones implicadas en los procesos de descentralización y a las instituciones o niveles administrativos que reciben estas nuevas funciones, se espera justificar en parte la decisión sobre las ciudades que hacen parte de esta esta investigación.

### **- Objetivos y modelos de la descentralización**

Como ya se ha señalado, uno de los objetivos más preciados por los distintos gobiernos latinoamericanos ha sido el mejoramiento y la modernización de la gestión institucional. La administración y el funcionamiento del sistema educativo han sido, blancos preferentes de las reformas iniciadas en los años 80's que aunque responden principalmente a una lógica económica basada en la búsqueda de eficiencia en la provisión del servicio educativo y en la

---

<sup>25</sup> idem p.20

disminución de la carga fiscal del gobierno central, han tenido por otros objetivos de una mayor democratización del sistema educativo que otorgaría mayor autonomía a las escuelas o gobiernos locales y permitiría una mayor participación ciudadana.

Así, Hanson realiza una lista de los posibles objetivos pretendidos con la descentralización:

1. Hacer las políticas públicas menos burocráticas y más cercanas a la realidad,
2. Facilitar una toma de decisiones más informada y sensible a las necesidades locales,
3. Neutralizar los centros de poder, o transferir el poder y los recursos desde ciertos grupos de influencia a otros,
4. Mejorar la calidad de la educación, bajo la expectativa de que si la toma de decisiones se encuentra más cercana al nivel de la escuela los rendimientos y compromisos serán mayores<sup>26</sup>.

No obstante, la descentralización es un concepto complejo y, por ende, debe ser abordado con cuidado. Por ejemplo, según Rondinelli, Nellis y Cheema, la descentralización puede ser definida como la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus organismos hacia las unidades en el terreno de organismos gubernamentales, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi-autónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias<sup>27</sup>.

Además, la descentralización no puede ser considerada como un proceso uniforme, simple. En primer lugar, concierne *funciones* diversas, de las cuales sólo algunas serán descentralizadas. “Descentralizar la educación” puede significar, por ejemplo, descentralizar la administración de los recursos humanos, aunque se mantenga centralizado el financiamiento de la educación. Igualmente, la descentralización puede implicar que el Estado central *comparta* – y no *se desprenda de* – una función a otros actores.

Por otra parte, la descentralización puede adoptar distintas formas, dependiendo del grado de autonomía y responsabilidad que se le otorga a las unidades subnacionales o a las autoridades regionales o locales. Existen tres tipos de descentralización, diferenciados sólo con fines analíticos, pues no es fácil establecer una frontera entre uno y otro, y en muchos casos los procesos de descentralización ponen en marcha mecanismos híbridos, que incluyen componentes de dos o más de estos tipos. Entre ellos pueden listarse los siguientes:

- Desconcentración, que es el traspaso de responsabilidades a los niveles menores dentro de los ministerios u organismos del gobierno central, con poder de decisión limitado.

---

<sup>26</sup> Hanson, Mark. *La descentralización educativa. Problemas y desafíos*. PREAL. Documentos. Santiago de Chile. 1997.

<sup>27</sup> Cfr. Rondinelli, D; Nellis, J y Cheema, G.S. *Decentralization in developing countries: A review of recent experiences*. Staff working paper. No. 581. Washington D.C, Banco Mundial 1983.

- Delegación, que consiste en la transferencia de responsabilidades de gestión en ciertas funciones específicamente definidas, a organizaciones públicas que pueden estar situadas fuera de la estructura burocrática normal del gobierno central (empresas públicas, empresas privadas reguladas por el sector público, autoridades a cargo del desarrollo de áreas y de planificación regional, etc.), por lo general con autoridad semiindependiente para ejecutar las tareas.

- Devolución, que consiste en la transferencia de responsabilidades de gestión a las unidades subnacionales de gobierno o unidades públicas en general, claramente percibidas como niveles separados sobre los cuales las autoridades centrales ejercen poco o ningún control directo, es decir, con autoridad independiente para ejecutar sus actividades<sup>28</sup>.

En todo caso, en materia educativa el gobierno central puede difícilmente desasirse de todas sus responsabilidades. Una excesiva autonomía local “provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas”<sup>29</sup> y, por ello, los objetivos o las preferencias de los niveles administrativos subnacionales pueden diferir de los del Estado central. Igualmente, algunas políticas no pueden implementarse eficazmente si sólo lo hacen a nivel local, con recursos limitados, ya que demandan la movilización de recursos significativos. Además, una descentralización radical que no guarda ningún tipo de regulación, plantea un problema de equidad; así, las regiones o comunas con más recursos tendrían mayores posibilidades de desarrollarse satisfactoriamente que las de bajos ingresos, con consecuencias directas para la calidad de la educación. Ello explica el hecho de que en todos los procesos de descentralización educativa, con diversos grados, el gobierno central mantenga responsabilidades, más o menos limitadas, en la mayoría de las funciones educativas. Para ilustrar el proceso de descentralización educativa en América Latina, E. di Gropello prefiere utilizar un modelo de principal/agente, en el cual el gobierno central es el principal y los nuevos proveedores – escuelas o administraciones regionales o locales – los agentes, que deben responder al Estado por sus acciones.

Por ello, Manuela Di Gropello añade a los tres tipos de descentralización ya citados tres nuevos modelos, que tienen en cuenta posibles combinaciones:

- Un modelo principal/agente de intensidad débil, o sea, de “devolución” híbrida, que se refiere básicamente a una “devolución” en la cual el nivel central sigue financiando una parte importante de la provisión de servicios sociales, pero a la vez los niveles subnacionales tienen un grado de autonomía elevado o muy elevado en todas las funciones involucradas en la provisión. Se mantiene una relación, aunque leve, con el nivel central;
- Un modelo principal/agente de intensidad media, en el cual los niveles subnacionales tienen un grado de independencia relativamente elevado en casi todas las principales funciones, pero siguen respondiendo en medida importante al nivel central por sus acciones, debido a una estructura de financiamiento muy dependiente de ese nivel y a la vinculación a normas e incentivos que él establece. Estos modelos se destacan por el

---

<sup>28</sup> op.cit 4.

<sup>29</sup> op.cit 3, p. 8

difícil equilibrio entre autonomía y control que caracteriza la relación entre los distintos actores;

- Un modelo principal/agente de intensidad fuerte, o sea de desconcentración, que considera la figura del traspaso de responsabilidades a niveles que se sitúan también fuera del ámbito del nivel central. Este tipo de modelo presenta muchas restricciones directas al poder de decisión traspasado.

### **- La descentralización administrativa en América Latina**

Como lo señalaran Kaufman y Nelson, la descentralización parece ser el elemento de la reforma en el que la gran mayoría de los gobiernos de la región concentraron sus esfuerzos. Esta parece ser el área alrededor de la cual lograron reunirse una cantidad mayor de actores, incluyendo a aquellos que no tienen una relación directa con el sector educativo, como las organizaciones internacionales, activistas locales, ONG's o economistas. De hecho, la descentralización educativa se insertó en un proyecto político más amplio, que iba más allá del sector educativo, y pudo sustentarse en principios ampliamente aceptados por la población, como la democratización. Por ello, pese a que ciertos grupos o actores se opusieron a algunos aspectos de esta reforma (docentes, autoridades regionales), el voluntarismo del gobierno y la gran base de apoyo conseguida permitieron llevar a cabo esta reforma (aunque, por supuesto, existieron modificaciones a los proyectos iniciales, ligadas a las negociaciones con los actores involucrados).

En la práctica las modalidades que han seguido los procesos de descentralización de las naciones latinoamericanas varían de país a país. Si bien es cierto que en casi todos los casos los niveles administrativos subnacionales han comenzado a jugar un papel más importante en ciertos ámbitos correspondientes al tema educativo, el grado de descentralización cambia de un país a otro, al igual que las divisiones administrativas subnacionales que reciben más responsabilidades (provincias, departamentos, comunas, etc.). Como se indicará con el estudio detallado de cada caso, algunos países han mantenido un centralismo importante (Costa Rica, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Uruguay, Venezuela, etc.), otros han enfatizado el nivel departamental o provincial (Colombia, Argentina, México, Perú, etc.), y otros han fortalecido más bien el nivel municipal (Chile, Brasil, Colombia, etc.)

De todas maneras, es cierto que el equilibrio entre los distintos niveles administrativos ha variado, y que ello se ha traducido en una transferencia de responsabilidades más o menos importante, dependiendo del caso. A su vez, esta transferencia de responsabilidades implica mayor autonomía en la gestión administrativa y en el manejo de los recursos disponibles, ya sean propios o transferidos por el nivel central. En el cuadro siguiente se presentan cinco ejemplos de políticas de descentralización:

### 1. Argentina

	C,R,S	F	A		P
			RH	O	
NC					
NI					
NL					
UP					
C	T				T

NC: Nivel Central; NI: Nivel Intermedio;

NL: Nivel Local; UP: Unidad de producción; C: Comunidad; C,R,S: Conducción, Regulación y Supervisión; F: Financiamiento; A: Administración; RH: Recursos Humanos; O: Otras funciones administrativas (gestión corriente y de capital); P: Programación; T: Función Teórica, aún no en práctica.

### 2. Brasil

	C,R,S	F	A		P
			RH	O	
NC			T		
NI					
NL					
UP					
C	T				

### 3. Chile

	C,R,S	F	A		P
			RH	O	
NC					
NI					
NL					
UP				T	
C				T	

### 4. Colombia

	C,R,S	F	A		P
			RH	O	
NC					
NI					
NL					
UP				T	
C	T			T	

### 5. México

	C,R,S	F	A		P
			RH	O	
NC					
NI					
NL					
UP					
C					

Fuente: Di Gropello, Emanuela. *Los modelos de descentralización educativa en América Latina*. Revista de la CEPAL, n.68. Agosto 1999.

Como se advierte, en los cinco casos el nivel central mantiene responsabilidades en casi todas las funciones. En el caso argentino y mexicano, las funciones descentralizadas recaen en el nivel intermedio, mientras que en el caso chileno, brasileño y colombiano las responsabilidades descentralizadas son compartidas, bajo distintas modalidades, por los niveles intermedio y local. En lo que se refiere a la unidad de producción (la escuela) y a la comunidad, en algunos casos (Brasil, Chile, Colombia) algunas funciones les son atribuidas, a pesar de que se han quedado por ahora en el plano teórico y no han sido efectivamente puestas en práctica.

A continuación, se profundizará en los procesos de descentralización administrativa de algunos países. En este campo, los primeros países en traspasar funciones a sus estados federales, décadas atrás, fueron los países federales, como Brasil, Argentina y México. A partir de los años '80, el proceso de descentralización se fortaleció en estos países y se extendió a la gran mayoría de los países de la región.

### ***Brasil***

Desde hace ya bastante tiempo, las responsabilidades en materia de educación en Brasil son compartidas por tres niveles administrativos: la federación, los estados federados y los municipios. La enseñanza pública, a su vez, está estructurada en dos niveles: existe una red estadual y una red municipal. Pese a que el gobierno central mantiene prerrogativas importantes, en las últimas décadas el proceso de descentralización administrativa le ha otorgado progresivamente más funciones a los niveles subnacionales, y particularmente al nivel municipal. Este proceso se vio beneficiado por el liderazgo de Paulo Renato, considerado un poderoso Ministro de Educación, ya que gozó de amplias alianzas políticas. Desde hace algunos años, se han fortalecido igualmente la autonomía financiera y pedagógica de las escuelas mismas. Sin embargo, el proceso de descentralización no fue llevado a cabo planificadamente, por lo que existe una falta de objetivos claramente definidos y de articulación entre los distintos niveles administrativos. La existencia de dos redes paralelas, la no intencionalidad del proceso de descentralización y la diferencia entre los ritmos con los que han sido llevadas a cabo las reformas han dado lugar a una gran disparidad regional y a una diversidad de situaciones.

Para Emanuela di Gropello, la descentralización brasileña podría ser clasificada en dos categorías analíticas, correspondientes a dos modelos sintéticos de descentralización. El primero es un modelo de "devolución híbrida" (financiamiento central importante, autonomía regional y local), que se entrecruza y articula con un modelo de desconcentración participativa en la unidad de producción (la escuela). En efecto, por una parte los recursos descentralizados alcanzaban en 1995 alrededor de 75% de los recursos utilizados para financiar las escuelas primarias, al tiempo que los niveles inferiores gozaba de una relativa autonomía financiera, ya que gran parte de las transferencias no estaban sujetas a directrices rígidas<sup>30</sup>.

Los grandes proyectos y programas siguen siendo diseñados por el gobierno central, pero en muchos casos su administración y puesta en marcha ha pasado a manos de niveles administrativos

---

<sup>30</sup> op.cit 4

inferiores. Es el caso, por ejemplo, de las funciones ejecutivas relacionadas con los libros de textos (Programa Nacional del Libro Didáctico, PNLD) y la merienda escolar (Programa Nacional de Alimentación Escolar, PNAE), que pasaron a manos de los municipios. Junto con el traspaso de la responsabilidad en la ejecución, el Estado central transfirió también recursos para que ésta pudiera ser puesta en marcha. Además, estados federados, municipios y escuelas han igualmente formulado y puesto en ejecución políticas educativas propias, adaptadas a sus contextos particulares. Cabe destacar que en lo que respecta la política laboral y a lo pedagógico-curricular la autonomía de los niveles inferiores, y particularmente de los municipios, es muy importante<sup>31</sup>.

### *México*

En México, los estados federados gozaban desde hace tiempo de una relativa autonomía en materia social. Contrariamente al caso de Brasil, la descentralización mexicana no otorgó grandes responsabilidades al nivel municipal, y las funciones descentralizadas recayeron principalmente en los estados federados, por lo que se habla de “federalismo educativo” o de “federalización”. Para E. di Gropello, el caso mexicano corresponde a una descentralización de tipo principal/agente de intensidad media (relativa autonomía, limitada por falta de recursos propios o normativas del gobierno central) entre un principal (el gobierno central) y un agente (el gobierno estadual). Los recursos propios de los estados alcanzan alrededor del 10% de los recursos utilizados, por lo que la autonomía financiera es bastante limitada. Sin embargo, una vez transferidos, los estados mexicanos tienen una autonomía relativamente elevada para asignarlos. En efecto, aproximadamente el 60% de los recursos se *manejan* descentralizadamente.

