



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe  
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

**N° 15**

# **Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década**

**Marcela Gajardo\***

SEPTIEMBRE 1999

\* Marcela Gajardo, es Codirectora del PREAL con sede en la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo, CINDE. La autora agradece los comentarios de E. Schiefelbein, B. Alvarez, J.J. Brunner, A.M. De Andraca, L. Wolff y A. Sancho.

Las opiniones vertidas en este trabajo son de responsabilidad de la autora y no comprometen al PREAL, ni a las instituciones que lo patrocinan.



## I N D I C E

<b>INTRODUCCION</b>	5
<b>I. LOS HECHOS</b>	7
1. CONTEXTOS FAVORABLES A LAS REFORMAS	8
2. DIVERSAS ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS	12
3. EFECTOS POSITIVOS PARA LA LEGITIMIDAD DE LAS REFORMAS	14
<b>II. LAS REFORMAS</b>	15
1. NUEVOS PACTOS POR LA EDUCACION	15
2. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES.	17
2.1. Descentralización de la Gestión Administrativa	17
2.2. Autonomía Escolar y Descentralización	22
3. LA EVALUACION DE LOS APRENDIZAJES.	27
3.1. Sistemas nacionales de medición de la calidad de la educación	27
3.2. Lecciones de la práctica	28
4. PROGRAMAS DE MEJORIA DE LA CALIDAD Y EQUIDAD EN LA ENSEÑANZA BASICA	29
4.1. Innovación y Transformaciones Pedagógicas en el Sistema Escolar	30
4.2. Mejoría de los Aprendizajes mediante la Extensión de la Jornada Escolar	31
4.3. Desarrollo Curricular y Pedagógico	31
5. REFORMAS EN LA EDUCACION MEDIA	31
5.1. En términos de acceso y equidad:	33
5.2. En términos de calidad:	33
5.3. En términos de estructura y objetivos:	33
5.4. En términos de costos y financiamiento:	33
6. EL PERFECCIONAMIENTO Y LA MEJORIA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DOCENTE	35
7. FINANCIAMIENTO	37
8. ACERCAMIENTO ENTRE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO	39
<b>III. BALANCE Y DESAFIOS</b>	40
1. LOS RESULTADOS	40
2. CUATRO HIPOTESIS POSIBLES PARA EXPLICAR LA SITUACION	45
3. TAREAS PENDIENTES Y DESAFIOS EMERGENTES	47
<b>IV. BIBLIOGRAFIA</b>	48



## INTRODUCCION

Este trabajo examina las características y resultados de algunas reformas educativas impulsadas en América Latina y el Caribe en el transcurso de los años noventa. También analiza las políticas y reformas en curso a la luz de sus objetivos principales para luego, contrastarlas con los actuales problemas de calidad, equidad y eficiencia de que adolecen la mayoría de los sistemas educativos.

Se sostiene, como hipótesis general, que el actual escenario educativo en los países de la región, es bastante más favorable que en décadas pasadas. Desde un punto de vista institucional existe una mayor descentralización administrativa y se ha aprendido lecciones valiosas sobre los equilibrios a lograr entre el nivel central y las escuelas. Han surgido nuevos pactos por la educación y se ha establecido acuerdos nacionales que permiten pensar en el diseño de políticas de Estado, no sujetas a los vaivenes de los cambios de gobierno. Se ha puesto en marcha importantes reformas curriculares. Existen programas de mejoría de la calidad y equidad de la educación y la enseñanza a nivel básico y medio y un relativo consenso de lo que funciona —y no funciona— en materia de reformas. Se experimenta con ampliaciones de jornada y la focalización de programas hacia los grupos vulnerables se acepta como una de las políticas más adecuadas para lograr objetivos de equidad. La evaluación de los resultados del aprendizaje y la responsabilidad de las escuelas por asegurarlos también se aceptan como principios importantes para lograr estos propósitos.

Lo anterior, sin embargo, no ha servido para garantizar un desarrollo educativo sostenido, de calidad y equitativo, para el conjunto de los países de la región. La tesis central de este trabajo sostiene que, en la práctica y a pesar de los esfuerzos, las cosas funcionan diferente y las realidades resultan difíciles de transformar. Persisten las desigualdades con respecto a la distribución de las oportunidades educativas entre grupos sociales diferentes y el rendimiento continúa siendo bajo en relación con las naciones más desarrolladas. A nivel institucional, existen obstáculos políticos que impiden avanzar hacia formas modernas y eficientes de gestión administrativa y nuevas formas de financiamiento de la educación. Aun cuando la mayoría de los países reconoce a la educación como una vía de acceso al desarrollo, y se realiza grandes esfuerzos por modernizar los sistemas de enseñanza, pocos de ellos están en condiciones de adaptarse a los desafíos de un contexto emergente que se relaciona estrechamente con un mundo cada vez más globalizado, una revolución tecnológica que cambia aceleradamente la fisonomía de educación y educandos, contextos laborales que exigen nuevas competencias y un acelerado aumento de la información y los conocimientos que demandan capacidades que los sistemas educativos actuales no están en condiciones de ofrecer.

Para dar cuenta de este análisis, en el primer capítulo, se parte revisando los principales aportes de la década en materia de orientaciones de política y opciones de cambio, tomando como referencia algunos acuerdos y recomendaciones emanadas de organizaciones internacionales que han incidido en el diseño de programas o han provisto marcos para la formulación de políticas. En el capítulo segundo, se examinan los principales rasgos de las reformas y sus avances en algunos países de la región. En el tercer y último capítulo, se reflexiona sobre algunos resultados de estos procesos y sobre los datos de la realidad que llevan a sostener la necesidad de consolidar algunos logros, replantearse objetivos no logrados y diseñar nuevas estrategias para responder a nuevos desafíos.



## I. LOS HECHOS

La década de los noventa se caracteriza por una importante cantidad de tiempo, talento y recursos dedicados a la tarea de modernizar la gestión de los sistemas de educación pública, ofrecer iguales oportunidades de acceso a una educación de calidad para todos, fortalecer la profesión docente, aumentar la inversión educacional y abrir los sistemas de educación y de enseñanza a los requerimientos de la sociedad.

El insuficiente progreso, sin embargo, contrasta con la magnitud de los esfuerzos por introducir cambios para contar con sistemas más eficientes, equitativos y modernos.

Existen varias formas de interpretar esta situación. Una posibilidad es suponer que las políticas en curso no son las más adecuadas para lograr los objetivos de calidad, equidad, eficiencia y participación deseada. Otra es pensar que, siendo las políticas correctas, las reformas en curso aún no rinden sus frutos sea porque han sido incompletas o porque no ha pasado el tiempo necesario para ver sus efectos. O que la situación puede deberse a las frecuentes desvinculaciones entre los procesos de reforma y otras estrategias en materia de políticas sociales, reforma del Estado o mejoramiento institucional para alcanzar mejores niveles de calidad, equidad y participación.

Sin embargo, también se puede argumentar que las reformas educativas de los noventa han contribuido a modificar el funcionamiento del sistema educativo en una dirección deseada sin que aún puedan observarse resultados plenamente satisfactorios. Sostener, además, que actualmente se está a medio camino entre un sistema tradicional y uno moderno y que de no imprimir mayor velocidad a los cambios iniciados, los esfuerzos realizados por modernizar los sistemas educativos no serán suficientes para lograr la combinación de objetivos considerados como deseables.

Estos objetivos se relacionan estrechamente con los nuevos escenarios, económicos y políticos que, en América Latina, obligan a replantearse el tema de la educación y su reforma. Los países de la región están integrándose gradualmente a un nuevo orden económico mundial, sobre la base de un modelo basado en economías nacionales abiertas a la competencia internacional, la inversión extranjera y la innovación tecnológica. En materia política, la reinstalación de gobiernos democráticos ha obligado a redefinir las funciones del Estado dando paso a la aplicación de estilos descentralizados de gestión, a la concertación de esfuerzos sociales y a la promoción de una mayor participación de otros actores en los esfuerzos del desarrollo nacional.

Hoy se afirma que este nuevo escenario obliga a la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional, a aumentar el potencial científico-tecnológico de la región así como a desarrollar estrategias que permitan la formación de una moderna ciudadanía vinculada a la competitividad de los países, a la democracia y equidad. Por esto mismo, la educación ha adquirido una centralidad renovada. De ella se espera que prepare a las nuevas generaciones para trabajar en el marco de economías modernas y competitivas por una parte y, por otra, que promueva la equidad y la movilidad social sin descuidar la formación para la participación ciudadana y la integración a la vida nacional.

A pesar de los avances en materia de reformas, los sistemas educacionales vigentes no están respondiendo cabalmente a estas demandas en ninguno de los países aún cuando en todos ellos se da como un hecho que la renovación educativa juega un rol estratégico en el éxito económico y la superación de la pobreza y que los esfuerzos nacionales por mejorar la calidad de vida, la productividad de las personas y los factores de la competitividad también se juega en las escuelas.

Los diagnósticos sobre la situación educativa latinoamericana dejan en evidencia lo anterior. En ellos, se coincide en señalar que en materia de calidad, equidad y eficiencia educativa, la realidad de la educación desmiente sus promesas y que persisten problemas que exigen solución. Entre ellos se menciona la:

- falta de equidad, expresada en la distancia que separa a las escuelas públicas de las privadas y en los resultados del aprendizaje entre grupos con distinto capital social,
- mala calidad, observada en las tasas de repitencia, deserción temprana, y en los puntajes que obtienen los grupos más pobres en las pruebas de evaluación de los aprendizajes,
- excesivo centralismo y escasa autonomía a nivel de las escuelas, lo que incide en un bajo rendimiento interno, desmotivación de los maestros y escasa participación de comunidades y familias en la gestión del proceso educativo,
- deterioro de las condiciones de trabajo docente y desprestigio de la profesión, lo que acaba incidiendo en la calidad de la enseñanza y en la posibilidad de atraer hacia las aulas a jóvenes motivados y talentosos,
- frecuente desvinculación entre lo que se enseña en las escuelas con las exigencias de las ocupaciones y los requerimientos de la sociedad,
- financiamiento insuficiente, en términos de la inversión por alumno, a la proporción del gasto que se destina a educación y en relación con lo que invierten los países más desarrollados en la misma. (Cepal/Unesco:1992; Puryear, J., Brunner, J.J.:1995).

## **1. CONTEXTOS FAVORABLES A LAS REFORMAS**

Actualmente existe un contexto favorable a las reformas y un relativo consenso sobre las políticas más adecuadas para introducir cambios institucionales, modernizar la gestión, mejorar calidad y equidad, acercar las escuelas a las demandas de la sociedad y abrirla a la iniciativa de los actores. De hecho, las transformaciones de la última década comparten algunas orientaciones y ejes de política que son comunes a la mayoría de los países y en torno de los cuales se ordenan las medidas de cambio. Sintéticamente, estos elementos enfatizan la necesidad de:

- otorgar mayor prioridad a la educación en la agenda política de los países y buscar consensos amplios entre los diferentes actores sociales para llevar a cabo las reformas,
- mejorar la equidad proveyendo una educación sensible a las diferencias y que discrimine en favor de los más pobres y vulnerables,
- mejorar la calidad de la enseñanza, aumentar las exigencias y focalizar la atención en los resultados del aprendizaje;
- descentralizar y reorganizar la gestión educativa y ofrecer más autonomía a las escuelas sobre todo en los niveles básicos de la enseñanza;
- fortalecer la institución escolar para ofrecer mejor capacidad de operación y mayor responsabilidad por sus resultados ante los estudiantes, padres de familia y comunidad en general;
- abrir la institución escolar a las demandas de la sociedad e interconectarla con otros ámbitos o campos institucionales, públicos y privados;
- invertir más, administrar mejor y probar modelos de asignación de recursos vinculado a resultados;
- formar mejores profesores, eliminar la burocracia y mejorar la orientación de los procesos educativos además de fortalecer la capacidad de gestión de los directores de escuela;
- formar para el trabajo e incorporar tecnologías de punta a las escuelas.

El discurso actual sobre reformas comparte todo o parte de estos elementos y se ha construido con base en acuerdos y recomendaciones internacionales sobre prioridades y estrategias para modernizar la educación y la enseñanza. Ello ha dado origen al diseño de políticas y programas que proponen asumir las actividades de reforma educativa como tareas estratégicas, de largo plazo, basadas en amplios consensos nacionales y compromisos financieros estables con su desarrollo.

En la mayoría de estas propuestas, tal como en los objetivos de las reformas de prácticamente todos los países en la región, se incluyen los conceptos de la calidad (mejores resultados en términos del aprendizaje escolar, trabajo productivo y actitudes sociales); eficiencia (mejor uso de los recursos y búsqueda de nuevas opciones financieras) y equidad (participación y atención prioritaria a los grupos excluidos); (Alvarez, B.: 1997).



Estas orientaciones, reflejadas en recomendaciones de política de diversas agencias internacionales de cooperación han influido fuertemente en el diseño de programas y han provisto marcos de referencia sobre los cuales se formulan o perfeccionan políticas vigentes proporcionando, a la vez, un contexto internacional altamente favorable a los cambios.

### **La propuesta Cepal/Unesco**

Clave, desde el punto de vista de sus objetivos y contenidos fue la propuesta, elaborada por Cepal y Unesco que, en su momento, reflejó tendencias y enfoques latinoamericanos para hacer de la educación y el conocimiento un instrumento de la transformación productiva con equidad, señalando siete ámbitos de política que, teóricamente, harían posible la implementación de esta estrategia. El primero, enfatizaba el propósito estratégico de superar el relativo aislamiento del sistema de educación, de capacitación y de adquisición de conocimientos científico-tecnológicos abriéndolo a los requerimientos sociales. Los dos ámbitos siguientes se referían a los resultados buscados con esta apertura: asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad y promover la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica. Los siguientes cuatro, eran de carácter instrumental: gestión institucional responsable, profesionalización y protagonismo de los educadores, compromiso financiero de la sociedad con la educación, fortalecimiento de la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico así como de la cooperación regional e internacional (CEPAL/Unesco:1992).

Los principios de autonomía, sentido de misión, identidad institucional, iniciativa y capacidad de gestión radicadas dentro de los propios establecimientos educacionales atravesaban transversalmente la propuesta al igual que la preocupación por reorganizar las estructuras con base en las demandas del sistema productivo y las exigencias de la competitividad. De acuerdo con escritos recientes esto exigía tomar en cuenta algunos desplazamientos del enfoque conceptual vigente obligando a:

- 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 (Ottone, E., et.al:1998).

### **Los Acuerdos de Jomtien**

La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, convocada por diversas agencias internacionales y realizada en Jomtien, Tailandia, en 1990 también fijó orientaciones de política para la transformación de los sistemas escolares y otros ámbitos de la educación. Asimismo, puso énfasis en la centralidad de la educación para el desarrollo económico y social, en la apertura de las escuelas hacia la sociedad y en la participación de los más diversos actores sociales en el diseño y ejecución de políticas y programas de reforma. Trabajando sobre la noción de necesidades básicas de aprendizaje como eje articulador de los cambios estableció un marco de acción e hizo

un llamado mundial para satisfacer tales necesidades a través de una educación básica de calidad y un renovado compromiso de las comunidades, nacionales e internacional, por el desarrollo de la educación (Jomtien:1990).

Desde el punto de vista de los intereses y necesidades de la región latinoamericana los aspectos más recurrentes planteados por las delegaciones en la Conferencia de Jomtien se centraron en: la necesidad de definir el concepto de necesidades básicas de aprendizaje como piso y no como techo de las aspiraciones educativas y, el énfasis en la solución de los problemas estructurales derivados de la asimétrica relación entre los países desarrollados y en desarrollo como condición necesaria para el logro de los objetivos educativos postulados por la comunidad internacional (Tedesco, J.C.:1993). En el período post-Jomtien, estas orientaciones se fueron perfilando más claramente en las reuniones de Ministros realizadas en el marco del los PROMEDLAC IV, V y VI sobre el desarrollo de la educación en América Latina y el Caribe (Unesco/Orealc: 1992; 1994;1996). En el primero, los Ministros de Educación reconocieron el agotamiento de un estilo de desarrollo y definieron las líneas centrales de un proyecto que fueron perfeccionando en las reuniones siguientes aprobando las líneas estratégicas centrales de una nueva propuesta que colocaba a la educación en el centro del proceso de transformación productiva con equidad.

Parte de las recomendaciones emanadas de tales encuentros se sintetizan en el Cuadro N° 1 que da cuenta de los resultados de las Reuniones de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe siendo la más reciente la del año 1996, celebrada en Jamaica, donde se formuló estrategias para responder a seis desafíos para mejorar la calidad de la educación y modernizar los sistemas educativos. Estos desafíos incluyeron:

- la creación de consensos nacionales para establecer políticas educativas pertinentes y a largo plazo,
- avanzar hacia una mayor equidad discriminando positivamente en favor de los alumnos que se sitúan en la mitad más baja de la distribución de los ingresos,
- mejorar la administración de la educación para romper el círculo vicioso que impide procesos efectivos de aprendizaje y seleccionar las mejores oportunidades de descentralización,
- mejorar la formación docente en servicio para beneficiar a los alumnos que fracasan en el primer grado,
- mejorar la admisión y la formación inicial de los maestros así como la selección para ser nombrados como tales,
- obtener y optimizar el uso de recursos públicos y privados para incrementar el tiempo requerido para aprender, universalizar la educación preescolar, mejorar la calidad y la disponibilidad de los materiales de aprendizaje, y
- mejorar la remuneración de los maestros y dignificar la profesión docente (Unesco/Orealc: 1996)

## El Banco Mundial

Los bancos internacionales, en tanto fuente de financiamiento de los programas de reforma educativa en la mayoría de los países de ingresos medios y bajos, no estuvieron ausentes del diseño de políticas y de la determinación de prioridades y estrategias para la educación y su reforma.

Sobre el supuesto de las exigencias que la inserción internacional hace a los países respecto de contar con recursos humanos más calificados, competitivos y dúctiles a las transformaciones tanto como la necesidad de reconstruir democracias sólidas y estables, el Banco Mundial propuso a los países un cambio radical en sus políticas educacionales para asegurar:

- logros de rendimiento comparables internacionalmente,
- fortalecimiento de la autonomía escolar y de las capacidades gerenciales a nivel de las escuelas,
- profesores más calificados, motivados y abiertos a las corrientes de la educación contemporánea,
- mayor equidad: focalización de las políticas públicas hacia los grupos más vulnerables.

Entre las medidas propuestas para lograr lo anterior se recomendó reformar el financiamiento y la administración de la educación por medio de seis medidas fundamentales cuyo grado de prioridad dependería de las circunstancias en cada país. Estas incluyeron: i) renovar la inversión en el elemento humano; ii) recurrir al análisis económico para determinar prioridades educacionales, iii) establecer normas y medir el rendimien-

to mediante evaluaciones del aprendizaje; iv) centrar la inversión pública en la educación básica y recurrir en mayor medida al financiamiento familiar para la educación superior; v) velar porque todos tengan acceso a la educación básica y no se niegue el acceso a las instituciones de enseñanza a candidatos idóneos; vi) subsidiar la demanda y ofrecer más participación al grupo familiar; vii) facultar a las escuelas para una operación autónoma y para utilizar sus insumos de conformidad con las condiciones escolares y locales (Lockheed, M.: 1991; Banco Mundial:1995).

Dado que estas recomendaciones sirvieron de base para establecer las condicionalidades de préstamos y donaciones, la mayor parte de los proyectos ejecutados con créditos provenientes del Banco también se orientaron hacia la mejoría de los climas institucionales para favorecer los aprendizajes, el fortalecimiento institucional, la modernización de la gestión y la formación de maestros en servicio, como se verá con posterioridad al examinar los principales rasgos de las reformas.

**Cuadro N°1: Principales recomendaciones de las reuniones de Ministros de Educación realizadas en el marco de los PROMEDLAC IV, V y VI.**

Acuerdos del Promedlac IV Quito, Ecuador, 1991*	Acuerdos del Promedlac V Santiago, Chile, 1993*	Acuerdos del PromedlacVI Kingston, Jamaica, 1995*
<ul style="list-style-type: none"> <li>• invertir prioritariamente en la formación de sus recursos humanos y fortalecer su cohesión social</li> <li>• iniciar una nueva etapa de desarrollo educativo que responda a los desafíos de la transformación productiva, la equidad social y la democratización política</li> <li>• producir una transformación profunda en la gestión educativa tradicional y modificar significativamente los estilos de planificación y administración</li> <li>• crear y desarrollar mecanismos y estrategias de concertación entre los diferentes sectores que compartan la responsabilidad de la educación</li> <li>• promover la transformación curricular a través de propuestas basadas en la satisfacción de las necesidades básicas de individuos y sociedades y modificar las prácticas pedagógicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• destinar mayores recursos a la educación y lograr una mejor aplicación de los mismos</li> <li>• promover la modernización de la gestión de los ministerios de educación y profesionalizar la acción de las escuelas</li> <li>• dar prioridad a la educación inicial y a la calidad de los aprendizajes en los primeros años de la educación básica</li> <li>• fortalecer los aprendizajes de los códigos básicos de la modernidad: lectoescritura y matemáticas elementales</li> <li>• asumir los principales retos de la educación básica de jóvenes y adultos, lograr niveles de alfabetización funcional de los más pobres y concretar esfuerzos por una educación bilingüe inter-cultural</li> <li>• lograr que los medios de comunicación asuman su rol de agentes educativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• generar mecanismos de concertación destinados a garantizar una participación más eficaz de la sociedad civil (...) en la formulación de estrategias educacionales de mediano y largo plazo</li> <li>• mejorar la capacidad de gestión y ofrecer mayor protagonismo a la comunidad educativa local y un papel más estratégico a la administración central</li> <li>• dar prioridad a los aprendizajes y la formación integral y complementarlos con el desarrollo de una cultura científica y tecnológica fundamental desde la educación básica</li> <li>• incorporar valores fundamentales del ser humano en la agenda de la transformación educativa.</li> <li>• Desarrollar mediciones comparativas sobre niveles de competencia e indicadores para la evaluación del desempeño de las escuelas y generar modalidades para mejorar el uso de la información.</li> <li>• Ligar la valorización profesional de los docentes al desempeño laboral.</li> </ul>
<p>* Fuente: Informes finales de Promedlac IV, V Y VI, Unesco/Orealc</p>		