El proceso de descentralización educativa comenzó con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la aprobación en 1992 del Programa para la Modernización Educativa. El gobierno central reafirmó sus funciones normativas y evaluativas, y traspasó al gobierno estadual la responsabilidad en la provisión del servicio educativo. Así, la administración de los recursos humanos (docentes y directivos) pasó a manos de los Estados, mientras que la política salarial se mantuvo en manos del gobierno central. La transferencia de recursos se condicionó a la firma entre gobiernos estadales y federal de “Convenios de Responsabilidades”, que regulaban la futura acción del estado federado en educación. En 1993, con la Ley General de Educación, este proceso se reafirmó, y la descentralización pasó a considerar también al nivel municipal. A este nivel, sólo le corresponden funciones de manutención y provisión de equipos básicos a las escuelas, y las principales funciones en materia de política educativa – contenidos educativos, financiación, currículos, salarios, etc. – siguieron siendo compartidas por los estados federados y el Estado federal.

### *Argentina*

El caso argentino es bastante similar al mexicano, ya que la descentralización en este país transfirió igualmente gran parte de las responsabilidades a las provincias y a la ciudad autónoma de Buenos Aires por sobre el nivel municipal. Las provincias argentinas siempre tuvieron cierta autonomía, sin embargo, como en casi todo el continente, el proceso de descentralización se profundizó a partir de los años '90. Como en el caso de Brasil, E. di Gropello califica al proceso

---

<sup>31</sup> De Mello e Souza, A. *El caso de Brasil* en Malpica, C. *Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina*. IIPE. UNESCO. París. p. 96-135.

de descentralización argentino como de “devolución híbrida” (financiamiento importante, autonomía regional y local) pero, esta vez, hacia un nivel intermedio: la provincia. Los recursos descentralizados en relación con los recursos totales son igualmente muy elevados (92% en 1995), y las provincias gozan de una autonomía financiera casi total (no están sujetas a normas de utilización de los recursos propios, que representan el 40% de los recursos utilizados).

En 1991, la Ley de Transferencias de Servicios fijó las bases para el traspaso de responsabilidades a las provincias, que fueron posteriormente llevadas a cabo mediante convenios suscritos entre el gobierno central y cada provincia. En general, el traspaso de funciones implicó la administración de los establecimientos educativos y de los planteles. Por último, las provincias argentinas tienen un grado de autonomía casi total en lo que concierne a la política laboral y muy importante en lo que se refiere a aspectos pedagógicos o curriculares.

### *Chile*

La descentralización educativa chilena, iniciada a principios de los años 80's, transfirió las funciones educativas principalmente al nivel municipal, como en el caso brasileño. Según E. di Gropello, en cuanto al grado de autonomía de los niveles inferiores el modelo de descentralización chileno se acerca más al mexicano que al brasileño, ya que la autonomía municipal, aunque importante, se encuentra limitada por aspectos normativos y financieros. Esta investigadora define el proceso chileno con el modelo principal/agente de intensidad media, en el que el gobierno central es el principal y los municipios el agente.

El nivel central mantuvo las principales funciones normativas, de evaluación y supervisión, y delegó a las autoridades locales las responsabilidades de ejecución de las políticas y administración de los recursos humanos y financieros. Uno de los aspectos más relevantes de la descentralización chilena, que también pueden encontrarse en Brasil, es la flexibilidad curricular, que permite, a partir de una base común, adaptar los currículos y las prácticas y contenidos pedagógicos a la realidad local y del establecimiento. Cabe destacar que en el caso chileno la descentralización se acompañó de una masiva privatización de escuelas, por lo que coexisten en el país tres tipos de establecimientos: públicos (administrados por las municipalidades y financiados por el Estado mediante subvención), particulares subvencionados (de propiedad privada pero financiados en parte por el Estado mediante subvención) y particulares pagados (de propiedad privada sin financiamiento estatal). En cuanto a la política salarial, el gobierno democrático asumió esta función una vez terminada la dictadura, ya que ésta había traspasado las responsabilidades salariales a los municipios.

### *Colombia*

A partir de finales de la década de los 80, el proceso de descentralización colombiano empezó a realizarse gradualmente. La literatura que reseña este proceso señala que corresponde a un modelo de principal/agente de intensidad media con un principal (el gobierno central) y dos agentes (nivel intermedio y local). De hecho, las reformas en el país tienen la particularidad de haber transferido responsabilidades *compartidas* (y no *repartidas*) entre los departamentos y los municipios. La descentralización colombiana se caracteriza por un financiamiento compartido entre tres niveles (central, departamental y municipal) con un porcentaje elevado de recursos manejados descentralizadamente (alrededor del 90%) pero sujetos, en este caso, a directrices de utilización

bastante más rígidas que las existentes en los países ya descritos. Además, los recursos generados localmente alcanzan sólo 10% del total de los recursos utilizados en educación, lo que limita igualmente la autonomía de los niveles administrativos inferiores. Las responsabilidades de conducción y regulación, la política laboral, los aspectos pedagógicos y el diseño de los currículos son también compartidas entre estos tres niveles, por lo que las responsabilidades se encuentran diluidas entre los distintos niveles. Esto generó problemas de superposición, de coordinación y de supervisión entre las autoridades desconcentradas del gobierno, los departamentos y los municipios.

Como ya fue señalado, la descentralización fue el único proyecto en el que la gran mayoría de los países concentraron sus esfuerzos. En cuanto al resto de las propuestas, éstas fueron implementadas en sólo algunos países, y no siempre de forma completa o satisfactoria (salvo la notable excepción de los sistemas de medición de la calidad de la enseñanza). Kaufman y Nelson destacan que ningún otro proyecto de cambio pudo vincularse tan claramente como la descentralización a objetivos más amplios y que permitieran reunir una amplia base de apoyo. Por ello, le habría costado mucho más a los reformadores superar la oposición de los grupos de interés y aplicar cabalmente los programas que habían elaborado. En términos generales, sólo las políticas “incrementales”, como por ejemplo la entrega de material didáctico, el aumento de las remuneraciones de los docentes o del gasto en educación pudieron abrirse camino sin grandes problemas, mientras que las “controversiales”, que implicaban una reorganización del sistema educativo, como las políticas de autonomía escolar, debieron enfrentar numerosas resistencias que dificultaron su implementación. Así, por ejemplo, ni los modelos de privatización chileno, ni los mecanismos de subsidios a la demanda o “vouchers”, ni los sistemas de evaluación del desempeño de los docentes lograron generalizarse en el continente, ya que no lograron asociarse a principios como la democratización y no contaron con el apoyo de la población ni de grupos de poder. En algunos casos, alguna de estas reformas fue lentamente implementada o se lograron avances considerables, en otros, ni siquiera se realizaron intentos por aplicarlos.

<b>Tipos de Autonomía, Programas y Países</b>			
<b>Estrategia</b>	<b>Política</b>	<b>Tipo de Programa</b>	<b>País</b>
Autonomía pedagógica y curricular	Descentralización pedagógica	Programas de mejoramiento educativo	Bolivia, Paraguay, Chile, Uruguay, Colombia, México
Autonomía administrativa y financiera	Descentralización de la gestión	Traspaso de recursos financieros para gestión por las escuelas o comunidad	El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Brasil
		Elección de directores de escuelas	Brasil (16 escuelas)
		Contratación y supervisión de maestros y directores de escuela	El Salvador, Guatemala

Participación local	Desarrollo de modelos de gestión participativa	Consejos directivos de escuelas	Nicaragua
		Consejos escolares	Brasil, Rep. Dominicana
		Asociaciones comunales para la educación	El Salvador, Guatemala

## 6.2. La creación de Sistemas Nacionales de Medición de la Calidad de la Educación

Las políticas que ponen en marcha mecanismos de evaluación de la calidad del aprendizaje se han generalizado en América Latina. La voluntad de evaluar el aprendizaje se ha manifestado en la práctica en la creación de los llamados “sistemas nacionales de medición de resultados del aprendizaje” y en los que la “evaluación del aprendizaje” se refiere esencialmente a la medición de los resultados de los estudiantes mediante pruebas de logro organizadas a nivel nacional. Igualmente, han empezado a surgir sistemas para evaluar el desempeño de los docentes, con el fin de vincularlo a políticas de incentivos, pero éstos sólo se han desarrollado en unos pocos países. Junto con el desarrollo de estos sistemas de evaluación, se ha impulsado la investigación estadística, con el fin de construir mejores indicadores y producir más estadísticas.

Chile fue pionero en este campo, al instaurar en 1988 el Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), y realizar pruebas de lenguaje y matemáticas para los niños y niñas de cuarto y octavo año básico. Cuba había realizado una prueba en 1975, sin embargo, ésta no se volvió a realizar más tarde. Actualmente, las pruebas de logro nacionales se institucionalizaron en todos los países de la región para el nivel básico; y en la mayoría de los países para el nivel medio. Las pruebas de logro cubren en general lenguaje y matemáticas, y en algunos casos cubren también ciencias naturales y ciencias sociales.

Más allá de estas cuatro disciplinas, las experiencias nacionales son diversas. En Chile se miden también variables como desarrollo personal y autoestima, actitudes hacia el aprendizaje, estrategias de aprendizaje y aceptación de la labor educativa por la comunidad. En Costa Rica y México se evalúan también los conocimientos en lengua extranjera, y en Costa Rica, Venezuela y Uruguay se incluyen variables socioeconómicas, afectivas o de contexto familiar.

En el siguiente cuadro se presentan las agencias encargadas de la evaluación de la educación por país, los años en que se han realizado pruebas de logro, las áreas disciplinarias concernidas (lenguaje, matemática, ciencias naturales y sociales, lenguas extranjeras, etc.), la participación en pruebas internacionales y la divulgación de resultados, especificando quienes son los destinatarios de la información (gobiernos, usuarios y/o público en general).

<b>País y agencia evaluadora (1)</b>	<b>Año de aplicación</b>	<b>Áreas disciplinarias (2)</b>	<b>Participación en pruebas internacionales/ Años de participación</b>	<b>Divulgación de resultados para conocimiento de (3)</b>
--------------------------------------	--------------------------	---------------------------------	--	---

ARGENTINA (DINIECE)	1993, 1994	L, M	LLECE 1997, TIMSS-R 2003, PISA-Plus 2001, PIRLS 2001, IEA Civic Education 2001, 2003, PISA 2001, 2003, OEI/MCE 1995, ALL 2002.	G, U, P
	1995	L, M, CS, CN		
	1996, 1997, 1998	L, M, CS, CN		
	1999	L, M, CS, CN		
	2000	L, M, CS, CN		
	2003	L, M, CS, CN, AA		
	2005	L, M, CS, CN		
BRASIL (SAEB)	1990	L, M, CS, CN	Dos ciudades participaron en estudio de matemáticas de ETS en 1991; IEA-math and reading 1993, OREALC 1997, PISA 2000, LLECE 1997, 2003	G, P
	1992-1993	L, M, CS, CN		
	1995	L, M		
	1997	L, M, CS, CN		
	1999	L, M, CS, CN		
	2003	L, M, CS, CN		
CHILE (SIMCE)	1988, 1990, 1992, 1994, 1996	L, M, CS, CN, AA	LLECE 1997, TIMSS-R 1999, 2003, IALS 1998, IEA-Civic Education 2000, PISA 2001, 2003.	G, U, P
	1989, 1991, 1993, 1997	L, M, CS, CN, AA		
	1990	L, M, CS, CN, AA		
	1992	AA		
	1993, 1994	L, M, AA		
	1995	L, M, CS, CN		
	1998	L, M		
	1999, 2000	L, M, AA		
	COLOMBIA (SABER)	1991-1992		
1993-1994		L, M		
1997-1998		L, M		
1998-1999		L, M		
2000		L, M, CN, AA		

1. se reportan solamente los sistemas centrales de evaluación de cada país. Algunos países, como Argentina y Brasil, poseen sistemas subnacionales descentralizados de medición

2. L: Lenguaje; M: Matemáticas; CS: Ciencias Sociales; CN: Ciencias Naturales; AA: Aspectos Actitudinales

3. G: Gobierno (instancias de alta dirección del sistema, como ministerios, secretarías de planeamiento, etc.); U: Usuarios (docentes, directores, estudiantes, padres de familia); P: Público en general y medios de comunicación.

Adaptación del cuadro presentado por PREAL. *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. Elaborado por J. Guillermo Ferrer.

A nivel regional, la creación del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación (LLECE), proyecto de la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), representa un avance significativo ya que elaboró un estudio de resultados educativos a nivel regional, que permitió realizar comparaciones entre los países y evaluar los posibles avances o retrocesos educativos desde una perspectiva regional. Otra ventaja que implica la creación del LLECE es que se ha constituido como espacio de coordinación entre los representantes de los sistemas nacionales<sup>32</sup>.

En algunos países se han aplicado otras pruebas organizadas a nivel internacional, como el estudio Third International Mathematic and Science Studies (TIMSS, en Argentina, Chile, Colombia y México); pese a ello, pocas naciones han efectuado estas pruebas, y existe una marcada tendencia hacia su aplicación discontinua. Sólo Colombia y México lo realizaron el mismo año (1995), y no volvieron a hacerlo. En México, los resultados ni siquiera fueron divulgados, y, en los casos en que los resultados fueron divulgados, situaron a los países latinoamericanos en los escalafones más bajos entre todos los países que habían participado.

Las evaluaciones de calidad de la educación en la región tienen en común el propósito de servir de marco de referencia para la toma de decisiones en materia de política educativa, la identificación de posibles problemas y carencias y la implementación de programas focalizados y más ajustados a las necesidades de la población. En Chile, por ejemplo, los resultados obtenidos son utilizados para focalizar mejor los recursos hacia las escuelas con más bajos rendimientos, que corresponden en general a las zonas más pobres<sup>33</sup>. En el mismo sentido, la divulgación pública de los resultados de las pruebas es un factor de transparencia, a través del cual la población puede obtener un conocimiento más confiable de la situación educativa en su país o localidad, y los gobiernos pueden justificar su accionar y obtener el apoyo de la comunidad. Sin embargo, la divulgación de los resultados aumenta la responsabilidad social del Estado por las políticas adoptadas y los resultados obtenidos, lo que en muchos casos ha obstaculizado la publicación de los resultados<sup>34</sup>.

A pesar de los avances resaltados, aún quedan en esta área importantes desafíos por superar. Entre ellos, se destaca el uso de la información suministrada por las pruebas de logro: quedan algunos gobiernos que, pese a haber implementado las pruebas, en la práctica no utilizan los resultados ni

---

<sup>32</sup> op.cit 12; PREAL. *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. PREAL, 2001.

<sup>33</sup> La divulgación de los resultados del SIMCE sirvió por ejemplo para identificar las 900 escuelas más pobres del país, en las que se aplicó el programa compensatorio "900 Escuelas", que entregó ayuda suplementaria a estas escuelas.

<sup>34</sup> op.cit 33

para guiar el diseño de las políticas públicas ni para evaluar o premiar el desempeño de colegios o maestros. Además, la posibilidad de realizar comparaciones internacionales fundándose en estas evaluaciones sigue siendo débil, ya que la realización de pruebas de logro comunes en los países de la región sigue siendo casual: no ha existido ninguna institucionalización a nivel regional, entre otras cosas porque no se han desarrollado claros estándares de contenido y calidad, que permitieran comparar las pruebas realizadas nacionalmente. Por último, se han detectado ciertos problemas técnicos, de diseño, que limitan la credibilidad de los resultados. Así, por ejemplo, se critica el hecho de que las pruebas se limiten a preguntas demasiado simples o muy limitadas, sin relación verdadera con la complejidad de lo que se quiere analizar<sup>35</sup>.

### *6.3. Las políticas en relación con el financiamiento*

En general, las políticas que tenían relación con el gasto en educación se limitaban a un solo aspecto: el aumento de la inversión en educación. Pese a que hoy este componente sigue siendo de gran importancia (y en algunos casos sigue siendo el único), han surgido nuevas políticas relacionadas con el financiamiento educativo, a través de las cuales se han introducido cambios en las formas de asignación y en las fuentes de los recursos. La literatura educativa ha desarrollado largamente este tipo de experiencias, no obstante sólo ha sido aplicada en unos cuantos países, mientras que en los demás el problema del financiamiento continúa siendo limitado a una cuestión de aumento del gasto.

#### **- Aumentar el gasto en educación, invertir más**

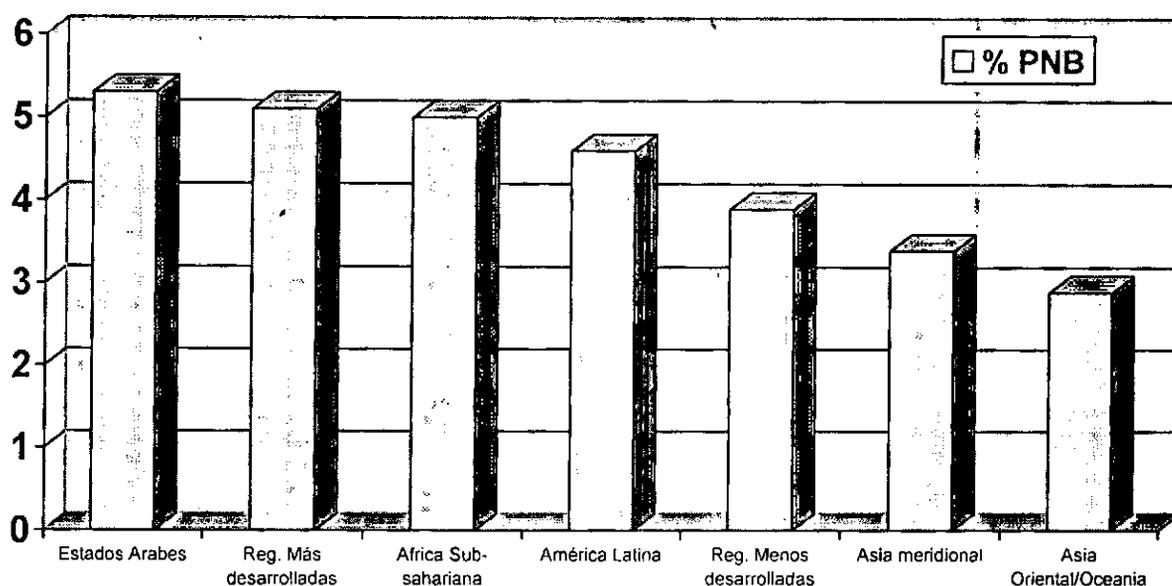
Las reformas educativas de las últimas décadas en América Latina se han acompañado en general de una tendencia al aumento del gasto en educación. Once países de la región incrementaron los recursos asignados a la educación, de los cuales la mayor parte fue destinada a la educación primaria. Después de un aumento sostenido durante los últimos 15 años, en 1997 los gobiernos latinoamericanos invertían en promedio 4,6% del PIB en educación cada año, cifra superior al promedio de los países menos desarrollados (3,9%). Además esta cifra sobrepasa lo que invierten en promedio los países del Este y Sur de Asia, y es apenas inferior a lo que invierten en promedio los países desarrollados (5,1%) (Ver Gráfico). Desde el punto de vista del financiamiento y en comparación con otras regiones del mundo, es posible afirmar que el esfuerzo de los países latinoamericanos en materia educativa puede ser evaluado como aceptable<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> ídem.

<sup>36</sup> op.cit 33

## Gasto público en educación estimado, 1997



Fuente: Informe de Progreso Educativo en América Latina, PREAL

Además, datos de 1999 muestran que el aumento del gasto en educación es uno de los elementos determinantes del aumento del gasto público en general. El incremento del gasto en educación en relación con el PIB fue regular durante la última década, pasando de 2,8% en 1991 a 3,7% en 1997, y luego a 4,6% en 2001. Entre los países objeto de estudio, Brasil es el que invierte una proporción mayor del PIB en educación (5,5% en 1999), seguido por Colombia (4,4%) y luego por Argentina y Chile (respectivamente, 3,5% y 3,1%). La inversión por alumno también ha aumentado en forma significativa: según datos de la CEPAL, el gasto por habitante creció un 40% entre 1991 y 1997. Pero, como se señalará, existen grandes disparidades regionales y el gasto por habitante sigue siendo globalmente bajo en comparación con otras regiones del mundo<sup>37</sup>.

El gasto en educación por alumno es un dato determinante para las comparaciones internacionales, ya que la población en edad escolar en América Latina es proporcionalmente mayor a la de los países desarrollados. Al analizar esta variable, queda claro que los esfuerzos financieros de los gobiernos latinoamericanos, pese a ser importantes, siguen siendo insuficientes. Según un informe del PREAL, “para llevar a la fuerza laboral de la región a los niveles de escolaridad de otros países con ingresos similares, requeriría invertir un 0,5% adicional del PNB durante los próximos 25 años”<sup>38</sup>. Una vez calculada la inversión por alumno, los resultados latinoamericanos se distancian aún más de los países desarrollados, y pierden la ventaja que tenían en promedio sobre otras regiones. Según el mismo estudio, “en el mejor de los casos América Latina invierte menos de la mitad de lo que invierten los países desarrollados por alumno de enseñanza básica y secundaria (comparando Chile con España) y, en el peor de los casos, un tercio de dicha cifra (comparando El Salvador con Estados Unidos)”<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Sancho, Antonio et al. *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Volumen III. Una mirada comparativa*. CEPAL. Serie políticas sociales No. 42. Santiago de Chile. Marzo 2001.

<sup>38</sup> op.cit 33 p. 23

<sup>39</sup> idem p. 24

Por otra parte, es necesario destacar las importantes disparidades que existen en la región: mientras en El Salvador el gobierno invertía, en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), 200 dólares en los niveles básico y medio por alumno cada año, esta cifra llegaba a 1400 dólares en Chile. Según el PREAL, “un tercio de los países para los cuales existe disponibilidad de datos invierte más de \$1000 por alumno, en tanto que otro tercio invierte menos de \$500”<sup>40</sup>. Entre los países que se analizan durante este trabajo, las variaciones no son tan significativas. Sólo Chile se diferencia por unos 400 dólares por alumno de Colombia, Brasil y Argentina, que conforman un grupo compacto en el cual se invierte alrededor de los 1000 dólares por alumno en los niveles primario y secundario, en PPA<sup>41</sup>.

### **- Buscar nuevas fuentes de financiamiento**

Sin embargo, el aumento del gasto en educación no fue el único proceso significativo en relación con el financiamiento de la educación; y más que el aumento de los fondos estatales destinados a este sector, los aspectos que acapararon la literatura sobre educación por su aspecto novedoso fueron el intento por diversificar fuentes de financiamiento y el establecimiento de nuevas formas de asignación de los recursos.

Como fue señalado en la sección II,2; frente a la escasez de recursos y a la necesidad de incrementarlos, una de las políticas que se han desarrollado en los últimos años ha sido la introducción de nuevas fuentes de financiamiento. Sin embargo, pese a que esta experiencia ha sido largamente analizada y discutida, sólo fue aplicada de forma generalizada en la educación básica en un país de la región: Chile. Se ha buscado, por una parte, incrementar los aportes directos de los usuarios de la educación, a través del financiamiento compartido; aunque la co-financiación concierne esencialmente a la educación universitaria, en Chile, desde 1993, se ha introducido este mecanismo en la educación primaria y secundaria. En Chile, hay posibilidad de financiamiento compartido en todas las escuelas secundarias y sólo en las particulares subvencionadas de primaria, ya que las primarias municipales están obligadas a ofrecer educación gratuita<sup>42</sup>. En 1995, el co-financiamiento ya se aplicaba en 976 establecimientos privados y 150 municipales, abarcando a 628 mil estudiantes. Este mismo año, la contribución de los padres al sistema educativo habría alcanzado 50 millones de dólares<sup>43</sup>.

En los demás países no se han introducido tales mecanismos de financiamiento compartido en las escuelas públicas, y la participación de los usuarios en el financiamiento de la educación sólo se puede apreciar en la importancia relativa del sector educativo privado respecto del sector público. La introducción del financiamiento compartido tiene otra ventaja teórica importante – además de permitir aumentar los recursos –: permitiría vincular más al usuario con el servicio, aumentando así la eficiencia de éste. Sin embargo, plantea igualmente un serio problema de equidad y cómo se verá, una dificultad frente a las obligaciones del estado en materia de derecho a la educación, ya que el cobro de matrícula tiene un efecto evidentemente discriminatorio hacia quienes poseen

---

<sup>40</sup> *ibidem*.

<sup>41</sup> *op. cit* 33 y 38

<sup>42</sup> El cobro de una matrícula por los establecimientos particulares subvencionados chilenos implica un descuento en la subvención entregada por el Estado

<sup>43</sup> *op.cit* 3

menores recursos. Por ello, los defensores de este sistema aclaran que debería ser acompañado de un sistema de becas o créditos, que le permita a las familias más pobres asumir estos gastos.

En cuanto a la participación del sector empresarial en el financiamiento de la educación, ésta puede apreciarse en los aportes – voluntarios – de las empresas de una localidad, que “apadrinan” a una escuela al considerar que el desarrollo educativo es clave para el desarrollo de la localidad. Los aportes que las empresas puedan realizar al financiamiento de la educación no corresponden a ninguna obligación jurídica, y sólo responden a una concepción reciente de la “responsabilidad social” de las empresas. Así, sólo se encuentran ejemplos puntuales y dispersos de aportes empresariales a las escuelas en los países latinoamericanos, no pudiéndose apreciar ninguna regulación al respecto.

#### **- Nuevas formas de asignación de los recursos**

Otro aspecto innovador en relación con las políticas de financiamiento de la educación es la introducción de nuevas formas de asignación de los recursos estatales. Como fue señalado, a partir de los años '80 se han comenzado a impulsar mecanismos de asignación de los recursos basados en el número de estudiantes o en el desempeño de los establecimientos y docentes. Entre las nuevas formas de financiamiento, se destacan por una parte las políticas que crean fondos especiales para la asignación de recursos por desempeño; y, por otra parte, las políticas que establecen bonos o “vouchers” educacionales.

En cuanto a los fondos especiales para asignar recursos por desempeño, los ejemplos más significativos son el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales subvencionados en Chile (SNED), el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Básica Fundamental y Valorización del Magisterio en Brasil (FUNDEF) y el Programa Nacional de Incentivos para la Calidad de la Educación en Colombia. En el caso brasileño, el FUNDEF prevé, entre otras cosas, recursos destinados a aumentar la remuneración de los profesores, para incentivar a los docentes a mejorar su desempeño y valorizar su profesión. En Chile y en Colombia los respectivos programas distribuyen fondos a las escuelas en función de su buen desempeño, vinculando los recursos con los resultados y esperando así aumentar la eficiencia del sistema. En Chile el SNED premia cada dos años con fondos suplementarios – mediante una subvención extra por alumno – a los establecimientos que sobresalen en cuanto a los resultados de la prueba del SIMCE. En Colombia, el Programa de Incentivos premia anualmente a los dos mil mejores establecimientos y a cerca de cuarenta mil docentes considerados entre los mejores. En general, estos recursos provienen de rentas fijas que representan una cierta proporción de los ingresos nacionales, muchas veces crecientes con el tiempo<sup>44</sup>, pero por los drásticos cambios y recortes que ello implica, este tipo de propuestas no encontró acogida en los sectores sindicales.