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

También el Banco Interamericano de Desarrollo fijó posiciones, en 1996, mediante un documento donde se identificaron problemas críticos de la educación latinoamericana y se exploraron opciones de política en temas respecto de los cuáles existía consensos restringidos en cuanto a las alternativas a seguir. El énfasis también estuvo puesto en la necesidad de reformar los sistemas educativos para adecuarlos a los desafíos impuestos por la globalización, las revoluciones de la informática y las telecomunicaciones. Al igual que en casos anteriores, la lógica decía que estas transformaciones requerían de una fuerza de trabajo con un sólido fundamento de conocimientos matemáticos y científicos y una capacidad para comunicarse velozmente. En un balance de la situación en América Latina, tras una década de ajustes, examinaba las reformas educativas emprendidas en los años ochenta y extraía lecciones de las mismas, distinguiendo entre las llamadas «reformas por razones de financiamiento», «reformas por razones de competitividad» y «reformas por razones de equidad». A la luz de esta tipología se examinaba diversos casos de descentralización, evaluación de resultados, formación para el trabajo y educación secundaria y formación, incentivos y evaluación de profesores para extraer lecciones de la práctica (BID:1996).

Las prioridades del BID para la educación, al igual que el Banco Mundial, pasaron de un énfasis en la construcción y equipamiento de locales a la provisión de textos y materiales, capacitación de profesores y desarrollo del curriculum para luego, en la década de los noventa, moverse desde estas dimensiones a la estructura institucional y los mecanismos de incentivos para atacar los síntomas del deterioro educativo en la región. Un ingrediente clave en estos esfuerzos de reforma fue la prioridad asignada a la educación básica, primaria y secundaria; a nuevos mecanismos de financiación; la diversificación de la educación secundaria y postsecundaria, el mayor gasto público en el cuidado de la infancia, la educación preescolar y los programas para los adolescentes fuera de la escuela. Entre las medidas para mejorar la calidad, equidad y eficiencia del sistema en los niveles básicos se propuso: i) ofrecer mayor autonomía administrativa para las escuelas pequeñas; ii) poner mayor énfasis en el rendimiento de los maestros y en su responsabilidad por los resultados; iii) un nuevo papel para el centro del sistema (regulación y sumi-

nistro de información pública/diseño y ejecución de políticas/coordinación y supervisión de pruebas de rendimiento), y iv) diseño de 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 en los establecimientos (N. Birdsall:1996).

## **2. DIVERSAS ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS**

Sobre la base de estos elementos, en las reformas de los noventa se han perfilado con fuerza cuatro ejes de política en torno de los cuales se han diseñado estrategias, programas y proyectos de innovación y cambio: el de la gestión, la calidad y equidad, el perfeccionamiento docente y el financiamiento.

Mientras el primero y el último apuntan a la racionalización de recursos, la descentralización del manejo del sistema y los establecimientos así como la evaluación del rendimiento escolar, los ejes restantes apuntan a la necesidad de contar con escuelas efectivas, que aprovechen de la mejor manera los insumos existentes, enfatizen los logros académicos, impongan un ambiente ordenado en términos de asistencia, infraestructura e insumos educativos y fortalezcan la capacidad de liderazgo y gestión de directivos y profesores (Slavin, R.1996; Aguerrondo I.1997).

Varios son los programas y proyectos que se orientan en esta dirección. Están, por una parte, los que apuntan al fortalecimiento de los ambientes de aprendizaje; los que enfatizan en la mejoría de la formación y la motivación de los maestros y los que apuntan al fortalecimiento de la gestión institucional. Al respecto, generalmente se distingue entre los ámbitos de lo administrativo (institucional), lo pedagógico y lo financiero cada cual con sus correspondientes estrategias o programas de acción.

Cada uno de estos ámbitos de política admite diversas estrategias o programas según se lo indica en el Cuadro N° 2.

Prácticamente todos los países de la región han impulsado cambios en una u otra de las direcciones indicadas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos muestran un balance de resultados ambiguos lo que lleva, con frecuencia, a cuestionar la dirección

de los cambios propuestos u opciones de política y medidas adoptadas.

A pesar de lo anterior, es posible afirmar que los países de América Latina y el Caribe se encuentran en un estado de desarrollo educativo distinto del que caracterizara al sector en los años ochenta. Una simple observación de tendencias permite señalar que la región se ha movido desde un paradigma tradicional, que favorecía la igualdad en el acceso, a uno que privilegia la igualdad en los resultados; la descentralización y la competencia por recursos, con criterios de discriminación positiva y de acción proactiva del Estado a través de programas de mejoramiento de calidad y equidad; la introducción de nuevos instrumentos de información; la evaluación pública de programas e instituciones y la apertura de los establecimientos escolares a redes de apoyo externo.

Las reformas en curso así lo evidencian. Un examen

de sus características y estado de avance permite sostener que, aún cuando persisten serios problemas, los países de la región han realizado un tremendo esfuerzo por modernizar sus sistemas de educación pública, profesionalizar el trabajo docente y ofrecer una educación de calidad al conjunto de la población tal como se lo sintetiza en el Cuadro N° 3.

Si bien con los resultados aún no se logra superar los problemas existentes, en el transcurso de una década se ha producido un cambio importante en los términos del debate y en la prioridad que la sociedad y los gobiernos le asignan a la educación en la agenda de las políticas públicas. También se ha alcanzado algunos consensos básicos sobre qué reformar y cómo hacerlo. Aunque a veces estos chocan contra una realidad difícil de transformar han permitido modificar, no sin conflictos, las bases institucionales los sistemas escolares y algunas dimensiones de la gestión educativa y pedagógica.

**Cuadro N° 2: Ejes y Estrategias en las Orientaciones de Política Educativa en los Noventa**

<b>Ejes de Política</b>	<b>Estrategias/Programas</b>
Gestión	Descentralización administrativa y pedagógica Fortalecimiento de las capacidades de gestión Autonomía escolar y participación local Mejoría de los Sistemas de Información y Gestión Evaluación/Medición de Resultados/Rendición de cuentas ante la sociedad Participación de los padres, gobiernos y comunidades locales
Equidad & Calidad	Focalización en escuelas más pobres de los niveles básicos Discriminación positiva hacia grupos vulnerables (pobres e indigentes urbanos y rurales, población indígena, mujeres pobres e indígenas) Reformas Curriculares Provisión de textos y materiales de instrucción Extensión de jornada escolar/incremento de horas de clase Programas de mejoramiento e innovación pedagógica Programas de Fortalecimiento Institucional
Perfeccionamiento Docente	Desarrollo profesional de los docentes Remuneración por desempeño Políticas de incentivos
Financiamiento	Subsidio a la demanda Financiamiento compartido Movilización de recursos del sector privado Redistribución/Impuestos x Educación Uso efectivo de recursos existentes (racionalización)
<i>Nota: Los ejes de política se han organizado con base en las cuatro grandes áreas de reforma y orientaciones de política predominantes en la década de los noventa.</i>	

Cuadro N° 3: Casos Seleccionados de Países con Reformas en Curso

Objetivos de Política	Países con Reformas en curso
Reorganización institucional y descentralización de la gestión	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Mexico, República Dominicana, El Salvador
Fortalecimiento de la autonomía de las escuelas (curricular, pedagógica, financiera)	Bolivia, Paraguay, Chile, Estados de Brasil, Guatemala, El Salvador, Nicaragua
Mejorías de Calidad y Equidad: programas focalizados consistentes en provisión de materiales, equipamiento, mejoría de infraestructura	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Perú, Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Uruguay, República Dominicana
Reformas Curriculares	Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Bolivia, República Dominicana, Brasil, México
Ampliación de la Jornada Escolar	Colombia, Chile, Uruguay
Dignificación de la función docente y Perfeccionamiento de Maestros	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Uruguay, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana
Aumento de la inversión en educación (Base: año 1996)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Mexico, Panamá, Paraguay, Uruguay
<i>Fuente: Elaboración propia. Datos de fuentes secundarias e informes nacionales</i>	

### 3. EFECTOS POSITIVOS PARA LA LEGITIMIDAD DE LAS REFORMAS

Tras una década de transformaciones las tendencias parecen indicar una ganancia en la centralidad y legitimidad de las reformas; conciencia social respecto de la importancia de la educación para el desarrollo; planificación con una visión de largo plazo; definición de políticas de Estado y determinación de prioridades por niveles de enseñanza así como mejorías y éxitos parciales en varios ámbitos de acción.

En este sentido, y a pesar de factores aún en contra, puede decirse que, actualmente, los países de América Latina y el Caribe se encuentran en un nuevo punto de partida caracterizado por una:

- mayor conciencia pública sobre el papel de la educación en el desarrollo y mayores esfuerzos por trabajar en torno a agendas concertadas,
- opción generalizada por introducir cambios institucionales, descentralizar la gestión administrativa y pedagógica, fortalecer la autonomía escolar y promover la participación familiar en la educación y la enseñanza,
- adopción de sistemas de medición de calidad y eva-

luación de los resultados del aprendizaje y una revisión de los contenidos curriculares a partir de nuevas demandas nacionales y comparaciones internacionales,

- consensos respecto de la necesidad de fortalecer los ambientes de aprendizaje, mejorar las capacidades de gestión y ofrecer incentivos a los maestros como un medio para mejorar la efectividad de las escuelas,
- mejorías en el gasto y éxitos parciales en la aplicación de estrategias para mejorar la equidad, la calidad de la enseñanza y el rendimiento interno del sistema educativo sobre todo en los niveles de la educación básica y media.

A las características y evolución de estos procesos en el transcurso de la última década se hará referencia en el capítulo siguiente empezando por una revisión de los avances realizados en materias relacionadas con los nuevos pactos educativos, los cambios institucionales, los esfuerzos nacionales por mejorar la calidad, equidad y eficiencia del sistema escolar así como las condiciones del trabajo docente. Por último, se revisará algunos avances en materia de buscar nuevas formas de financiamiento, público y privado, para lograr el propósito de modernizar la educación y la enseñanza situándolas a la altura de las exigencias que sobre ellas imponen los nuevos escenarios sociales, económicos, políticos.

## II. LAS REFORMAS

### 1. NUEVOS PACTOS POR LA EDUCACION

Los años noventa han presenciado el logro de acuerdos nacionales para renovar los sistemas educativos, entender a la educación como política de Estado y trascender las reformas basadas en programas de gobierno. En la actualidad existen nuevos pactos educativos expresados en la adopción de una visión compartida sobre la necesidad de modernizar los sistemas de enseñanza y adaptarlos a los nuevos requerimientos de la economía y de la sociedad. Más aún, se han generado mecanismos de concertación para garantizar una participación más eficaz de diversos actores sociales en la formulación de estrategias nacionales de mediano y largo plazo y se han pactado acuerdos para llevarlas a término.

Desde comienzos de los noventa en adelante varios países formularon consultas o formaron comisiones nacionales para diagnosticar la situación educativa, formular objetivos y metas y proponer estrategias y programas para mejorar la calidad, equidad y eficiencia de los sistemas educativos. Pionero fue el caso de República Dominicana que, a comienzos de la década, puso en marcha un proceso de concertación educativa que dio origen al Plan Decenal de Educación aún en curso y comprometió la participación activa del sector empresarial dominicano, los gremios docentes, el gobierno y otros actores relevantes. En el año 1992 en Colombia y en 1994 en Chile, los Presidentes de los respectivos países formaron comisiones de notables a cargo de proponer al país una estrategia de largo plazo para resolver las deficiencias educativas detectadas. En las mismas fechas, en México y Argentina, se convocó a consultas nacionales donde convergieron los gobiernos, los sindicatos de maestros y otros actores sociales para definir una estrategia de mediano plazo para la modernización de la educación.

Otros países privilegiaron otras estrategias. Paraguay y Bolivia, optaron por la creación de Consejos Asesores de la Reforma Educativa con amplio respaldo

y apoyo político de la presidencia, los que se dedicaron a la elaboración de diagnósticos a partir de los cuáles se promovieron debates públicos para lograr una agenda concertada de políticas. (Ver Cuadro N° 4)

En El Salvador, la Universidad Centroamericana y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) conjuntamente con el Harvard Institute for International Development (HIID), fueron los ejecutores de un proyecto destinado a diagnosticar los principales problemas del sistema educativo e identificar opciones para resolverlos. A partir de ahí, en enero de 1994, se organizó una serie de talleres para difundir los resultados del estudio. La estrategia de difusión incluyó una presentación y difusión con los candidatos presidenciales, altos funcionarios del Ministerio de Educación, reuniones con la prensa, Cámara de Comercio y sectores público y privado además de universidades. El informe fue distribuido profusamente y, a partir de sus recomendaciones, se impulsó las transformaciones del programa de la enseñanza secundaria, se puso en ejecución un programa de descentralización administrativa y se realizó gestiones ante el Congreso para adoptar una ley para la creación de un instituto nacional de capacitación técnica. Un año más tarde, se puso en marcha una comisión consultiva y se organizó talleres de trabajo con maestros para deliberar sobre la educación y su reforma (F.Reimers, et.al.: 1995).

El Banco Interamericano, inspirado en el mismo principio de combinar el análisis técnico con la participación ciudadana, a partir de mediados de 1995, apoyó la ejecución de un proyecto regional que bajo el nombre de Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) se ocupó de la elaboración de diagnósticos educativos en seis países de la región para sensibilizar sobre la necesidad de las reformas, promover debates nacionales e impulsar una participación activa de la clase política, los empresarios, los sindicatos, las organizaciones familiares y otros actores sociales en la formulación de

estrategias nacionales de desarrollo educativo para el mediano y largo plazo. La Universidad Centroamericana en Nicaragua, la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales en Guatemala, Flacso en República Dominicana más el Instituto Ser en Colombia, Foro Educativo en Perú y la Fundación Getulio Vargas en Brasil fueron las instituciones a cargo de la elaboración de los estudios nacionales y de la promoción de debates tanto para lograr bases de acuer-

do en favor de las reformas como para sensibilizar y movilizar a la opinión pública para elevar la prioridad política de las transformaciones educativas (PREAL:1998).

Los resultados de este ejercicio varían de país a país. En aquellos donde se encontraban procesos de reforma en marcha, como Colombia, Brasil y República Dominicana, los diálogos públicos sobre política edu-

**Cuadro 4: Casos Seleccionados de Países donde se aplicó estrategias para la concertación de agendas de reforma**

País	Estrategias de Concertación	Marco Normativo	Informes Nacionales de Política Educativa
Argentina	El Pacto Federal Educativo, 1993	Ley de Transferencia de Servicios Ley Federal de Educación	La educación argentina en la sociedad del conocimiento
Colombia	Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, 1994	Ley General de Educación	Colombia: al filo de la oportunidad
Chile	Comisión Nacional de Modernización de la Educación, 1994	LOCE, Estatuto Docente, Ley que regula la implementación de la jornada escolar completa y Leyes que norman la reforma curricular	La educación en Chile de cara al Siglo XXI
Costa Rica	Consejo Superior de Educación, 1994		Política Educativa hacia el Siglo XXI
El Salvador	Comisión Educación, Ciencia y Desarrollo	Acuerdos de Paz, 1992 Constitución Política de 1995	La educación de cara al Siglo XXI
	Plan Decenal de Educación 1995-2005	Ley General de Educación, 1996 Ley de Carrera Docente	Reforma Educativa en marcha
R. Dominicana	Consulta Nacional y Acuerdos Institucionales Secretaría de Educación, Asociación de Profesores y Empresarios (EDUCA), 1991	Nueva Ley General de Educación para la República Dominicana, 1992	Plan Decenal de Educación
México	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
Panamá	Pacto por la Modernización de la Educación Panameña		Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña

*Fuente: Documentos Oficiales de los países seleccionados*



cacional resultaron ser un instrumento importante para la revitalización de las reformas, para debatir aspectos no abordados por la misma y, en general, para evaluar la marcha de estos procesos y dar cuenta de los obstáculos y facilitadores detectados en su implementación. En el caso de los países donde no había reformas en marcha o sólo existían procesos incipientes de concertación, los diálogos públicos fueron un instrumento útil en la tarea de acercar a los gobiernos y la sociedad civil, limar asperezas entre grupos y debatir sobre opciones de política a partir de datos objetivos de la realidad (Guatemala:1996; Nicaragua:1997; Venezuela: 1998; Colombia:1997).

## 2. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES

Un objetivo común de las reformas han sido los cambios en la gestión y funcionamiento del sistema educativo. Detrás de este objetivo subyace la definición de un nuevo papel para el centro del sistema y una descentralización de la administración educativa que se ha dado en el marco de una redefinición de las funciones del Estado, de esfuerzos crecientes por ofrecer mayor autonomía a las escuelas y la creación, en prácticamente todos los países de la región, de sistemas nacionales de evaluación de la calidad de la educación y resultados del aprendizaje. En la mayoría de los casos estos procesos fueron precedidos o sucedidos por transformaciones en la estructura organizacional con objetivos y estrategias diversas entre las que se mencionan: i) la aceleración del desarrollo económico, ii) una mayor eficiencia administrativa y una toma de decisiones más rápida, menos burocrática y más cercana a la realidad iii) la redistribución de la responsabilidad financiera de la educación aliviando, en este aspecto, al gobierno central, iv) una mayor democratización del poder y/o un fortalecimiento de la legitimidad y presencia del Estado, v) mayor control a través de la desregulación, conforme a la noción de que a mayor flexibilidad a nivel de las escuelas puede darse una toma de decisiones más informada y sensible a las necesidades locales, vi) subsidio a la demanda, mediante la promoción de una educación regulada por las leyes del mercado, basada en la libre elección y el fortalecimiento de la competencia por alumnos, vii) neutralización de centros de poder, o transferencia de poder y recursos desde ciertos grupos de influencia a otros, y viii) mejoramiento de 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 y se generará un mayor sentido de pertenencia y estímulo hacia los actores de la comunidad educativa (Hanson, M.:1998)(Ver Cuadro 5).

### 2.1. Descentralización de la gestión administrativa

Actualmente, es posible afirmar que la descentralización de la gestión administrativa es un proceso en marcha en prácticamente todos los países y una dirección deseada en los que aún no la aplican.

Pioneros en este campo fueron los países federales que, en décadas pasadas, transfirieron responsabilidades a los Estados manteniendo una administración educativa centralizada. Más recientemente, y como resultado del ajuste económico y la reducción del tamaño del Estado países como Brasil, México y Argentina, tres países federales, exhiben realidades distintas a las anteriores hablándose de municipalización en el caso de Brasil, federalización en el de México y «provincialización» en la Argentina (Aguerrondo, I.: 1998).

#### Brasil

En Brasil por ejemplo, la educación ha sido siempre una responsabilidad compartida entre el gobierno federal, los estados y los municipios dándose la coexistencia de dos redes de enseñanza pública: la estadual y la municipal. Si bien al gobierno federal le corresponde administrar la educación superior, en la práctica la distribución de competencias entre los distintos niveles está fuertemente influenciada por un modelo de asignación de recursos donde el gobierno de la Unión utiliza múltiples canales y mantiene la responsabilidad ejecutiva de grandes proyectos y programas a nivel nacional.

Sin embargo, desde mediados de los años 80 en adelante, el gobierno federal ha venido implementando una política conducente a fortalecer el papel de los estados y de los municipios en la gestión administrativa del sistema. Suprimió, en primer lugar, las funciones ejecutivas del Ministerio relacionadas con los libros de texto y la merienda escolar y transfirió la responsabilidad de su administración a estados y municipios. En 1989, implantó un sistema de evaluación nacional de aprendizajes y a inicios de los no-

venta (1993) transfirió recursos a municipios y escuelas para realizar la adquisición de la merienda escolar.

De hecho, un aspecto interesante en este proceso es el énfasis que se ha puesto en fortalecer la autonomía financiera y pedagógica de las escuelas para asegurar una gestión eficiente y una óptima utilización de los insumos. Se trata de procesos en los que, más que el poder formal, lo que se ha transferido son algunas responsabilidades de gestión, de prestación de servicios y financieras. En espacios de creciente autonomía local, sin embargo, estas transferencias han generado importantes experiencias e innovaciones, especialmente en la gestión de la educación municipal y estadual. Entre las más sobresalientes se encuentra, en primer lugar, la emergencia de organizaciones estadales y municipales que se ocupan de la formulación y ejecución de políticas en sus respectivos ámbitos de acción alejados, a veces, de las decisiones del nivel central. En segundo lugar, destacan los cambios administrativos y pedagógicos iniciados a nivel estadual que ha incluido ampliaciones de jornada escolar y fortalecimiento de la educación inicial, entre otros. Un tercer aspecto tiene que ver con la emergencia de redes de relación con actores locales y vínculos directos con otros poderes y, por último, la adopción de estrategias de administración local que se relacionan estrechamente con la autonomía adminis-

trativa de las escuelas, a saber: la elección de directores por la comunidad escolar, la creación de Consejos Escolares integrados por maestros, alumnos y padres de familia y la transferencia de recursos financieros a los establecimientos para la administración de las meriendas y pago de gastos de equipamiento y mantención de escuelas (De Mello e Souza, A.:1994; Namó de Mello, G.et.al.:1992).