De otra parte, los bonos o “vouchers” se tratan de subsidios entregados a la “demanda”, es decir a los beneficiarios del servicio educativo, ya sea directamente (a las familias) o indirectamente (a las escuelas por alumno matriculado). El objetivo de estos bonos es diverso: primero, se trata de estimular la competencia entre los distintos establecimientos educacionales para captar a los

---

<sup>44</sup> Ver. op. cit 12 y Paes de Barros, R et al. *El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileña*. En Savedoff, W (comp). *La organización marca la diferencia*. BID. Washington D.C. 1998.

estudiantes, facilitando la elección de la escuela por los padres de familia al disminuir las barreras económicas de las familias: se intenta permitir que la elección de la escuela no se ajuste sólo a factores económicos y sí a criterios relacionados con la calidad. Segundo, si los subsidios son entregados según criterios socioeconómicos, es posible que se busque igualmente disminuir las desigualdades en el acceso a la educación, al ayudar financieramente a las familias de menos recursos. Por último, se esperaba también responder a los problemas de acceso al nivel secundario, caracterizado por una escasez de vacantes, y reducir el número de estudiantes en el sector público gratuito, que, según se juzgó en algunos países, se encontraba sobrepoblado. Los tres ejemplos más citados de subsidios a la demanda son nuevamente el chileno, el colombiano y el brasileño. En Chile, se estableció en 1981 un sistema de subvenciones por alumno matriculado, diferenciado por nivel y modalidad de enseñanza. Las subvenciones son entregadas directamente a las escuelas, lo que, como ya fue señalado, vuelve difusa la elección por parte de los padres, ya que la educación sigue percibiéndose como gratuita, lo cual significa un detrimento desde la óptica de la economía, que no desde los derechos humanos. En 1998, los gastos por subvenciones del Ministerio de Educación alcanzaban 78 % del total del gasto escolar del Ministerio. En Colombia, se introdujo en 1991 un sistema de “vouchers” o bonos, recursos asignados por el Ministerio de Educación según criterios socioeconómicos y destinados directamente a las familias de ciertas municipalidades a partir del ingreso en sexto grado (secundaria), para que éstas puedan inscribir a sus hijos en escuelas particulares. En Brasil, el FUNDEF redistribuye los recursos federales y estatales, transfiriéndolos a las municipalidades según un criterio de equidad (más recursos para las regiones más pobres) y garantizando iguales recursos por estudiante a todas las escuelas del país. En Centroamérica existen también mecanismos a través de los cuales se transfieren recursos públicos a las escuelas mismas o a quienes las administran (comunidad o ONG), en función del tamaño de las escuelas. En otros países, sin embargo, la oposición de la opinión pública a estas medidas, juzgadas demasiado liberales o vistas como un medio de privatización de la educación, no permitió que fueran finalmente aplicadas<sup>45</sup>.

#### *6.4 Políticas de Calidad: contenidos e instrumentos pedagógicos*

##### **- Programas de mejoramiento de la calidad de la educación**

En el transcurso de los años 90, se pusieron progresivamente en marcha diversos programas de mejoramiento de la calidad y equidad educativas. Chile fue pionero en el campo cualitativo, al llevar a cabo en 1992 el Programa de Mejoría de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE), que concernía en un primer lugar sólo el nivel primario (MECE-Básica), pero que luego se extendió al secundario (MECE-Media). Para alcanzar este objetivo, se elaboraron proyectos en torno a dos ejes: mejorar los factores claves en el aprendizaje (infraestructura, bibliotecas, material didáctico, perfeccionamiento docente, etc.); e innovar para enriquecer el proceso de aprendizaje (descentralización pedagógica, atención especial a escuelas rurales, informática, etc.). Además de mejorar la calidad de la educación, el MECE-Básica contemplaba otras políticas, como la ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad de la educación de la primera

---

<sup>45</sup> Al respecto ver Gajardo, PREAL (2000), Patrinos y otros, González 2000 op.cit y [www.mec.gov.br/niremod/educfund/fundef](http://www.mec.gov.br/niremod/educfund/fundef). Visitado en enero de 2006.

infancia; el incremento de las capacidades de gestión del ministerio; y la evaluación de alternativas para reformar las instituciones y los currículos de la enseñanza media<sup>46</sup>.

Los Programas de Mejoramiento de la Calidad de la Educación se generalizaron en el continente, y en el transcurso de los años 90 la gran mayoría de países los pusieron en marcha. En general, la influencia del Banco Mundial en la adopción y en el diseño de estos programas fue muy grande, ya que los fondos para llevarlos a cabo provenían en muchos casos de esta institución. Cabe tener en cuenta que también en esta área existen importantes diferencias nacionales, ya en cada país se han priorizado distintos elementos que en teoría aportan a mejorar la calidad de la educación y sólo algunos de los componentes de los programas se encuentran en dos o más países. De entre estos dos últimos, se destacan aquellas políticas que buscan capacitar a las docentes, aquellas que proponen proveer textos y materiales educativos y aquellas que esperan mejorar la infraestructura educativa. A continuación se presenta un cuadro que ejemplifica algunos programas adoptados en países latinoamericanos, con sus principales componentes implementados para mejorar la calidad de la educación.

<b>Casos seleccionados de Proyectos de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Primaria (Gobiernos por sí mismos o en convenio con el Banco Mundial)</b>		
<b>País</b>	<b>Programa</b>	<b>Componentes</b>
Argentina (1992-1999)	Programa Plan Social Educativo Escuela Nueva	Capacitación de maestros Registro de experiencias Materiales bibliográficos Seminarios para supervisores
Brasil (1989-1999)	Plan Decenal de Educación para Todos Plan Plurianual en Educación Nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional Proyectos Estaduales: Minas Gerais Fundaescola (1998) Proqualidade: mejora de la educación básica en 19 Estados de las regiones Norte, Nordeste y Centro/Oeste	Establecer mínimos estándares de operación, planes de desarrollo y proyectos de mejoramiento educativo e innovaciones a nivel de escuelas. Nuevas vacantes mediante planes de rediseño arquitectónico. Fortalecer la capacidad de gestión y administración de proyectos escolares y promover la participación de las comunidades.
Colombia (1990-1999)	El Salto Educativo	Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Fortalecimiento de capacidades de gestión a nivel departamental.

<sup>46</sup> Cox, C. *La reforma de la educación chilena: Contexto, contenidos, implementación*. PREAL. Documentos No. 8. Santiago de Chile. 1997

Chile (1990-1999)	P900 MECE-Básica, MECE-Media	Bibliotecas de aula. Provisión de textos. Proyectos de mejoramiento educativo (PME). Mejoría de infraestructura. Capacitación y perfeccionamiento docente.
-------------------	---------------------------------	--

Fuente: Gajardo, Marcela. *Las reformas educativas en América Latina: balance de una década*. PREAL, Santiago de Chile. Septiembre 1999.

Además de estos componentes que integraron los programas de mejoramiento educativo (PME) fueron puestos en marcha por los gobiernos junto con otras políticas específicas que tuvieron como objetivo el mejorar la calidad de la educación, integrándose a los planes de mejoramiento de la calidad o se desarrollaron como políticas autónomas. Se destacarán, en lo que sigue aquellas que buscaron aumentar la autonomía pedagógica de las escuelas, aquellas que promovieron una reforma curricular y aquellas que establecieron una extensión de la jornada escolar.

#### - Políticas de descentralización y autonomía pedagógica

Una de las reformas que aparecen con más frecuencia en las recomendaciones de los organismos internacionales es la de incrementar la autonomía pedagógica de las escuelas. Es decir, que los propios directivos de las escuelas o la "comunidad educativa" (profesores, estudiantes, padres, etc.) se ocupen de los temas escolares y pedagógicos y compartan esta responsabilidad con el gobierno central, las regiones o los municipios. Los objetivos de la descentralización pedagógica son diversos; sin embargo, es posible afirmar que el primero de ellos es mejorar la calidad de la educación, al adaptar los contenidos pedagógicos y el funcionamiento de la institución escolar en general a las necesidades y a las realidades locales. Cabe señalar que la autonomía pedagógica se enmarca dentro de una política más general de autonomía escolar, que incluye, además del plano pedagógico, políticas de autonomía financiera y administrativa y de participación de la comunidad, que se estudiará más adelante<sup>47</sup>.

Las políticas de autonomía escolar le han otorgado más libertad a la institución escolar para diseñar y ejecutar un proyecto educativo propio, que gira en torno a tres ámbitos: administración de los recursos humanos, gestión financiera y administrativa, y diseño curricular. En este apartado se centrará la atención en el último punto. A continuación se presenta un cuadro donde se muestran las diferentes modalidades de autonomía escolar, el tipo de programa al que corresponden y los países que la han implementado.

En Chile, una ley de descentralización curricular de 1990 fijó las bases normativas del diseño curricular, otorgándole una relativa autonomía a las escuelas, dentro de un marco definido centralmente para mantener la cohesión del sistema. Esta ley busca por una parte incentivar la iniciativa local en la definición de los planes y programas pedagógicos de las escuelas; y, por otra

<sup>47</sup> op.cit 2

parte, apoyar con recursos técnicos y económicos a los profesores o a las instituciones que definan sus propios Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME, esto a partir de 1992). Los PME, elaborados en general por los profesores, deben incluir un análisis de la situación de la escuela y de las deficiencias que la caracterizan. A partir de éste, el Estado asigna recursos con los cuales los establecimientos ponen en marcha su proyecto. En Colombia, los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), planes instaurados en 1995 y elaborados anualmente por las instituciones educativas, deben incluir un proyecto administrativo y uno pedagógico, destinados a mejorar la calidad de la educación. Como en Chile, se realiza un diagnóstico de la situación de la escuela y de las necesidades de los estudiantes, a partir del cual se definen los objetivos y se elaboran los planes y programas para alcanzarlos. En Paraguay, Bolivia, México, Uruguay y algunos estados de Brasil (Paraná, Minas Gerais) también se desarrollaron políticas de descentralización pedagógica, que bajo diversas modalidades buscaron fortalecer la autonomía pedagógica de las escuelas, para permitir que éstas adaptaran los currículos a las realidades locales<sup>48</sup>.

#### - Extensión de la jornada escolar, reforma curricular y entrega de material didáctico

En cuanto a los programas de extensión de la jornada escolar, éstos se han desarrollado en Colombia, Chile, República Dominicana y Uruguay. Se trata de incrementar el número de horas de clase o el número de semanas en que se asiste a la escuela, para acercarse a las 1200 horas anuales que en promedio se estudia en los países desarrollados. Se calcula que en 1999 el promedio latinoamericano era de sólo 800 horas. Los detalles de las estrategias propuestas en estos cuatro países se encuentran en el siguiente cuadro.

<b>Extensión de Jornada Escolar. Síntesis de las reformas propuestas</b>	
<b>País</b>	<b>Reformas propuestas</b>
Colombia	El Salto Educativo Ampliación de 3 a 6 horas de clase y actividades educativas en espacios escolares libres
Chile	Programa de Extensión de Jornada Escolar Ampliación del año escolar en dos semanas y ampliación de 868 a 1000 horas cronológicas de docencia desde 3° a 8° básico y de 1042 a 1216 horas en educación media
Rep. Dominicana	Plan Decenal de Educación Ampliación y fortalecimiento del calendario y horario escolar (42 semanas de cinco días en 1999)
Uruguay	Programa de Escuelas de Tiempo Completo en la Educación Inicial Avance gradual hasta lograr que 20% de la matrícula correspondiente a los hogares de mayores déficits reciba una educación de tiempo completo

Fuente: Gajardo, Marcela. *Las reformas educativas en América Latina: balance de una década*. PREAL, Santiago de Chile. Septiembre 1999.

En cuanto al fortalecimiento y al entrega del material didáctico, se trata de una de las políticas educativas más tradicionales, pues el universalismo de su provisión se puede considerar también como un aspecto de la cobertura de la educación. Se ha intentado ampliar la provisión de material

<sup>48</sup> op.cit 12

didáctico, se ha aumentado el financiamiento destinado a la impresión y distribución de textos escolares, se han diversificado las formas de producción del material escolar, antes centralizado en manos del gobierno central, y, finalmente, se ha intentado adaptar mejor los textos a los contextos locales para ayudar a adecuar la educación a la realidad cultural y étnica y hacerla más interesante y pertinente para los estudiantes. En esta misma categoría de políticas entran aquellas que apuntan a mejorar la infraestructura educativa y crear bibliotecas.

En cuanto a las reformas curriculares, existen diversas direcciones. En general, en los casos en que éstas han existido se ha respondido a las recomendaciones de los organismos internacionales, ya que se ha intentado introducir temas relacionados con la ciudadanía, la educación cívica, los valores democráticos o el respeto de los derechos humanos. Algunas veces, se introducen también programas que buscan adaptar la educación a la “modernidad”, integrando la informática y las nuevas tecnologías al proceso educativo. El objetivo teórico de estas reformas es la adecuación de la educación a las llamadas “nuevas necesidades sociales” que implican la consolidación de la democracia, la globalización y la competitividad internacional. Sin embargo, pese a las declaraciones de intenciones, poco es lo que se ha avanzado en este campo, y, en el mejor de los casos, se han realizado tímidos cambios en los programas y currículos.

<b>Síntesis de las principales Reformas Curriculares en países seleccionados de la región</b>	
Argentina, 1995 en adelante	Propuesta de Contenidos Básicos Comunes para los niveles inicial, educación general básica y polimodal, aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación para la aplicación de la Ley Federal de Educación
Chile, 1996 en adelante	Nuevo Marco Curricular con Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para la enseñanza básica y media aprobado por Decretos Supremos de Educación de la Presidencia de la República
Brasil, 1996 en adelante	Diseño de Parámetros Curriculares Nacionales para los cuatro primeros grados de básica en Portugués, Matemáticas, Ciencias, Historia y Geografía

Fuente: Gajardo, Marcela. *Las reformas educativas en América Latina: balance de una década*. PREAL, Santiago de Chile. Septiembre 1999.

Finalmente, Chile y México son los únicos dos casos en donde se han intentado introducir las nuevas tecnologías en el proceso educativo, como *instrumento de aprendizaje* además de *conocimiento a adquirir*. Así, por ejemplo, se han desarrollado las metodologías de enseñanza a distancia o el uso de nuevas fuentes de información, como Internet. Tal es el caso de los programas “Telesecundaria” en México y “Enlaces” en Chile.