### México

En México, tras sucesivas experiencias de desconcentración de la gestión iniciada hacia mediados de los años 70 y la firma, en los 80, de Acuerdos de Coordinación con los 31 estados de la nación y la puesta en marcha de los denominados Comités Municipales de Educación, el proceso de descentralización sólo empezó a tomar forma con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la aprobación, en 1992, del Programa para la Modernización Educativa, que se formuló tras una amplia consulta como parte de un proceso de reforma del Estado. A partir de este momento, se activó el denominado proceso de «federalismo educativo» que incluía la reorganización del sistema de educación, la reformulación de materiales y contenidos y la revalorización de la función docente. El Acuerdo reafirmó el poder normativo y evaluativo del gobierno federal, por una parte, y la responsabilidad que le cabía a los gobiernos estadales en la provisión del servicio

*Cuadro 5: Agrupamiento de Países Seleccionados según Énfasis de los Objetivos y Estrategias de Descentralización Administrativa*

<b>Objetivos y Estrategias de Descentralización Administrativa</b>	<b>Énfasis por Países</b>
Mayor eficiencia administrativa	Todos los países
Redistribución de la responsabilidad financiera	Argentina, Chile, Colombia, México, Brasil, Nicaragua
Mayor democratización a través de la distribución del poder	Colombia, Nicaragua, Guatemala, El Salvador
Mayor control local a través de la desregulación	Brasil, Nicaragua
Subsidio a la demanda	Chile, Colombia
Mejoría de la calidad	Todos los países
Neutralización de centros de poder en competencia	México, Chile, Nicaragua

*Fuente: Elaboración propia a partir de Hanson, M.*

educativo, por otra. Por efectos del mismo, se procedió al traslado gradual de más de 100 mil planteles y cerca de 100 mil profesores que pasaron de la jurisdicción federal a la estadual. Se homologó los salarios entre personal federal y estatal y, se transfirió recursos patrimoniales y financieros del gobierno federal a los estados mediante Convenios de Responsabilidades para la Conducción y Operación del Sistema de Educación Básica y Normal y también se firmó convenios entre los gobiernos estatales con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para normar la situación de los trabajadores federales transferidos a los estados.

En 1993, con la Ley General de Educación, se convalidó los principales rasgos del proceso y los gobiernos estatales se comprometieron a transferir a los municipios las responsabilidades de mantención y provisión de equipos básicos a las escuelas. Se crearon los Consejos de Participación Social a nivel de los establecimientos de educación pública y se modificaron los planes y programas de estudio de los niveles pre-escolar, primario y secundario. Se puso en funcionamiento un Programa Nacional de Actualización del Maestro y un mecanismo de carrera magisterial para ofrecer alternativas de movilidad y, en algunos casos, los gobiernos estatales modificaron su legislación para dar cabida a la existencia de un sindicato nacional (Reyes, M.E.:1994).

### **Argentina**

En materia de administración educacional Argentina es un país con tradición federal formal, pero con algunos componentes que reflejan una fuerte centralización lo que necesariamente se refleja en la organización educativa a pesar de los muchos esfuerzos en contrario. El último de ellos, se inició hacia fines de los años ochenta cuando el gobierno democrático puso en marcha una nueva etapa de transferencia de servicios a las provincias.

Tras una pausa provocada por los problemas económicos en el país, volvió a retomarse con la Ley de Transferencias de Servicios, promulgada en 1991. La implementación, sin embargo, recién comenzó hacia fines de 1992 a partir de una serie de convenios suscritos entre la nación y cada provincia. Este aún se encuentra incompleto. Tres instrumentos ofrecieron el marco normativo básico para llevar adelante estos cambios: la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las Provincias (1992); la Ley Fe-

deral de Educación (1993) y la Ley de Educación Superior (1995). Con la primera se inició el traspaso a las provincias de 3.578 establecimientos medios, técnicos y privados subsidiados y de 86.374 cargos docentes. Los primeros convenios se firmaron en 1992 y la última en concretar fue la Provincia de Buenos Aires. Con la segunda, se construyó un sistema que contiene todos los niveles, abarcando las distintas modalidades educativas, y se extendió la obligatoriedad escolar a 10 años incorporando en ella a la educación pre-escolar. Además, se estableció la necesidad de acordar políticas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación y, entre otras normas, se fijó el cumplimiento de contenidos curriculares básicos comunes para todo el país (Aguerrondo, I.:1997).

Dos casos paradigmáticos son los de Chile y Colombia. El primero, porque fue uno de los primeros países en desconcentrar las responsabilidades administrativas y privatizar la educación hacia mediados de los años ochenta y, el segundo, porque ha transformado la descentralización en una idea-fuerza de las actuales reformas en curso después de varios intentos frustrados por lograr este fin (Montenegro, A.:1995).

### **Chile**

En el caso de Chile, la descentralización de la gestión se tradujo en el traspaso de las escuelas públicas a las municipalidades y a corporaciones privadas iniciando un proceso de cambio radical que incidió sobre el papel del Ministerio y afectó profundamente la condición docente y organización gremial del magisterio. Los cambios en la estructura del sistema dejaron en manos del nivel central las tareas normativas, de evaluación y supervisión transfiriendo a las administraciones regionales y locales las funciones de ejecución de las políticas y administración de los recursos humanos y financieros. Esto trajo aparejados cambios en los planes y programas de estudio y en los mecanismos de financiamiento de la educación. Con respecto a este último, se estableció la subvención escolar, pago mensual que se hace a los establecimientos con base en la asistencia del alumno a clases y, con respecto al primero, se estableció la flexibilidad curricular que permitía adaptar contenidos y objetivos mínimos a la realidad local y del establecimiento. Para los profesores, el traspaso de los establecimientos a los municipios (conocido como «municipalización») significó una modificación de sus condiciones contractuales y la consecuente atomización de sus organizaciones.

Actualmente, según su dependencia administrativa y propiedad, existen en el país establecimientos de propiedad pública, administrados por las municipalidades y financiados por el Estado mediante subvención; escuelas particulares subvencionadas, de propiedad privada, administradas por particulares que reciben financiamiento estatal mediante la misma subvención que los municipales y; particulares pagados, administrados por particulares que no reciben financiamiento estatal. En un contexto político democrático, muy diferente del que dio origen a este proceso, se han introducido algunas medidas correctivas e iniciado una serie de cambios en lo relativo a la condición y remuneración de los profesores, las subvenciones, la creación de fondos de desarrollo y otros instrumentos manteniendo estable el nuevo papel del Estado en la educación, activo y responsable en las funciones normativas, evaluadoras y de promoción de la participación social en el desarrollo de la educación (Núñez, I.:1994).

### **Colombia**

Colombia ha aplicado una estrategia gradual de descentralización de los servicios educacionales y los correspondientes recursos fiscales, que tiene como antecedente experiencias nacionales de desconcentración y regionalización destinadas a lograr una mayor eficiencia administrativa y económica. El proceso se inició con la elección democrática de alcaldes en 1986 y, previa construcción de consensos políticos, se activó con las leyes de 1987, 1988 y 1989 relativas a la transferencia de competencias administrativas y de gestión municipal de personal a los departamentos y municipios. En 1991, con la promulgación de una nueva Constitución, se estableció que no podrían descentralizarse responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas y se dejó expresa constancia de que algunas competencias eran privativas del nivel central mientras otras lo eran del departamental. Posteriormente, en 1994, con la promulgación de la Ley General de Educación, se sentaron las bases para fortalecer la autonomía escolar y se establecieron los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) para ser elaborados por la comunidad educativa y ofrecer mejores y mayores oportunidades a las comunidades más pobres y desfavorecidas.

Transcurrida más de una década desde que se iniciaron estas transformaciones, estudios sobre ellas señalan como logros el haber transitado de una

desconcentración de funciones desde el nivel central al departamento y, posteriormente, a los municipios, la creación de los Fondos Educativos Regionales (FER) para agilizar el pago de los maestros, los Centros Experimentales Pilotos (CEP), responsables de la capacitación de los docentes y las Juntas Seccionales de Escalafón para atender, en este nivel, los problemas del personal docente (Caballero, P., Aldana, E.:1996).

### **Lecciones de la Práctica**

No son muchos los estudios comparativos que dan cuenta de las ventajas y desventajas de la gestión descentralizada y los obstáculos que aún deben superarse en los países de la región. Uno de estos trabajos fue la evaluación comparativa de los casos de Argentina, Chile, Colombia y México (J. Prawda:1992). Más tarde, en 1994, el IPE comparó los mismos países añadiendo el caso de Brasil (Malpica, C.:1994). Ambos estudios llegan a conclusiones similares respecto de algunas desventajas en su mayoría relacionadas con el cambio de funciones de la administración central y algunos impactos negativos sobre el proceso descentralizador. Entre ellos, el debilitamiento de la capacidad central de asumir tareas destinadas a garantizar mínimos homogéneos de resultados en toda la población y la duplicación de estructuras con las mismas funciones que aparece en aquellos casos en que la descentralización se efectúa de manera parcial (Tedesco, J.C.:1993).

Existen investigaciones sobre los casos chileno y colombiano así como también para el caso argentino (Aguerrondo, I.: 1997; Flasco:1996). Parte importante de ellos analizan las ventajas y desventajas del proceso en los ámbitos administrativo, financiero y pedagógico. En lo administrativo, destacan la disminución de trámites burocráticos y la agilización en la contratación de maestros según las necesidades locales. Tanto como el mayor acercamiento entre las autoridades y la comunidad. En lo pedagógico, el fortalecimiento de la autonomía escolar, la construcción y desarrollo de proyectos de mejoramiento institucional cuyos resultados, algunos de ellos promisorios, aún están por evaluarse (Aldana, E.&Caballero, P.:1997; Espínola, V.:1996).

Entre los problemas más agudos, también se mencionan los obstáculos políticos. Sobresalen el peso de las burocracias administrativas y la renuencia de las autoridades a aceptar total responsabilidad por la

gestión de escuelas que antes dependían de los Ministerios de Educación. También, la reacción de los sindicatos docentes ante la adopción de medidas que afectan sus condiciones de trabajo y remuneración en lo individual, y sus prebendas gremiales en lo colectivo.

En todo caso, aún parece ser temprano para extraer lecciones de la práctica. No existen estrategias organizacionales y administrativas genéricas en el campo de la descentralización educacional y ellas dependen fuertemente de los objetivos de reforma. En los casos más visibles de la región tras estos procesos se han combinado propósitos administrativos y políticos. Entre los primeros, lograr mayor eficiencia administrativa, redistribuir las responsabilidades financieras y, en algunos pocos casos, subsidiar la demanda. Entre los segundos, democratizar la autoridad y el poder y facilitar un mayor control local a través de una desregulación. Aunque la mejoría de la calidad de la educación y la enseñanza siempre es mencionada como un propósito de los procesos de descentralización de la gestión, en la práctica pierde peso relativo porque descansa, más que en una descentralización administrativa, en la descentralización pedagógica, y en una movilización de los padres y las comunidades locales para participar en el funcionamiento de la vida escolar (Hanson, M.:1997; Winkler, D.:1995).

El grado de descentralización depende, en parte, de los objetivos y estrategias utilizados. En la mayoría de los países los gobiernos han retenido la autoridad centralizada sobre las políticas nacionales, los marcos de referencia de los currículos, la generación y manejo de la información, la evaluación de resultados y la capacitación especializada. A través de los ministerios, los gobiernos también se han reservado la responsabilidad por las políticas y programas destinados a promover la equidad al interior de los sistemas escolares.

Aunque no hay recetas para el éxito, M. Hanson recoge al menos ocho premisas a tener en consideración en la planificación y ejecución de proyectos descentralizadores a partir de la experiencia acumulada. Señala, al respecto, la necesidad de:

- Planificar el cambio
- Compartir una visión
- Escoger estrategias eficaces
- Negociar el cambio

- Compartir los beneficios y oportunidades
- Impedir las disparidades regionales
- Promover la iniciativa local
- Contar con una buena gestión

Varios elementos dan cuenta de las probabilidades de éxito en el proceso. Entre ellos, el mismo autor destaca que:

- cuanto más se involucre una iniciativa de descentralización con la transferencia de oportunidades, en lugar de problemas y gastos, a las regiones/municipalidades, mayores serán las probabilidades de éxito,
- cuanto mayor es la visión compartida de la descentralización entre los diferentes centros de poder, mayor es la probabilidad de éxito,
- para una organización y administración eficaz y eficiente, un sistema educacional debe incluir simultáneamente tanto decisiones centralizadas como descentralizadas, dependiendo del tipo de decisiones y acciones involucradas,
- el éxito o fracaso de estas políticas depende más de consideraciones políticas que técnicas,
- los acuerdos de poder compartido a nivel nacional/regional/municipal son más eficaces cuando las condiciones de la transferencia se negocian, en vez de ser impuestas,
- el gobierno y los gremios magisteriales pueden ser aliados en el proceso de descentralización si ambas instituciones obtienen beneficios de la reforma,
- la iniciativa local se ve significativamente reducida cuando el financiamiento total de la educación depende del presupuesto del gobierno central,
- una iniciativa de descentralización exitosa requiere líderes fuertes y capacitados que tengan suficiente estabilidad laboral como para llevar a cabo un plan bien diseñado,
- la autoridad debiera ser transferida a las regiones/municipalidades o escuelas particulares sólo después que estas cumplan pruebas de capacidad específicas, tales como habilidad financiera, capacitación o participación de la comunidad, en lugar de descentralizar todas las áreas en forma simultánea, independiente de su capacidad,
- una vez descentralizado, los ministerios deben contar con instrumentos que impidan un desarrollo regional desigual en materia de oportunidades de acceso y calidad de los aprendizajes,

- quiénes han desarrollado su experiencia administrativa en un sistema educacional centralizado no son los mejores candidatos para administrar un sistema descentralizado,
- luego de una iniciativa de descentralización, la calidad de la educación puede aumentar o disminuir según los resultados arrojados por la pruebas. Sin embargo, debido al sinnúmero de variables involucradas puede no ser posible atribuir los cambios a los programas de descentralización (Hanson, M.:1997).

Si se observan las características de las experiencias en curso, probablemente no exista una que cumpla con todas estas condiciones de éxito. Sin embargo, a partir de ellas, se pueden extraer lecciones para el perfeccionamiento o consolidación de las políticas dado que lo avanzado hasta ahora deja en evidencia que los cambios institucionales y de gestión:

- son relativamente recientes, iniciándose o en marcha, y parte de procesos más amplios de reforma del Estado y ajuste estructural,
- se expresan en prácticas que buscan restablecer equilibrios entre actores y sectores a partir de correcciones introducidas por los gobiernos democráticos en los noventa,
- deben evaluarse en función de lo que aportan al perfeccionamiento de la gestión, la transparencia y la eficiencia más que en lo que puede contribuir a la mejoría en la calidad de los aprendizajes,
- deben dar cuenta aún de sus resultados ya que lo que existe hasta ahora en materia de evaluaciones son más bien descripciones sobre sus características y desarrollo general más que apreciaciones objetivas sobre sus logros.

## 2.2. Autonomía Escolar y Descentralización Pedagógica

El fomento de la participación ciudadana en la educación y otros asuntos públicos ha sido una de las estrategias utilizadas en la última década en algunos países de la región, especialmente a partir de la reinstalación de gobiernos democráticos o del establecimiento de acuerdos de paz. En estos casos, ha adquirido una importancia renovada el fortalecimiento de la autonomía escolar y la participación de los padres

y otros actores locales en la gestión de los procesos educativos. La autonomía se expresa básicamente en el fomento a la capacidad de gestión, desde los propios establecimientos, lo que supone libertad y flexibilidad para que definan su misión y formulen un proyecto educativo propio. Incluye, al menos, tres ámbitos de decisión: las decisiones curriculares y pedagógicas, de personal, financieras y de manejo de recursos físicos. Por supuesto, las decisiones sobre qué autoridad se otorga, a quién se otorga y con qué recursos se otorga, continúa siendo política privativa de nivel central. A nivel de establecimientos, a su vez, pueden existir modelos alternativos de gestión comprometiendo a actores también diferentes. Entre ellos, los directores, profesores, padres y apoderados, comunidad local (Alvarez, B:1999).

Existen diversas experiencias de este tipo, especialmente en algunos países con trayectoria de gestión descentralizada. Allí, esta estrategia se ha utilizado en el marco de proyectos de mejoramiento educativo en las escuelas y en aquel de las reformas que apuntan a la mejoría de la calidad y equidad. También se la ha utilizado en países donde el propósito básico es universalizar la cobertura del sistema educativo llegando con el servicio a los lugares más pobres y apartados. En el primer caso, se ubican los casos de Brasil, Colombia y Chile. También Bolivia y Paraguay. En el segundo, EDUCO en El Salvador y PRONADE en Guatemala. En Nicaragua, por último, las estrategias de la autonomía escolar se ha utilizado para fortalecer la participación ciudadana en la educación nicaragüense y, por esta vía, mejorar la eficiencia en el uso de los fondos públicos y aumentar la efectividad de las escuelas (Ver Cuadro N° 6).

### Brasil

En Brasil, una preocupación común de muchos estados y municipios ha sido la de transferir decisiones a los establecimientos escolares. Esa mayor autonomía se ha reflejado en la descentralización de la gestión administrativa y financiera y está asociada a una mayor democratización traducida en: i) la elección de los directores de escuela por la comunidad escolar; ii) la creación de órganos colegiados para aprobar decisiones, ejercer control sobre las mismas y administrar recursos de los alumnos y la comunidad.

Famoso es el caso de Minas Gerais y su «Pacto de Minas por la Educación» que adoptó fuertes medidas de desconcentración y fomento de la autonomía de

*Cuadro 6: Tipos de Autonomía, Programas y Países*

Estrategia	Política	Tipo de Programa	País
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 escuela  Contratación y supervisión de maestros y directores de escuela	El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Brasil (Merienda Escolar, Proyectos de Mejoría de Infraestructura y Adquisición de bienes de consumo)  Brasil (16 Estados de Brasil)  El Salvador, Guatemala
Participación local	Desarrollo de Modelos de Gestión Participativa	Consejos Directivos de Escuelas  Consejos Escolares  Asociaciones Comunales para la Educación	Nicaragua  Brasil, República Dominicana, El Salvador, Guatemala
<i>Fuente: Elaboración propia a partir de información de fuentes secundarias</i>			

las escuelas como medio para mejorar la calidad de la educación, seleccionar competitivamente a los directores, transferir recursos financieros directamente a las escuelas y evaluar sus resultados para responsabilizarlas por ellos ante la sociedad. Aunque esta es una de las experiencias más conocidas no es este el único Estado de Brasil que implementó iniciativas de este tipo. De hecho, la reformulación de las formas de gestión del sistema brasileño de enseñanza pública comenzó hacia fines de los años ochenta con la promulgación de una nueva Constitución Federal, Constituciones Estaduales y Leyes Orgánicas Municipales. Esto dio origen a una gran variedad de innovaciones que se dividen en tres grandes categorías: i) las que estimulan la autonomía de las escuelas a través de transferencias financieras, ii) las que apuntan a la democratización de la gestión escolar y tienen por objetivo establecer la elección como mecanismo de designación de directores y, iii) las que

apuntan a organizar e institucionalizar una gestión participativa que incluye a profesores, alumnos, padres de familia y comunidad local (Paes de Barros, R. et.al.:1998).

Experiencias de este tipo se han llevado o se llevan a cabo en varios Estados y municipios desde mediados de los ochenta habiéndose ampliado a casi todo el país en los años noventa tal como se desprende del Cuadro N° 7 sobre el estado de los procesos de descentralización y autonomía escolar en Brasil, que resume los principales tipos de experiencias por Estados que las implementaron. En su mayoría, estos proyectos se encuentran respaldados por políticas educativas federales como la denominada Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional que proporciona el marco normativo general, la que regula las políticas que posibilitan el cambio curricular (Diretrizes Curriculares

Nacionais para o Ensino Fundamental y Reforma Curricular do ensino medio e do ensino profissional); las que norman el perfeccionamiento, remuneración y carrera docente (Plano de Carreira e de Remuneração de docentes), y las que facilitan el funcionamiento autónomo de las escuelas (Municipalização do ensino fundamental, Dinheiro na Escola, TV Escola, Programa de Informatização na Educação) así como la eficiencia del rendimiento interno del sistema (Sistema de Avaliação da Educação Brasileira, SAEB).