#### 6.5. Políticas de Calidad: Perfeccionamiento Docente

La gran mayoría de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación incluyen entre sus componentes fundamentales el perfeccionamiento docente. Las políticas de perfeccionamiento docente se pueden dividir en tres grandes grupos. En primer lugar, se encuentran aquellas que esperan mejorar la capacitación de los profesores, mejorando su formación inicial y durante el servicio. En segundo lugar, aquellas que buscan hacer la profesión docente más atractiva,

principalmente a través de un aumento de sus remuneraciones y del fortalecimiento de la estabilidad laboral. Finalmente, están aquellas políticas que esperan aumentar la calidad de la enseñanza gracias a mecanismos de incentivos al buen desempeño. Pese a que la mayoría de los países ha incluido el perfeccionamiento docente como una de las reformas básicas, los avances en esta dirección siguen siendo modestos: los cambios en la formación inicial se han visto obstaculizados por grupos opuestos a las reformas en los centros de formación, las remuneraciones siguen siendo globalmente bajas, y las políticas de incentivos sólo se han aplicado en unos cuantos países, no siempre de manera satisfactoria.

### - Formación inicial y en servicio

La mayoría de las reformas en la región proponen programas de mejoramiento de la formación inicial de los profesores. Tener profesores más calificados, ya sea a nivel de conocimientos generales o a nivel de técnicas de enseñanza, es evidentemente un factor clave si se espera mejorar la calidad de la educación. Además, se calcula que en promedio los docentes latinoamericanos tienen menos años de estudio que los de otras regiones, y en muchos casos, enseñan en la región una gran proporción de profesores que no tienen título universitario. En general, se espera mejorar la formación docente mediante reformas en los institutos de formación, en las escuelas pedagógicas y las facultades de educación. Sin embargo, el problema reside en la forma en cómo se aborda el tema pedagógico. En la mayoría de los países en los cuales se han implementado este tipo de políticas aún no se han zanjado los debates acerca de cómo se debe mejorar la formación de los profesores, por lo que muchos centros de formación han permanecido cerrados a los cambios. De este modo, se encuentran muchos países de la región que parecen estar en un momento de transición, en el que existe un gran cuestionamiento de las formas tradicionales de capacitación, pero en el que se resisten a desaparecer definitivamente y aún no se han definido claramente nuevas formas de formación. En el siguiente cuadro se presentan algunos casos seleccionados de programas de perfeccionamiento docente puestos en marcha en algunos países:

<b>Políticas de Perfeccionamiento, Capacitación en Servicio y Programas de Desarrollo Profesional</b>	
<b>País</b>	<b>Programa</b>
Chile	Programa de Desarrollo Profesional de los Docentes Formación inicial para Profesores Grupos Profesionales de Trabajo Microcentros Rurales
Uruguay	Centros Regionales de Profesores
Colombia	Programa de Formación Permanente de Docentes
Argentina	Red Federal de Formación Continua
Brasil	Programa de formación de profesores en ejercicio Microcentros: Estrategia Nacional de Formación de Profesores Escuela Cara Nueva (Sao Paulo) Oficinas Pedagógicas (Sao Paulo)

Fuente: Gajardo, Marcela. *Las reformas educativas en América Latina: balance de una década*. PREAL, Santiago de Chile. Septiembre 1999, y de Andraca, Ana María (ed.). *Buenas Prácticas para mejorar la Educación en América Latina*. San Marino, Santiago de Chile, 2003.

## - Mejora de las condiciones de trabajo: profesión más atrayente

La mejora de las condiciones generales de trabajo y de las remuneraciones de los docentes hacen parte de las políticas que se hallan con mayor frecuencia en la región. La estabilidad en el empleo y el nivel de los salarios son obviamente dos factores determinantes de la atracción de la profesión, por lo que muchas de las reformas han ido en este sentido. Para hacer la profesión docente más atrayente, la primera política concreta que se ha adelantado es aumentar la remuneración de los profesores, ya que en la gran mayoría de los países estos salarios son insuficientes. Además, existen importantes diferencias entre los maestros que enseñan en la educación primaria y aquellos que lo hacen en secundaria, e igualmente entre los docentes de las escuelas públicas y de las escuelas privadas<sup>49</sup>. En el conjunto del continente, durante los años 90, los salarios de los profesores de la educación primaria y secundaria habrían aumentado a un ritmo que va desde el 3 % y el 9 % anuales, lo que explicaría entre el 70 % y el 80 % del incremento del gasto en educación que se registró en el continente<sup>50</sup>. Con todo, esta autora destaca también que en comparación con otros funcionarios públicos con niveles educativos parecidos y tomando en cuenta las horas trabajadas, la remuneración promedio de los docentes no resulta inferior a la de otros funcionarios públicos. Ello, sumado al hecho que el presupuesto fiscal es muy sensible a los aumentos en las remuneraciones de los profesores (como ya fue señalado, es una de los dos categorías más grandes de empleados públicos), ha provocado que en algunos países se busquen mecanismos de incremento salarial innovadores, ligándolo al desempeño de los maestros.

Por ello, se han introducido nuevos mecanismos para aumentar las remuneraciones de manera puntual, entregando incentivos vinculados al desempeño de los profesores. Estas políticas, sus montos y sus criterios de asignación son muy variados en la región pues si bien los incentivos son en general monetarios, pueden consistir también en reconocimientos y distinciones personales. Igualmente, estos incentivos pueden ser individuales (entregados directamente a los profesores) o institucionales (colectivos, entregados a las escuelas). En general, en la aplicación de esta política se han presentado múltiples dificultades debido a la valoración que de ella hacen cada uno de los gremios que tienen que ver con el proceso educativo y las formas de imposición por parte del Estado.

Políticas de este tipo fueron establecidas en Colombia, con el Programa Nacional de Incentivos, puesto en marcha en 1995 y que se propuso llegar a 45 mil escuelas, evaluar su desempeño en general y premiar a las mejores; en Chile, con el Sistema Nacional de Evaluación al Desempeño Docente (SNED), puesto en marcha en 1996 y que premia colectivamente a las escuelas con mejores resultados en las pruebas del SIMCE y alcanza alrededor de un 27% del total de los maestros del país; o en Brasil, con el Fondo de Mantención y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización del Magisterio (FUNDEF) implantado en 1998. Este Fondo permite asignar un 60% de lo disponible a la mejoría salarial de los maestros e inserta esta decisión en el marco de

---

<sup>49</sup> Según datos de la CEPAL, en 1999 los sueldos promedio de los docentes de la educación secundaria superaban en más de un 50 % a los sueldos promedio de los de la educación primaria en países como Brasil y Paraguay, y en entre un 10 % y un 20 % en Chile y México. Igualmente, los sueldos de los profesores del sector privado serían entre un 10 % y un 20 % más altos que aquellos de los docentes del sector público en el conjunto de la región.

<sup>50</sup> op.cit 12

políticas más amplias de valorización del magisterio que incluye un piso salarial profesional, e incentivos a la productividad y el perfeccionamiento<sup>51</sup>.

### 6.6. Políticas de Equidad

En general, las políticas que tienen por objetivo la equidad se han concebido dentro del marco de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación. En efecto, se asocian las políticas de mejora de calidad con las de equidad, ya que, como lo han demostrado los resultados de las pruebas de logro; son los estudiantes con menores recursos los que, en general, obtienen las peores calificaciones. Una política de mejoría de la calidad tendría entonces mayor impacto sobretodo en las escuelas de zonas más pobres o vulnerables, aumentando así la equidad educativa.

En la mayoría de los países, las únicas políticas que dicen buscar la equidad son de este corte, sin embargo, en algunos casos se ha experimentado acciones más directas sobre la población con menores recursos, de acuerdo a la política de focalización que reseña Carlos Molina que dicen relación con la focalización. Según Carlos Molina la focalización es uno de los ejes orientadores de la acción pública actual. No obstante, sólo han existido algunos ejemplos puntuales, y éstos no se han traducido necesariamente por avances concretos hacia la equidad. El Programa 900 Escuelas chileno, puesto en marcha en 1990, es el ejemplo de acción focalizada más citado en la literatura sobre educación. El programa comprendía la realización de acciones especiales en las 900 escuelas con peor rendimiento en el país según los resultados del SIMCE (luego fue ampliado a 1500 escuelas, y luego convergió con los programas de mejoría de calidad y equidad para el conjunto de las escuelas públicas). Estas escuelas correspondían con aquellas que albergaban a los estudiantes de peores condiciones socioeconómicas, o que se encontraban en las localidades más pobres o en áreas rurales. El programa consistió en una supervisión especial, en una entrega de materiales e instalaciones y de ayudas económicas a los maestros. Igualmente, ha sido destacado el ejemplo de Escuela Nueva en Colombia, que se propuso ofrecer una escuela de mejor calidad a los niños y niñas que habitan en las zonas rurales más pobres del país<sup>52</sup>.

Pese a que en la gran mayoría de los países existen proyectos de equidad educativa, ésta parece ser el área en la que los esfuerzos de los gobiernos parecen ser más limitados. Ciertamente, han existido esfuerzos y programas que han buscado reducir las desigualdades en el sistema educativo; sin embargo, éstos parecen haber sido largamente insuficientes, ya que numerosos estudios muestran que estas desigualdades siguen siendo uno de los mayores problemas educativos en la región, y que en términos generales incluso se han ampliado. Según Molina, el criterio de equidad educativa nunca se ha desarrollado con firmeza y no se ha precisado la forma en que debe orientar las políticas educativas y los instrumentos financieros y organizativos. En casi todas las investigaciones se destaca que esta es el área donde se requieren mayores esfuerzos y en donde menos avances se han registrado. En general, las políticas a favor de la equidad han sido puntuales y no regulares, no se han aplicado de manera generalizada y tampoco han sido

---

<sup>51</sup> Ver Herrán, Carlos A. y Uribe, Claudia. *Incentivo a escuelas y maestros: La experiencia colombiana en PREAL-BID Maestros de América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. Santiago de Chile. 2004. y [www.mec.gov.br/niremod/educfund/fundef](http://www.mec.gov.br/niremod/educfund/fundef) visitado en enero de 2006.

<sup>52</sup> García Huidobro, Juan Eduardo (editor) *la reforma educacional chilena*. Editorial Popular. Madrid. 1999 y Gajardo op. Cit 12

propuestas concretamente en todos los países. Por otra parte, la focalización en los sectores más vulnerables de la población ha sido cuestionada por su efectividad para reducir realmente las desigualdades. Además, se advierte que si las políticas eficientitas que sí se llevaron a cabo no se compensan con políticas concretas que se dirijan hacia la equidad, los efectos de éstas podrían aumentar las desigualdades, lo que efectivamente está ocurriendo en algunos países<sup>53</sup>.

A continuación se relaciona casos seleccionados de políticas educativas que han buscado la equidad:

<b>Casos seleccionados de países con reformas para aumentar la equidad en educación</b>	
Argentina	Programa Nacional de Escuelas Prioritarias Tercer Ciclo Rural
Brasil	Fundaescola I y II
Colombia	Escuela Nueva Post-primaria Rural
Chile	Liceo para Todos Programa 900 Escuelas MECE Rural
México	Programas Compensatorios Programa para Abatir el Rezago Educativo Programa de Cursos Comunitarios Post-primaria Programa de Atención Educativa a la Población Indígena

Fuente: Elaboración propia basada en de Andraca, Ana María (ED.). *Buenas Prácticas para mejorar la Educación en América Latina*. San Marino, Santiago de Chile, 2003

La desigualdad tiene muchas variantes, puede estar relacionada con el *acceso* al sistema educativo, con la *permanencia* en éste, o con los *resultados* obtenidos. Por otra parte, estas desigualdades corresponden a grupos específicos de población que no se definen únicamente por factores económicos, ya que entran igualmente en consideración aspectos geográficos, étnicos y de género.

En el conjunto de la región, según datos del BID en 1998, 33% de la población adulta carece totalmente de escolaridad. Esta situación está cambiando, ya que, actualmente, en muchos países la cobertura en la educación básica está alcanzando niveles cercanos al 100% (o está aumentando considerablemente).

Pese a ello, la entrada en secundaria se vuelve mucho más difícil. Existe efectivamente una alta desproporción entre los niños y niñas que asisten a la escuela primaria y aquellos que los hacen a la educación secundaria. Asimismo, se registran también grandes diferencias entre los países: en Guatemala o Haití, el promedio de escolaridad de los adultos es de menos de 3 años y la mitad de la población no ha sido escolarizada. En Argentina y Chile, en cambio, el promedio de escolaridad supera los ocho años. Por ello, las diferencias entre los distintos estratos socioeconómicos parecen poco apreciables en los primeros años de escolaridad, sin embargo, se

<sup>53</sup> op.cit 2

hacen mucho más visibles conforme se va avanzando en el sistema educativo. En promedio, el 94% de los niños y niñas de estratos pobres de Bolivia, Brasil, Colombia y Perú se matriculan y terminan el primer año de primaria. Este porcentaje es un poco mayor para los niños y niñas de estratos medios y altos, que se ubican alrededor de 99%. Pero mientras aumenta el nivel de enseñanza, las brechas entre los grupos se amplían. En el quinto año de escolaridad, sólo 63% de los niños y niñas de estrato pobre permanecen en el sistema, mientras que la misma cifra para los niños y niñas de estrato alto llega a 93%. En el noveno año, sólo un 15% de los niños y niñas de estrato pobre siguen en el sistema, mientras que el 59% de los niños y niñas de estrato alto completan este año. Según el informe del PREAL, el 10% más rico de las personas de 25 años de edad tienen, dependiendo del país, entre 5 y 8 años más de escolaridad que el 30% más pobre<sup>54</sup>.

El lugar donde se vive es también un claro factor de desigualdad. Según este mismo informe del PREAL, la población que habita en áreas rurales tiene menos posibilidades de matricularse que la población urbana. En Chile, por ejemplo, la tasa bruta de matrícula en secundaria de la población rural es de alrededor de 60%, contra casi un 90% para la población urbana. En Brasil, la primera sólo llega a 50%, mientras que la segunda alcanza 80%. Por otra parte, en Chile 67% de la población urbana de entre 25 y 59 años tiene más de 9 años de escolaridad, frente al 22% de la población rural de esta misma edad. En Colombia, el porcentaje de la población urbana con más de 9 años de escolaridad llega a casi un 50%, contra sólo un 15% de la población rural. 75% de la población rural colombiana tiene menos de 5 años de escolaridad.

Por otra parte, ciertos grupos étnicos se encuentran también particularmente desfavorecidos. Pocos datos disponibles existen sobre este tema, sin embargo, en los casos en que existen se nota una gran diferencia en los años de escolaridad de las poblaciones indígenas o afro-americanas respecto de los “blancos”. En Brasil, por ejemplo, la población blanca tiene en promedio dos años más de escolaridad que la población afro-brasileña. En Bolivia, país predominantemente indígena, la población no-indígena tiene en promedio 5 años más de escolaridad que la población indígena.

De la misma manera, cabe destacar que en la equidad de género parece ser la única área en la que sí se han logrado avances concretos en materia de equidad. En general, niños y niñas tienen las mismas probabilidades de ir a la escuela en los países de la región (salvo algunas excepciones, como Bolivia y Guatemala).

En cuanto a los resultados en las pruebas de logro, se puede decir que las pruebas de conocimiento o de medición de la calidad a nivel nacional demuestran las brechas en los resultados de los niños y niñas de distintos estratos sociales. Los niños y niñas que asisten a establecimientos públicos de sectores pobres tienen en general peores resultados que los estudiantes de la educación privada o de establecimientos públicos a los que asisten niños y niñas de mayores recursos.

El cuadro presentado a continuación compara los resultados en las pruebas de matemática de la educación privada y pública:

#### **Resultados de las pruebas de matemática, cuarto grado**

<sup>54</sup> En Brasil, México, El Salvador y Panamá son 8 años de diferencia, Argentina y Chile superan los 6 años de diferencia. Ver op.cit 33, 45.

País	25 % con resultados más bajos		Media		75 % con resultados más altos	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Argentina	244	267	269	293	295	319
Brasil	239	265	266	296	293	330
Chile	234	253	257	277	284	305
Colombia	230	245	251	268	275	290
México	236	262	261	289	288	314

Fuentes: Gajardo, Marcela. *Las reformas educativas en América Latina: balance de una década*. PREAL, Santiago de Chile. Septiembre 1999 y UNESCO. *Primer estudio comparativo*. 1998.

En general, los niños y niñas de escuelas ubicadas en localidades pobres o rurales obtienen resultados más bajos que los niños y niñas de escuelas ubicadas en zonas donde la población tiene mayores ingresos. Esta desigualdad se puede apreciar igualmente en el ingreso a las universidades. En Colombia, por ejemplo, existen estudios que muestran que los estudiantes de los estratos altos tienen muchas más probabilidades de entrar a la universidad pública que los estudiantes de estratos bajos.

#### 6.7. Políticas de Autonomía Escolar

Las políticas de autonomía escolar están entre las que mayor atención han despertado entre los analistas de la política educativa, puesto que se han destacado como una de las experiencias más innovadoras en la materia. Este tipo de políticas es considerado en general como una prolongación o una profundización del proceso de descentralización, pero con especificidades respecto a éste, toda vez que ya no se trata de delegar responsabilidades a unidades subnacionales dentro del propio sistema de gobierno, sino de traspasarlas por fuera del aparato estatal. Esta estrategia se ha utilizado en general en el marco de los proyectos de mejoramiento educativo, de calidad y equidad de la educación, de la mano de políticas de participación ciudadana<sup>55</sup>.

Como se anunció, las políticas de autonomía escolar comprenden diversos aspectos, y varían enormemente de país a país. Por eso mientras en algunos casos la autonomía escolar se refiere específicamente a los planes y rutas de acción (a través de los Proyectos Educativos Institucionales de Colombia, por ejemplo); en otros la autonomía alude a la administración de los recursos financieros o, simplemente, a otorgarle un papel más activo o relevante a los directores y al cuerpo docente (este el caso de Minas Gerais, en Brasil o El Salvador). Sintéticamente, la autonomía escolar se puede dividir en tres tipos, a los que le corresponde una política específica.

En el siguiente cuadro se presentan estos tres tipos, sus políticas respectivas, los programas en los que se insertan y los países que las han implementado.

Tipos de Autonomía, Programas y Países			
Estrategia	Política	Tipo de Programa	País

<sup>55</sup> La participación ciudadana consiste en la participación de los padres y de otros actores locales (directores, profesores, comunidad) en el proceso educativo, ya sea en la gestión de las escuelas, en el plano pedagógico y curricular o en el de la administración de recursos humanos

Autonomía pedagógica y curricular	Descentralización pedagógica	Programas de mejoramiento educativo	Bolivia, Paraguay, Chile, Uruguay, Colombia, México
Autonomía administrativa y financiera	Descentralización de la gestión	Traspaso de recursos financieros para gestión por las escuelas o comunidad  Elección de directores de escuelas  Contratación y supervisión de maestros y directores de escuela	El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Brasil  Brasil (16 escuelas)  El Salvador, Guatemala
Participación local	Desarrollo de modelos de gestión participativa	Consejos directivos de escuelas  Consejos escolares  Asociaciones comunales para la educación	Nicaragua  Brasil, Rep. Dominicana  El Salvador, Guatemala

Fuente: Gajardo, Marcela. *Las reformas educativas en América Latina: balance de una década*. PREAL, Santiago de Chile. Septiembre 1999.

Pese a que existen avances, particularmente en algunos países como Nicaragua, la autonomía escolar aún no se ha desarrollado de forma generalizada, en gran parte porque debió enfrentar la oposición de importantes grupos de poder que las consideraban como una amenaza a su autoridad y temen que se ejerza un control más fuerte sobre sus acciones: los propios directores se opusieron en muchos casos a la formación de consejos de profesores o consejos de padres, que controlarían y evaluarían su gestión; y los mismos padres y la comunidad en general no se mostraron muy activos y no se apropiaron de las políticas que buscaban darles más responsabilidades. En suma, las resistencias eran múltiples y el apoyo frágil. Por ello, en países como Argentina, Colombia y México no se incluyeron las políticas de autonomía escolar como prioritarias dentro del proceso de reforma<sup>56</sup>. Empero, incluso en países donde no fue priorizado se lograron avances.

A continuación se expondrá el caso brasileño y el caso colombiano, de manera particular.

### **Brasil**

Brasil es uno de los ejemplos más citados de políticas de autonomía escolar relativamente exitosas, y particularmente algunas experiencias que se desarrollaron a nivel estadual. El gobierno

<sup>56</sup> op.cit 1

de Cardoso sí incluyó entre sus prioridades la autonomía escolar, y pese a las resistencias se lograron innovaciones importantes, aunque las experiencias variaron enormemente entre cada estado. Entre éstas se destacan, por ejemplo, aquellas que permitieron la elección de los directores de escuela por la comunidad escolar; aquellas que crearon órganos colegiados para aprobar decisiones, controlar las mismas y administrar recursos; y aquellas que transferían recursos directamente a las escuelas (para hacer las reformas viables evitando posibles resistencias, sin embargo, estas transferencias fueron débiles)<sup>57</sup>

El caso más famoso es sin duda el de Minas Gerais y el “Pacto de Minas por la Educación”, que adoptó medidas que otorgaban la autonomía escolar. Una de sus disposiciones claves fue la elección de rectores de escuelas por periodos fijos por parte de los Consejos Escolares, escogidos a su vez mediante procesos regulados (exámenes y presentación de un proyecto). Al segundo año de aplicación, ya más de dos tercios de las escuelas elegían a sus rectores. Pese a que los resultados de los estudiantes mejoraron, los rectores siempre se opusieron a esta política, y hoy la elección de rectores depende exclusivamente del apoyo del gobernador del Estado.

### *Colombia*

En Colombia, los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), implementados en 1995, fueron el principal instrumento que le otorgó cierta autonomía a las escuelas. El PEI es un documento elaborado por las instituciones escolares con la participación de la comunidad escolar, en el que se debe realizar un diagnóstico de las necesidades educativas de los estudiantes, a partir del cual la escuela formula un plan anual de desarrollo administrativo que contenga objetivos, metas y propuestas concretas fácilmente evaluables<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> *Idem.* Ver además Paes de Barros, (op.cit 45)

<sup>58</sup> op.cit 12

## SEGUNDO PARTE: ENFOQUE CRÍTICO DE LOS SUPUESTOS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS O LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS COMO ESTRATEGIAS DE DOMINACION Y ADAPTACION A LAS DINAMICAS DE ACUMULACION.

Los hechos y las reformas descritos en la primera parte tienen unos supuestos, estrategias y acciones de tinte económico específicas que se intentan problematizar desde la perspectiva de intelectuales como Alberto Martínez Boom, Ratinoff, Blakemore y Smith<sup>59</sup>.

Así, a pesar de estar de acuerdo con la periodización realizada anteriormente, se critican los supuestos ideológicos de las reformas que no fueron cambios en la escuela para adaptarse a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes sino que se constituyeron en vías de modernización de los Estados a partir de los modelos impuestos por los organismos internacionales de carácter económico que imponen las directrices de los cambios desde el extranjero. De esta suerte, la tendencia actual a buscar la calidad de la educación y –en algunos pocos casos- la equidad en los espacios educativos hacen parte del cambio económico que impone a la educación, como bien de consumo, nuevos retos de competitividad de los individuos con el fin de que sean capaces de adaptarse a los vertiginosos cambios que ocurren dentro de la globalización.

Este papel de la escuela en tanto formadora de ciudadanos competitivos para el mercado global, implican no sólo la transformación de los paradigmas educativos sino de los conceptos mismos de educación, escolarización, aprendizaje y enseñanza que son transformados al ritmo del impulso de la reforma, y tienen unos antecedentes específicos que son comunes a todos los países de la región. La tendencia expansiva de la escolarización (pero no necesariamente de la enseñanza) busca poner en marcha la modernización de los jóvenes Estados latinoamericanos y, cuando este objetivo se cumplía pero implicaba grandes riesgos para el desarrollo económico de los países, era menester realizar un “giro estratégico” hacia la concepción de una educación cuyo papel fue una etapa de formación del discurso acerca del desarrollo económico sostenible, el desarrollo humano y la búsqueda de la escolarización universal basada en el cubrimiento de las “necesidades básicas de aprendizaje” que daría lugar, años más tarde a esa escuela que forma para la competencia económica.

De acuerdo con lo anterior, la educación se confunde con la escolarización, puesto que se abandona el carácter de “acción social y cultural”<sup>60</sup> para dar paso a la reunión de personas en un establecimiento cerrado con el fin de instruirlos para el trabajo y el desarrollo de aprendizajes efectivos que le permitan “saber hacer”. El carácter negativo del primer enfoque estudiado estaría, entonces, en el desdibujamiento de la educación misma restringiéndola a ser un mero instrumento del modelo económico imperante y que, a partir del discurso, haría parte del imaginario social en cuanto única forma de pensar el fenómeno, alejándolo de sus complejidades en cuanto a la cultura y la socialización, así como la posibilidad de engendrar pensamientos propios y divergentes.

Con lo anterior, no se pretende decir que la economía impulsada por la banca internacional o los organismos multilaterales definen por completo la orientación de las políticas educativas, pero si se

---

<sup>59</sup> Martínez Boom, Alberto. *De la escuela expansiva a la escuela competitiva: Dos modos de modernización en América Latina*. Editorial Anthropos. España. 2004.

<sup>60</sup> idem p. 2

intenta denunciar el interés que tienen en influir en ella, convirtiéndose incluso en la “principal fuente de asesoría en política educativa, y otras agencias crecientemente siguen su liderazgo”<sup>61</sup>

## 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPANSIÓN

Las políticas públicas que corresponderían a la “modernización expansiva” de que trata Alberto Martínez, habrían dominado entre 1950 y finales de 1970 en todos los países de Latinoamérica cuya tendencia modernizadora era impulsada por las marcadas diferencias económicas con los países europeos y Estados Unidos. En esta época el papel que se le asignó a la escuela fue el de ser el espacio para la erradicación del analfabetismo y la falta de saberes específicos para lograr el desarrollo económico de, por ejemplo, un país rural y con dificultades de comunicación como el colombiano. En este sentido el desarrollo económico no podía darse si antes no se atravesaba un proceso de desarrollo educativo.

La estrategia entonces se dirigió en varios aspectos: Por un lado, se inició el “desbloqueo de la escolarización” que consistía en la implementación de políticas educativas de expansión de la escuela a través de todo el territorio, permitiendo que a ella accedieran personas de toda clase, raza y género. Para ello se garantizó una oferta suficiente para ampliar la cobertura educativa, y se amplió la educación a nuevas edades y niveles que antes no se consideraban relevantes para el sistema educativo, tal como ocurrió con la educación preescolar: “desbloquear la escolarización significaba, entonces, incluir el mayor número de sectores sociales a la tareas de la modernización del estado”<sup>62</sup>

Por otra parte, el proceso de desarrollo económico se dio en un momento de modernización de la educación misma, que pasó por el reconocimiento de que ella era “un sistema” que incluiría todo el conjunto de propuestas de reformas, planes curriculares e insumos educativos, entre otros. A partir de este proceso son explicables las legislaciones estatales tendientes a iniciar experiencias de planificación y control de los sistemas educativos, tales como el Primer Plan Quinquenal de Educación realizado en Colombia en el año de 1957. Se explica también la inclusión de las teorías del capital humano que, aplicadas, hicieron aparecer la necesidad de perfeccionamiento del “recurso humano” con el cual se avanzaría en los propósitos desarrollistas.