Los proyectos son de distinto tipo. En Paraná, por ejemplo, la autonomía de la escuela de la red estatal es el instrumento mediante el cual se han modificado algunas políticas educacionales e impulsado a las escuelas a formular su proyecto pedagógico, elegir a su director, promover la participación de la comunidad y recibir recursos para pequeños gastos. El programa resulta de la firma de un convenio Cooperativo de Asociación Educacional (TCPE) para facilitar la asistencia técnico-pedagógica desde el Estado hacia los municipios y entregar recursos financieros directamente a directores de escuela a través de un Fondo Rotativo. En Ceará, severas medidas de racionalización han permitido reducir los costos y ampliar la oferta de vacantes. También en este Esta-

do, se ofreció mayor autonomía a los establecimientos y se promovió la elección democrática de directores en todas las escuelas estaduais. Más recientemente, en el Estado de São Paulo, con una red de 7.000 escuelas, millones de alumnos y 300 mil funcionarios, sucesivos esfuerzos por transferir competencias han terminado en un gran programa de transformaciones con tres ejes principales: la racionalización organizacional, el cambio en los padrones de gestión y la mejoría de la calidad de la enseñanza. En la práctica, esto se traduce en una reestructuración institucional, reducción de personal, informatización de las escuelas y de los alumnos e inversión en textos y materiales de estudio, sistemas de evaluación, clases de aceleración y refuerzo, recuperación de estudios y capacitación (Bomeny, H:1997; Nebauer, R.:1997).

Las experiencias en curso son promisorias, y algunas más maduras que otras por el tiempo de implementación que tienen. Sin embargo, es temprano aún para decir si lograron cumplir con éxito los objetivos propuestos. En general, existen pocas evaluaciones y en algunos casos, como Minas Gerais, la experiencia se proyectó internacionalmente antes de saber si, con las medidas adoptadas, se mejoró la en-

**Cuadro 7: Estado de los Procesos de Descentralización y Autonomía Escolar en Brasil**

Descentralización	Modalidad	Hasta el año 1990	Después de 1990
Autonomía Financiera	Transferencia de recursos monetarios para mantención, equipamiento y adquisición de merienda y materiales de consumo	Santa Catarina Bahía Pernambuco Paraná Goias Matto Grosso Sergipe Maranhao Piauí	Ceará Rio Grande de Norte Paraiba Minas Gerais Espírito Santo Sao Paulo Rio de Janeiro Rio Grande do Sul
	Elección de Directores de Escuela (por concurso y elecciones directas)	Paraná/Ceará/Santa Catarina Rio de Janeiro Minas Gerais/Goias/	Paraíba/Espírito Santo/ Minas Gerais/Matto Grosso do Sul
	Creación de Consejos Escolares (consultivos y deliberativos)	São Paulo/Santa Catarina/Matto Grosso	Reactivados en Minas Gerais y funcionando en 12 Estados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Paes de Barros R, et.al.: 1997



trega de los servicios y la calidad de la educación. Una evaluación reciente de estas innovaciones concluye señalando que, si bien se constata un positivo impacto sobre los estilos de gestión en lo que se refiere a los efectos de estas políticas sobre el desempeño de los alumnos, los resultados son más bien modestos (Paes de Barros, R. et.al: 1997).

### **Colombia y Chile**

Desde marzo de 1990, Chile cuenta con una ley de descentralización curricular y pedagógica que otorga mayor autonomía a los establecimientos en un marco definido por el ministerio para mantener la cohesión del sistema. Esta favorece la iniciativa local para adecuar los planes y programas a las realidades y situaciones locales en materia curricular y, en materia pedagógica, delega responsabilidades para que los profesores puedan definir autónomamente, y con respaldo económico y técnico, sus propios proyectos de mejoramiento educativo (PME).

Para la ejecución de estos proyectos las escuelas compiten anualmente en un concurso por recursos públicos de un Fondo creado especialmente para ese fin. Su diseño es de responsabilidad de los maestros y surgen a partir de un análisis de la situación del establecimiento y la identificación de los aspectos más débiles del aprendizaje. Iniciado en 1992, a la fecha se ha apoyado la realización de más de 5.600 proyectos en todo el país, con un creciente interés de los establecimientos por participar en la iniciativa lo que llevó a aplicarlo en el nivel de la enseñanza media desde 1996. Programas similares a este están siendo replicados, actualmente, en varios países de América Latina en el marco del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Enseñanza Básica que ejecutan los gobiernos sea con recursos propios, sea en convenio con el Banco Mundial o con el BID.

Similar a estos casos es el del Proyecto Educativo Institucional (PEI) de cada establecimiento en la reforma de Colombia. El PEI es un plan anual de desarrollo administrativo y pedagógico del establecimiento, cuyo propósito fundamental es mejorar la calidad de la educación, en función de las necesidades educativas de los estudiantes. A partir de un diagnóstico se formulan, en cada caso, objetivos, metas y programas concretos, factibles y evaluables. En su elaboración participa la comunidad educativa y es adoptado por el Gobierno Escolar en la dirección de las instituciones. Implementado desde 1995, se esperaba que

todos los establecimientos escolares contarán con un PEI al término de dos años (MEN:1997). No se cuenta con antecedentes sobre el número de establecimientos que ya operan con esta modalidad. Una evaluación de 12 escuelas en tres Departamentos del país concluye que este instrumento mejora aspectos administrativos, gerenciales y operativos de los establecimientos pero descuida lo que les es propio: la mejoría de los aprendizajes y la transmisión del conocimiento (Calvo, G:1996)

### **Paraguay y Bolivia**

En ambos países se optó por reformar el sistema de educación pública a comienzos de la década de los noventa. En Paraguay, el Consejo Asesor de la Reforma Educativa del Ministerio de Educación y Culto previó, en el campo de la educación básica, delegar funciones en las escuelas, dar mayor participación a la comunidad en la planificación de los servicios educativos y transferir a los establecimientos muchas de las tareas hasta entonces centralizadas, aunque la descentralización a los departamentos y municipios era aún incipiente. Clave en la estrategia era el fortalecimiento de las escuelas para formular, desarrollar y evaluar proyectos de mejoramiento educativo, enfoque promovido por el Banco Mundial y adoptado por Chile que ha jugado un papel protagónico en la asesoría al Paraguay. No existen evaluaciones sobre los resultados de estas propuestas a la fecha.

En Bolivia, también se previó transferir la toma de decisiones a la comunidad, bajo la coordinación del Consejo Nacional de Educación, de carácter consultivo, en el que están representados todos los sectores de la sociedad. Con una diversidad de áreas de intervención y con una estrategia de implementación basada en un programa de transformaciones y uno de mejoramiento, tampoco se cuenta con evaluaciones recientes sobre los resultados del proceso. El programa de transformaciones implicaba reformas curriculares, de carácter intercultural y bilingüe así como una reorganización institucional y transferencia de infraestructura a prefecturas y municipios. El de mejoramiento, en cambio, se diseñó para cubrir carencias educativas en el corto plazo. Como en otros países, comprendió acciones de provisión de equipamiento y material educativo para docentes y capacitación para su uso.

Ejecutados con préstamos de los Bancos, Mundial e Interamericano, así como contribuciones de la coope-

ración internacional, la reforma en ambos países ha sido dificultosa debido a problemas en la conducción de la misma y a la falta de integración de las instituciones a su cargo. En el caso boliviano, la reforma estaba siendo implantada por unidades que no contaban con el liderazgo para ello y este tampoco era provisto por la Secretaría Nacional de Educación. Hacia mediados de 1996 algunos de estos problemas habían sido superados, y se había llegado a consolidar una mejor imbricación con la participación popular y se podían ver resultados en el aula (Contreras, M.: 1997).

### **República Dominicana**

En el marco de su reforma institucional y de políticas conducentes a fortalecer la participación de las comunidades en la programación y gestión de la educación, en República Dominicana el Plan Decenal de Educación propuso el establecimiento, en todas las escuelas, de Sociedades de Padres y Amigos de la Escuela y de Consejos Escolares. No existen evaluaciones sobre los resultados de esta política general, ni sus efectos sobre la efectividad de las escuelas.

### **Centroamérica**

Algunos países centroamericanos también han puesto en marcha innovaciones institucionales recientes en el sector educativo. La primera es la del modelo rural centroamericano que, en la década de los noventa, ha tenido expresiones comunes en El Salvador, Guatemala y, más recientemente, en Honduras. En este caso, las tres innovaciones básicas son la de la creciente autonomía escolar, el rol activo de las organizaciones de padres de familia en la administración de las escuelas y la asignación de recursos públicos con base en resultados. El modelo, concebido para ampliar la cobertura de la educación primaria en zonas muy pobres y apartadas, afianza la organización de los padres de familia a quienes otorga amplios poderes de contratación de maestros por fuera de la nómina pública y de evaluación de su asistencia y rendimiento.

Representativos del modelo son las experiencias de EDUCO en El Salvador y PRONADE en Guatemala, que han transferido la responsabilidad de la gestión escolar directamente a los usuarios aunque sin haber afectado fuertemente el centralismo burocrático del sistema en su conjunto. Algo similar a lo que ocurre con las Escuelas Autónomas de Nicaragua, también de reciente cuño.

### **EDUCO, El Salvador**

EDUCO, Educación con Participación de la Comunidad, fue creado en 1991 como un programa nacional originado en experiencias piloto de gestión autónoma en comunidades rurales afectadas por el conflicto armado. Persigue, a grandes rasgos, incorporar al sistema educativo al millón y medio de niños excluidos de él transfiriendo recursos financieros a las comunidades locales para hacerlas partícipes en la administración de las escuelas. Las escuelas EDUCO son operadas por Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) en convenio con el Ministerio de Educación quien les provee fondos, capacitación y supervisión financiera y pedagógica. Corresponde a las ACE, conformada por padres de familia y orientadas por un Consejo de Directores, seleccionar y contratar profesores, supervisar su desempeño, contribuir a la mantención y equipamiento de las escuelas y movilizar a la comunidad para la recolección de fondos. Entre 1991 y 1997 EDUCO ha beneficiado a más de 168 mil niños, empleando a 3.871 maestros y relacionándose con 1700 ACEs (Alvarez, B. et. al:1997)

### **PRONADE, Guatemala**

Puesto en marcha en 1993, PRONADE apoya la organización y funcionamiento de escuelas autogestionadas en zonas rurales de Guatemala. Fue concebido como un instrumento de gobierno para aumentar la cobertura y mejorar la calidad del servicio educativo, transferir responsabilidades administrativas a la comunidad local y optimizar el uso de recursos. Opera a través de los Comités Educativos de Autogestión (COEDUCAs), integrados por padres de familia que contratan maestros, pagan salarios, proveen ayuda alimentaria, compran útiles escolares y material didáctico. Los Comités reciben el apoyo y supervisión de las Instituciones de Servicio Educativo (ISEs) que, además, organizan y legalizan la existencia de los Comités, capacitan a los padres de familia y a los maestros, supervisan el uso de los recursos financieros y recopilan información de las comunidades. Desde su creación al año 1998 el PRONADE firmó 899 convenios con COEDUCAs, atendiendo a más de 155 mil niños y 3.692 docentes (CIEN: 1998)

## Escuelas Autónomas, Nicaragua

Algo similar es la estrategia utilizada por las Escuelas Autónomas de Nicaragua donde se establecieron consejos, primero consultivos y luego directivos, formados por padres, directores, docentes y otros miembros de la comunidad en las escuelas públicas con el propósito de facilitar una participación ciudadana en el manejo de las cuestiones materiales y académicas de la escuela. La reforma se inició en 1991 en el nivel secundario y se extendió, en 1995, a las escuelas primarias. En este último caso, se aplicó en las escuelas urbanas el mismo modelo de las escuelas secundarias y, en las zonas rurales se introdujo el sistema de la nuclearización escolar creándose Núcleos Educativos Rurales Autónomos, grupo de escuelas alrededor de una principal en la cuál se establece un consejo directivo a cargo de todas las escuelas que forman parte de ese grupo (King, E.:1998).