En tercer lugar, la estrategia se dirigió a modelar un currículo que se alzaría como paradigma de la enseñanza durante todo el período, con consecuencias directas para la concepción y organización de la pedagogía, de los maestros como funcionarios y la estructuración de saberes específicos para cada tipo de educación; por lo tanto, aparecen por primera vez los maestros especializados en etnoeducación, educación preescolar, educación para la población con talento excepcional, como profesiones diferentes.

Por supuesto, el hecho de que estas prácticas se dieran en países con procesos históricos diferentes como Argentina y Colombia, no se dio al azar. La imposición del modelo de escolarización expansiva como requisito para la superación del “subdesarrollo” devenía de las recomendaciones de una serie de organismos económicos internacionales que llevaban a cabo el encargo de crear un orden mundial para poder vivir en paz, seguridad económica y social, lo cual no podría darse por

---

<sup>61</sup> idem p. 247.

<sup>62</sup> idem p. 49

la inestabilidad de los países latinoamericanos<sup>63</sup>. Nacen entonces más de catorce grandes instituciones, entre las cuales se resalta el papel del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Estos organismos generaron un conjunto muy especializado de recomendaciones sobre el desarrollo económico que identificaban la educación como componente indispensable, convirtiéndola en condición *sine qua non* para el otorgamiento de empréstitos y todo tipo de cooperación internacional. Ya que los países de Latinoamérica requerían de estos recursos para la realización de sus proyectos y se reconocían a si mismos como países subdesarrollados, aceptaron estas condiciones y empezaron a elaborar los mecanismos para la implementación de la primera ola de reformas modernizadoras.

Después de la realización del Seminario Regional de Educación de 1948 y la Conferencia Regional sobre Educación Gratuita y Obligatoria para América Latina, empezaron a conformarse misiones nacionales y extranjeras que plantearon indicadores con los cuales se determinaban las principales carencias educativas en cada país. El informe de la UNESCO del año 1960 indicó que la mayoría de los países adolecía de:

- Bajas tasas de escolarización
- Altos niveles de analfabetismo en las poblaciones mayores de 18 años.
- Insuficiente número de escuelas.
- Insuficiente número de maestros y mala formación de éstos
- Altos niveles de absentismo escolar<sup>64</sup>

Modernizar, entonces, significaba combatir cada uno de los puntos anteriores con reformas legislativas a la educación y la renovación de las políticas públicas: Se dan entonces las “escuelas pilotos de aplicación o escuelas experimentales” y planes educativos que en países como Colombia, Chile y Argentina introdujeron elementos dirigidos a la formación para el trabajo, la etapa vocacional en la educación secundaria y el trasplante del modelo de educación urbana al medio rural<sup>65</sup>.

Sin embargo, este modelo de desarrollo pronto se agotó y uno de los primeros cuestionamientos se hizo al papel que la escuela había jugado entonces. A pesar de las predicciones, vino para los países latinoamericanos una época de crisis de la deuda externa, con la declaración de moratoria de México en el año de 1982, “masificación, deserción, <<mala calidad>>”<sup>66</sup>. Se pone en duda la capacidad de la educación para contribuir de manera determinante al desarrollo económico y la disminución de las brechas existentes entre los estratos. Los autores reconocen el año de 1979 como el cierre de la época de la expansión escolar con el desarrollo de la Conferencia de Ministros de Educación realizada en Ciudad de México, aunque la impronta de la educación como instrumento de los intereses económicos permanecería durante las siguientes oleadas reformistas.

## 2. LA ESCUELA DE LA “DÉCADA PERDIDA”

---

<sup>63</sup> Rodríguez, P.G., *Expansión y crisis de la educación primaria en México: una visión histórica*, en *Revista latinoamericana de estudios educativos*. No. 3-4, 1986. Reseñado por Martínez Boom.

<sup>64</sup> op.cit 59 p. 108

<sup>65</sup> idem p. 112

<sup>66</sup> idem p. 151

Un observador desprevenido, como lo fueron cientos de autores<sup>67</sup>, podría indicar que como durante los años ochenta no se presentaron reformas significativas en los países que habían experimentado el rigor del modelo desarrollista cuestionado, esta década habría sido “perdida” en cuanto a los movimientos de la educación. Pese a ello, este período fue de vital importancia para lo que sería hoy el modelo de modernización educativa puesto que allí se elaboró el cambio de discurso consecuente con las nuevas realidades económicas y se desarrollaron consensos regionales que determinarían el curso de las nuevas reformas.

Como se había señalado al final del acápite anterior, el modelo de desarrollo fracasó en todos los países de la región convirtiéndose, para algunos, en la “mayor crisis de la historia latinoamericana”<sup>68</sup>, no sólo por causas endógenas como el populismo político de los países, o exógenas, como las crisis financieras internacionales. Lo que se evidenció fue el agotamiento del desarrollo mismo para el Tercer Mundo, con lo que la crisis sería sólo la manifestación de las consecuencias más previsibles de un modelo de tan estrecha visión.

A consecuencia de ello se desencadenó una formulación creciente de políticas económicas por parte del FMI que había que aplicar como “dogma de austeridad”<sup>69</sup> y que pronto tocarían el sector educativo. Se trataba de que los países debían tratar de ajustarse a los recursos que tenían, reduciendo el gasto y obteniendo la baja de las tasas de inflación, las cuales serían las razones del declive económico. Con ello se empezaron a tomar otras medidas de ajuste como los controles monetarios, la privatización de las empresas y la apertura del mercado interno que expresan la novedosa idea del “crecimiento económico sostenible”, nueva lógica de los programas sociales y económicos, entre los cuales se encuentra la educación que fue evaluada como ineficaz, ineficiente y costosa frente a los desastrosos resultados.

Lo anterior no significaba, en todo caso, abandonar la teoría del capital humano sino su radicalización en la teoría del desarrollo humano: en la práctica, se experimentó una reducción de los recursos estatales para la educación y la entrada en vigor de las escuelas privadas con regulaciones internacionales (pasando del modelo de la oferta al modelo de demanda), acompañadas de un cambio de modelo pedagógico que sirviera para mejorar los resultados de los estudiantes y las habilidades laborales, aumentando así su competitividad en el mercado.

Se empezaba a transformar el discurso educativo en torno a un nuevo eje estratégico: el binomio “educación – conocimiento”. La propuesta manifestaba la importancia de una nueva educación que permitiera la adaptación a los procesos de la naciente globalización mediante el fortalecimiento de criterios inspiradores tales como la ciudadanía y competitividad y reformas centradas en la equidad y desempeño de todos los actores en el sistema educativo. El Banco Mundial comprende esta nueva educación como una “inversión en capital humano” y como consecuencia de ello deriva, entre otros, el que no sea posible una educación gratuita y que se deba apostar con más vehemencia a la administración de los pocos recursos estatales a través de la educación privada.

---

<sup>67</sup> Ver entre otros a Ayau, Manuel F. *La década perdida*. CEES. Guatemala; Tedesco, Juan Carlos. *El nuevo pacto educativo: educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Anaya. Madrid. 1995; Salama, P. *El estado subdesarrollado: de las metrópolis al Tercer Mundo*. ERA, 1986. p. 178.

<sup>68</sup> op.cit 59 p. 173

<sup>69</sup> Cfr. Guillén, R. *La deuda, el FMI y el dogma de la austeridad*, Cuadernos Políticos No. 40. México.

### 3. REFORMAS PARA AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD

Teniendo como marco los rasgos principales del discurso descrito en los párrafos precedentes, comienza la segunda ola de reformas educativas tendientes a liberalizar y flexibilizar todos los componentes del sistema educativo estatal, prestando especial atención al tema del recaudo, distribución y racionalización de los recursos con el fin de adquirir herramientas para la competencia en el mercado.

Empiezan a generarse en todos los países del continente (tanto centralistas y unitarios como federados) políticas de descentralización que serían consideradas como la “etapa drástica de la reforma”<sup>70</sup>. Drásticas porque en países como Argentina y Chile fueron llevadas a cabo dentro de regímenes dictatoriales, en otros tantos se aplicaron sin necesidad de apoyo militar directo, pero con todo el rigor de la aplicación plena del modelo neoliberal y, también porque implicaron una atribución intempestiva de competencias a los entes territoriales provinciales o locales quienes, para poder afrontar el nuevo portafolio de responsabilidades, tuvieron que acudir con frecuencia a estrategias privatizadoras y de diversificación de las fuentes de financiamiento, en las que las provincias y departamentos quedarían sólo a cargo de la evaluación y seguimiento, en consonancia con la “cultura de la rendición de cuentas” traída de los nuevos significados de la gobernabilidad.

A continuación vendría la “etapa consensual”, que difiere de la anterior en que acude a los consensos nacionales como forma de asegurar la duración y el alcance de las transformaciones educativas.

Con características de una y otra etapa se generan nuevas leyes de reforma educativa, entre las que cabe mencionar la pionera Ley Orgánica de Constitución de la Enseñanza promulgada en 1990, la Ley Federal de Educación de Argentina (1993), la Ley General de Educación mexicana expedida en el año 1993, la legislación colombiana que adoptó el mismo nombre en el año de 1994 y las dos leyes brasileñas promulgadas en una misma década: Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de Brasil (1990) y el “Plano Nacional de Educação” de 1997. Alberto Martínez destaca algunas de las constantes en las diferentes propuestas nacionales:

- El cambio del concepto de “derecho público a la educación” al de “servicio educativo”, que significaría el fin del Estado docente, puesto que el nuevo término acuñado termina diluyendo las funciones que le corresponden en la materia dentro de la cooperación de otros agentes que implican, en últimas, la educación regulada por las leyes del mercado, despolitizadora de los asuntos sociales y con desconfianza hacia la escuela pública; todo lo cual termina por convertir a la educación en un servicio de consumo individual. Por ejemplo, la Ley General de Educación colombiana define el servicio educativo como “*el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación*”<sup>71</sup>

<sup>70</sup> op.cit 59 p. 266

<sup>71</sup> Artículo 2 de la Ley 115 de 1994.

- Estos elementos asignan a la educación una función económica que prima sobre las “funciones individuales asociadas a la función de socializar, transmitir la cultura y desarrollar la personalidad”<sup>72</sup>
- La calidad de la educación (más de los resultados que de los insumos educativos) y la descentralización como ejes de la reforma.
- La prioridad de la institución escolar.
- La incorporación de la gestión educativa, abandonando los modelos de administración., y evaluación de los aprendizajes.
- La asignación de una responsabilidad a la familia y a la sociedad, lo cual desestimula la participación del estado e incrementa la tendencia a la privatización.
- La inclusión de la estrategia de la equidad para fomentar la racionalización del gasto público e irlo disminuyendo hasta topes razonables.
- La implementación de estructuras de “Educación General Básica” (EGB) (tipo argentino), con nueve años de duración.
- La profesionalización y dignificación de la carrera docente, luego de años de “malestar docente” en el que son las políticas del momento las que delimitan su campo de saber, sometidos a cambios constantes, que más bien parecen experimentos y convirtiéndolos en simples funcionarios. Se afirma incluso que en las últimas décadas del siglo XX “ningún grupo humano, con excepción de los sectores pobres, ha sido sometido a mayores tensiones, intervenciones y experimentos que los maestros”<sup>73</sup>.

El nuevo paradigma que convierte a la escolarización en un eje de formación para la competitividad consolida el consenso en torno a la escolarización como fundamento de todo proyecto de desarrollo económico y social a través de instrumentos internacionales, esta vez no necesariamente procedentes de organismos económicos: el bloque estaría conformado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (que declara el derecho de todos a la educación), la Declaratoria del Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1990 que estuvo acompañado del año Internacional de la Alfabetización, y más específicamente, la Declaración Mundial de Educación para Todos de la ciudad de Jontiem (1990) y la propuesta CEPAL/UNESCO “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” (1992)

En resumen, ellos gravitan en torno a la educación como lugar de instrucción de las “necesidades básicas de aprendizaje” que constituye un replanteamiento de la educación para ajustarlo a la lógica del mercado y el discurso de la globalización, cambiando los contenidos y el objeto de la educación, puesto que la convierte en una “mera acción de apoyo” para la labor realizada por los medios de comunicación y la sociedad de información, porque en este escenario no serían necesarias las escuelas, los maestros ni los programas, más allá de aquellos que brinden las necesidades básicas del aprendizaje. En este sentido, el nuevo siglo plantea retos y desafíos que sólo son solucionables desde las herramientas que propone la Conferencia de Jontiem, de otra manera, los seres humanos del planeta serán incapaces de satisfacerlas. En términos económicos, Martínez compendia los principios de este instrumento de la siguiente manera:

- “a) identificación de la oferta y la demanda
- b) La multisectorialidad, para el desarrollo global

<sup>72</sup> op.cit 5 9 p. 306

<sup>73</sup> idem p. 366

- c) La evaluación, eje de las prácticas cotidianas
- d) La cogestión, con organizaciones no gubernamentales
- e) La asociación, que define los mecanismos de cooperación y financiación internacional que hagan posibles las reformas estructurales<sup>74</sup>

El enfoque crítico de las reformas estructurales de la educación como lugar común básico de los países latinoamericanos considera, en síntesis, que la dirección instrumental y económico que se le ha dado a todos los componentes del mal llamado “sistema educativo” hacen que esta sea conducida al margen de la escuela, el saber y el maestro como una serie de posibilidades diversas de existencia, sometiéndolas a una sola vía de intervención y de control. Lo que interesa entonces es desvirtuar el valor de “verdad” de todas aproximaciones hegemónicas de la educación y reconvertirla en lo que ella es: una acción artística, de pensamiento y de transformación.

---

<sup>74</sup> idem p. 216.

### TERCERA PARTE: EL ENFOQUE DE LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO.

En ciertos sectores, se ha generado un consenso en cuanto a que la educación es un medio para el desarrollo económico y, por lo tanto, no tiene objetivos definidos sino que se van configurando de acuerdo con las exigencias del capital en cada etapa de la historia. La visión macroeconómica de las últimas reformas establece que la finalidad de la educación es desarrollar el capital humano entendido como “la suma de atributos económicos relevantes (conocimiento, habilidades, competencias) en la población económicamente activa”<sup>75</sup>, con el eminente riesgo de poner a la persona al servicio de la economía<sup>76</sup>. Adicionalmente, los consensos generados en espacios como el de Jontiem de comienzos de la década de 1990, que generaron importantes recursos para la educación, lo hicieron a corto plazo y no enfocados en la educación primaria, haciendo que los consensos de tipo económico en torno a la educación se conviertan en una receta para la inacción de los Estados.

La visión que centra el papel de la educación en el desarrollo, que estudiamos en la primera parte, si bien toma en cuenta elementos importantes del papel macroeconómico y macroeconómico de la educación, olvida que ésta es esencialmente un derecho humano. Esto significa que debe ser satisfecha a todas las personas, incluso si en ciertos casos resulta poco productiva en términos de formación de capital humano. Por ejemplo, puede ser poco productivo económicamente educar personas con retrasos cognitivos, pues la educación de esas personas suele ser más costosa, y los rendimientos económicos de esos individuos suelen ser bajos, pero no por ello, esas personas dejan de tener derecho a la educación.

Es pues importante tener en cuenta la evolución internacional que ha dado lugar al reconocimiento paulatino de la educación como un derecho fundamental para los niños y las niñas (educación básica) y como un deber progresivo para las demás personas, puesto que estos enunciados normativos limitan a los Estados que pretenden desestimar la educación atendiendo a argumentos tales como la pobreza de los estados, las prioridades de la seguridad nacional o los bajos resultados de los procesos educativos en los países. La profesora Tomasevski propone el ejemplo de Pakistán que hace parte de la liga de países nucleares que demanda un alto costo para el país y que, por ello y no por su pobreza, no genera recursos suficientes para la educación, haciéndola una de las más problemáticas del planeta<sup>77</sup>.

Desde allí, por supuesto, también pueden analizarse todos los procesos vividos en Latinoamérica, tal como lo ha hecho Tomasevski respecto de Colombia en las recomendaciones a partir de la visita realizada en el año de 2003, en donde advertía la obligación del Estado colombiano de establecer la gratuidad en la educación, siendo uno de los pocos países que aún no ha empezado a hacer realidad esta situación.

---

<sup>75</sup> Tomasveski, Katarina. *El asalto a la educación*, Intermón Oxfam. España. 2004 p. 53

<sup>76</sup> Sen, Amartya. *Human development and financial conservatism*. en *World Development*. Vol. 26. 1998 p. 734, reseñado por Tomasevski.

<sup>77</sup> op. cit 75 p. 27

Así, enfrentarse al panorama educativo desde el plano de los derechos humanos y considerar la educación más que como un instrumento como un fin en sí mismo, permite delimitar mediante instrumentos jurídicos de carácter internacional los márgenes de acción de los gobiernos, con lo cual el derecho a la educación se convierte en una garantía frente a la violación y los abusos de los mismos que son, a la vez, los principales protectores y violadores de los derechos humanos en general.

Además, examinar las políticas públicas educativas a la luz del derecho a la educación, implica no sólo que la educación en sí misma sea un derecho inherente a toda persona, sin discriminaciones, sino que amplía el espectro educativo para que se convierta en lugar de la realización de los demás derechos humanos y multiplicador de los mismos: un derecho a la educación, en y por la educación. Se brindan además herramientas concretas para que esto se haga realidad en las políticas públicas actuales que en materia de educación se encuentran en la etapa de diseño, implementación, ejecución y evaluación.<sup>78</sup>

El centro de esta visión estaría dado, sobre todo, por cada uno de los niños y las niñas en edad escolar y se preocupa por cada detalle que sea necesario para que el derecho a la educación se realice; concretamente se hace viable una determinación exacta de los derechos de los niños y las niñas, y las obligaciones del Estado, expresadas en las cuatro garantías propuestas por la profesora Tomasevski: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Teniendo en cuenta los rasgos generales del enfoque, las razones específicas por las cuales esta investigación adopta esta óptica para sí y, desde allí, propone un sistema de indicadores para evaluar la satisfacción del derecho a la educación y realiza una comparación de las políticas educativas en las ciudades de Medellín, Cartagena, Bogotá, Santiago de Chile, Buenos Aires y Sao Paulo, se desarrolla ampliamente en los siguientes documentos.

---

<sup>78</sup> Ver Pérez Murcia, Luis Eduardo. *Políticas públicas y derechos económicos, sociales y culturales*. Conferencia del 16 de mayo de 2006, en el marco del encuentro de la Red de Educadores de Derechos Humanos. Dejusticia. Bogotá, mayo de 2006.

## ALGUNAS CONCLUSIONES

Como conclusión general, puede apuntarse que la educación en América Latina se halla en un momento crucial y decisivo, pues las reformas en curso pueden incrementar la eficiencia y la equidad, como algunas efectivamente lo han hecho en ciertas regiones, sacando parcialmente al sector público educativo de problemas graves de ineficiencia vividos en períodos anteriores. Sin embargo, esas reformas también pueden acarrear una agudización de las desigualdades y la segmentación social, como se ha advertido en ciertos casos.

Por supuesto, a partir del análisis general realizado es arriesgado sacar conclusiones claras sobre qué se debe hacer y que no. Más aún, por lo reciente de la implementación de la mayoría de las políticas, parece aún prematuro juzgar las experiencias como fracasos o éxitos rotundos. Esto no significa que no se puedan desprender lecciones de estas experiencias, ya que, como fue señalado, existen muestras de que algunas reformas van por buen camino, contrariamente a otras que fueron bloqueadas en el transcurso del proceso o nunca pudieron implementarse. Igualmente, se ha destacado que la voluntad política no es factor suficiente para hacer prosperar una iniciativa, y que se deben tomar en cuenta numerosos factores, como la posición de los docentes frente a la reforma y la existencia de una base de apoyo sólida. Esto puede explicar por qué una misma política puede haber avanzado en un país y haberse estancado en otro.

Al igual que muchos autores, cabe destacar en esta conclusión la experiencia del Estado brasileño de Minas Gerais. Pese a que la implementación de la reforma en el Estado no estuvo exenta de obstáculos (los rectores se opusieron fuertemente a las políticas de autonomía escolar), sus efectos a nivel de resultados de los estudiantes y de disminución de la deserción han sido juzgados como muy positivos. Muchas veces, se señala que el éxito de esta experiencia se debe esencialmente a su aspecto más original: la autonomía escolar. Sin embargo, algunos destacan, y con razón, que el hecho de aplicar esta política no explica por sí solo el buen rumbo que tomó el sistema educativo. Esos logros parecen deberse al uso de enfoques integrales, que combinan las medidas políticas -como la decisión de dar prioridad a la universalidad de la educación básica- con las estrategias pedagógicas y organizativas novedosas ligadas a la autonomía escolar. Además, el diseño y puesta en marcha de esas políticas educativas integradas se fundó en mecanismos participativos, que dieron mayor voz a la comunidad, a los docentes y a los administradores locales, y los hicieron apropiarse de las políticas que estaban siendo implementadas; todo lo cual debería convertirse en una tendencia de toda las políticas públicas educativas en América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez, B; Ruiz Casares, M; Ed. *Senderos de Cambio. Génesis y Ejecución de las Reformas Educativas en América Latina y el Caribe*, USAID, 1997.
- Ayau, Manuel F. *La década perdida*. CEES. Guatemala
- de Andraca, Ana María (ed.). *Buenas Prácticas para mejorar la Educación en América Latina*. San Marino, Santiago de Chile, 2003.
- BID. *América Latina frente a la Desigualdad. Proceso Económico y Social en América Latina*. Informe 1998-1999, Washington, 1998.
- BID. *Desarrollo más allá de la economía*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2000.
- Banco Mundial, *Prioridades y Estrategias para la Educación*. Agosto 1995.
- Birdsall, N; Londoño J.L; *Acumular Capital Humano en Sociedades Desiguales*, BID, 1997.
- Braslavsky, Cecilia; Cosse, Gustavo. *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. PREAL (documento de trabajo n.5). Buenos Aires, julio 1996.
- CEPAL/UNESCO; *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago, Chile, 1993.
- Cox, C., *La Reforma de la Educación Chilena: Contexto, Contenidos, Implementación*. PREAL/Documentos n.8. Santiago, Chile, 1997
- De Mello e Souza, A., *El caso de Brasil*, En Malpica, C. *Descentralización y Planificación de la Educación: experiencias recientes en países de América Latina*, IPE, UNESCO, Paris, pp 96 - 135
- Di Gropello, Emanuela. Agosto 1999. *Los modelos de descentralización educativa en América Latina*. Revista de la CEPAL, n.68. Agosto 1999.
- Franco, Rolando. *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Revista de la CEPAL, n.58. Abril 1996.
- Gajardo, Marcela. *Las reformas educativas en América Latina: balance de una década*. PREAL (documento de trabajo n.15), Santiago de Chile. Septiembre 1999.
- García Huidobro, Juan Edo. (Ed.) *La Reforma Educacional Chilena*. Editorial Popular, Madrid, España, 1999
- González, Pablo. *Una revisión de la reforma del sistema escolar en Chile*. Serie Economía n.92. Universidad de Chile. Santiago, Chile. Septiembre 2000.
- Guillen, R. *La deuda, el FMI y el dogma de la austeridad*. Cuadernos Políticos No. 40. México.
- Hanson, Mark. *La descentralización Educativa. Problemas y Desafíos*. PREAL/Documentos, Santiago, Chile, 1997.
- Herrán, Carlos A.; Uribe, Claudia. *Incentivos a escuelas y maestros: La experiencia colombiana*, en *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. PREAL-BID Santiago de Chile. Julio 2004.
- Kaufman, Robert; Nelson, Joan. *Las políticas de la Reforma Educativa: Comparación entre naciones*. PREAL (documento de trabajo n. 33). Agosto 2005.
- Martínez Boom, Alberto. *De la escuela expansiva a la escuela competitiva: Dos modos de modernización en América Latina*. Editorial Anthropos. España. 2004.
- Ministerio de Cultura y Educación Argentino. *Nueva Escuela. Aplicación de la Ley Federal de Educación*. Buenos Aires, marzo 1994.

- Ministerio de Cultura y Educación Argentino. *Una transformación en marcha*. Buenos Aires, Argentina, 1995.
- Ministerio de Educación Chileno. *Reforma en marcha: buena educación para todos*. Santiago, marzo de 1998.
- Mizala, Alejandra; Romaguera, Pilar. *El sistema nacional de evaluación del desempeño docente (SNED) en Chile*, en *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. PREAL-BID Santiago de Chile. Julio 2004.
- Molina, Carlos Gerardo. Noviembre 2000. *Las reformas educativas en América Latina: ¿hacia una mayor equidad?* Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", INDES, Washington DC. 2002.
- Paes de Barros, R; Mendoça, R; *El Impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileña*. En Savedoff, W (Comp) *La organización marca la diferencia*. BID, Washington D.C, 1998, pp. 85 – 145
- Patrinos, H.A. y Lakshmanan Ariasingam, D., «*Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda. pp.34-37*». Serie Tendencias del Desarrollo. Banco Mundial. Washington D. C. 1998.
- Pérez Murcia, Luis Eduardo. *Políticas públicas y derechos económicos, sociales y culturales*. Conferencia del 16 de mayo de 2006. Red de Educadores de Derechos Humanos. Dejusticia. Bogotá, mayo de 2006
- PREAL. *Nuevas formas de financiamiento de la educación*. Serie "Mejores Prácticas", n.4. Santiago, Chile. Marzo 2000.
- PREAL. *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. PREAL, Diciembre 2001.
- OCDE. *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. OCDE, Paris. 2004.
- Rodríguez, P.G., *Expansión y crisis de la educación primaria en México: una visión histórica*, en *Revista latinoamericana de estudios educativos*. No. 3-4, 1986
- Rondinelli, D., J. Nellis y G. S. Cheema. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Staff working paper, N° 581, Washington, D. C., Banco Mundial, 1983.
- Salama, P. *El estado subdesarrollado: de las metrópolis al Tercer Mundo*. ERA. México. 1986.
- Sancho, Antonio; Richter, Charles; Vélez, Cecilia María y otros. *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Volumen III, Una mirada comparativa*. CEPAL, Serie Políticas Sociales, n.42. Santiago de Chile, marzo 2001.
- Sen, Amartya. *Human development and financial conservatism*. en *World Development*. Vol. 26. 1998.
- Souza, Paulo Renato. *Educación y desarrollo en Brasil, 1995-2000*. Revista de la CEPAL, n.73. Abril 2001.
- Tedesco, Juan Carlos. *El nuevo pacto educativo: educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Anaya. Madrid. 1995
- Tiana Ferrer, Alejandro. *Cooperación internacional en evaluación de la educación en América Latina y el caribe: Análisis de la situación y propuestas de actuación*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. 2000.
- Tomasveski, Katarina. *El asalto a la educación*, Intermón Oxfam. España. 2004.
- UNESCO. *EFA Global Monitoring Report 2002. Education for All, Is the world on track?* UNESCO, Paris, Francia. 2002. Pág. 6.

- UNESCO. *Educación Para Todos, El imperativo de la calidad. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005*. UNESCO, París. 2004.
- UNESCO/OREALC. Séptima reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación (PROMEDLAC VII), *Recomendación sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI, Declaración de Cochabamba*, marzo 2001
- UNESCO/OREALC, Primera reunión intergubernamental del PRELAC. *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*, noviembre 2002.
- PREAL-BID. *Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño*. PREAL-BID Santiago de Chile. Julio 2004.
- Wolff, Lawrence y Moura Castro Claudio de. *Secondary Education in Latin America and the Caribbean. The Challenge of Growth and Reform*. Washington DC, BID, 2000.
- Wolff, Lawrence, *Las Evaluaciones Educativas en América Latina. Avance Actual y Futuros Desafíos*. PREAL/Documentos, Santiago, Chile, 1998.
- [www.mec.gov.br/niremod/educfund/fundef](http://www.mec.gov.br/niremod/educfund/fundef). *Ministerio de Educación de Brasil*. Visitado en enero de 2006.