En general, las anteriores son experiencias promisorias cuyos resultados sobre la eficiencia del sistema escolar están aún por evaluarse.

### 3. LA EVALUACION DE LOS APRENDIZAJES.

Esta es un área donde los avances latinoamericanos han sido impresionantes. De hecho, puede decirse que en la región, se ha generalizado el uso de sistemas de medición de resultados del aprendizaje y evaluación de calidad en el transcurso de una década. De manera incipiente, empiezan a surgir, también, sistemas para la evaluación del desempeño docente vinculada a incentivos monetarios y de desarrollo profesional.

#### 3.1. Sistemas nacionales de medición de la calidad de la educación

Chile fue uno de los primeros países en contar con un Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) para evaluar los logros de aprendizaje de los niños que cursaban el cuarto y octavo año básico en establecimientos públicos y privados, cubriendo principalmente las asignaturas lengua materna y matemáticas. El SIMCE, que se aplicó por primera vez en 1988, también midió logros de aprendizaje en un 10% de los alumnos en las asignaturas de ciencias naturales, historia y geografía e indagó en aspectos relacionados con el desarrollo personal

de los niños, la relación escuela comunidad y la eficiencia escolar medida con base en estadísticas de matrícula, repitencia, atraso y deserción. Diez años después de implementado el sistema sus resultados se utilizan para el diseño de políticas focalizadas hacia las escuelas más pobres y de peor rendimiento en el país. Sus resultados son difundidos públicamente y, últimamente, se está revisando sus bases para introducir variables de condición de las familias y clima del hogar que no fueron consideradas al inicio y sobre las cuales hoy se encuentran trabajando otros países, como Uruguay, que sólo comenzaron con este tipo de mediciones entrados los noventa.

L.Wolff (1997) en su trabajo sobre las evaluaciones educacionales en América Latina menciona, también como pioneros, a México y Costa Rica. México, sin embargo, sólo trabajó a partir de muestras hasta mediados de los noventa y sólo en 1994 aplicó sus instrumentos a nivel nacional. Costa Rica, inició sus evaluaciones en el nivel de la educación superior. V. Arancibia (1996), en un estudio similar, menciona el caso de Cuba que habría empezado a experimentar en el campo de las evaluaciones del aprendizaje hacia mediados de los años setenta. (Ver Cuadro 8).

**Cuadro 8: Año de Implantación de los Sistemas, por país**

País	Año de Implantación del Sistema
Argentina, SINEC	1993
Bolivia, SIMECAL	1996
Brasil, SAEB	1993
Chile, SIMCE	1988
Colombia	1991
Costa Rica	1995
Cuba	1975
El Salvador	1993
Honduras, UMCE	1990
México	1994
Nicaragua, SINED	1998
Paraguay	1996
República Dominicana	1992
Uruguay	1996
Venezuela	1995

*Fuente: Arancibia, V. Unesco/Orealc, Laboratorio Latinoamericano de Medición de Calidad de la Educación. Op.cit.*

Actualmente, se ha institucionalizado el funcionamiento de sistemas de evaluación de rendimiento para los niveles básico y medio en la mayoría de los países latinoamericanos y, en otros, se experimenta en esta dirección. A nivel regional existe un recurso técnico a disposición de todos los países que, a la vez, reúne periódicamente a los coordinadores de los sistemas respectivos. Se trata del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación, proyecto de la Oficina Regional de la Unesco para América Latina y El Caribe actualmente en curso (Unesco/Orealc: 1997).

Los estudios sobre el tema señalan que la evolución y características de los sistemas nacionales difieren de país a país. Común a todos ellos, sin embargo, es el propósito de proveer insumos para la toma de decisiones, focalizar programas y políticas, proponer medidas correctivas en base a información confiable (Wolff, L:1998; Arancibia, V:1996).

Las asignaturas y habilidades medidas también son similares: lenguaje y matemáticas; ciencias sociales y ciencias naturales. Estas asignaturas son comunes para todos los países. En Chile se mide, también, desarrollo personal y auto-estima, actitudes hacia el ambiente, estrategias de aprendizaje y aceptación de la labor educacional por la comunidad. En Costa Rica, se miden los conocimientos de inglés y francés, aptitud física y variables socio-afectivas desde 1995. También en México se evalúa el aprendizaje del inglés y francés por asignatura específica y en Venezuela se incluye las variables personales y socio-económicas de los alumnos al igual que en Uruguay que, experimentando desde 1996, ha incorporado variables de contexto que permiten una mejor explicación del modo en que el clima del hogar influye sobre los aprendizajes de los niños (Ravela, P.1997).

Los grados sobre los que se aplican las pruebas de conocimiento también varían, según se lo resume en el Cuadro N° 9.

### 3.2. Lecciones de la práctica

Aún cuando existe disparidad en los sistemas de medición de los países todos comparten el propósito de divulgar los resultados ante los más diversos actores sociales. Entre ellos se incluyen las autoridades y funcionarios del sector, planificadores, profesores, alumnos, padres, universidades y centros académicos y

opinión pública, en general. Todos estiman que la información oportuna y confiable sobre el rendimiento de las escuelas permite un mejor diseño de políticas e identificar problemas y carencias en el cumplimiento de estándares de calidad. También, obtener el apoyo del público para mejorar la educación, responder ante la sociedad por los resultados y calidad del servicio educativo y fortalecer las demandas sociales por más y mejor educación.

A pesar de la voluntad por hacer públicos los resultados de estos ejercicios existe un relativo consenso sobre el insuficiente uso que se hace de la información generada por las pruebas. Los vínculos entre los

**Cuadro N° 9: Grados en los que aplican las pruebas, por país**

Países	Grados en los que se aplican las pruebas
Argentina	3 <sup>ro</sup> /7 <sup>mo</sup> de E. Básica y 9 y 12 de Media
Brasil	3 <sup>ro</sup> /4 <sup>to</sup> /5 <sup>to</sup> y 6 <sup>to</sup> básico
Bolivia	1 <sup>ero</sup> /3 <sup>ero</sup> /5 <sup>to</sup> /7 <sup>mo</sup> básico
Chile	4 <sup>to</sup> y 8 <sup>vo</sup> de E. Básica y 2 <sup>do</sup> de Media
Colombia	3 <sup>ero</sup> ./5 <sup>to</sup> /7 <sup>mo</sup> y 9 <sup>no</sup> grados
Costa Rica	3 <sup>ro</sup> /6 <sup>to</sup> /9 <sup>no</sup> /11 y 12 grados
Cuba	2 <sup>do</sup> /4 <sup>to</sup> y 6 <sup>to</sup> grados
El Salvador	de 1 <sup>ero</sup> a 6 <sup>to</sup> grados
Honduras	de 1 <sup>ero</sup> a 6 <sup>to</sup> grados
México	de 1 <sup>ero</sup> a 9 <sup>no</sup> grados
R. Dominicana	4 <sup>to</sup> y 8 <sup>vo</sup> grados
Uruguay	3 <sup>er</sup> y 6 <sup>to</sup> grados
Venezuela	3 <sup>ero</sup> /6 <sup>to</sup> y 9 <sup>no</sup> grados

*Fuente: V. Arancibia: 1997; P. Ravela:1997, L. Wolff:1997*

resultados de las evaluaciones y la investigación educativa son débiles y la retroalimentación a los niveles administrativos y a los establecimientos locales no siempre logra los resultados esperados en términos de mejorar los rendimientos, la capacitación o la asistencia técnica.

La información de los sistemas nacionales no es comparable entre países y no permite evaluar y explicar diferencias o similitudes en los logros del aprendizaje. Para esto existen otros sistemas, internacionales, que se ocupan de evaluar comparativamente a los países y de construir un «ranking» con los resultados. El más conocido de estos estudios es el Third International Mathematic and Science Studies (TIMSS), instrumento que evalúa y explica diferencias entre países en el aprendizaje de las matemáticas y las ciencias. De él sólo participan unos pocos países de América Latina con resultados que los sitúan en los lugares más bajos del escalafón. Tal es el caso de Colombia y México que participaron de la tercera evaluación a la que, para el futuro, se ha incorporado Chile.

Todos los países participaron, sin embargo, de la evaluación realizada por la Oficina Regional de la Unesco para América Latina y El Caribe (Unesco/Orealc) a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. El primer estudio internacional comparativo de lenguaje, matemática y factores asociados que entregó sus resultados a fines de 1998. Este fue realizado con alumnos de tercero y cuarto grado de enseñanza básica en 13 paí-

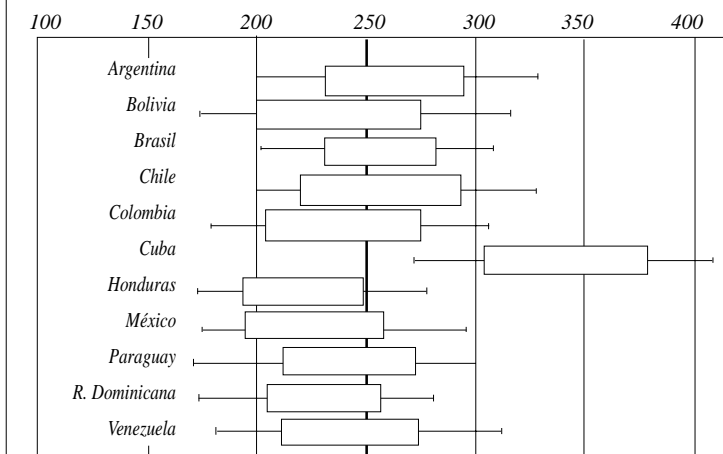
ses, entregando finalmente información de 11 de ellos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Cuba se destaca entre los países de la región por sus mejores resultados (Unesco/Orealc:1998)(Cuadro N°10).

#### 4. PROGRAMAS DE MEJORIA DE LA CALIDAD Y EQUIDAD EN LA ENSEÑANZA BASICA.

En el nivel básico, las políticas nacionales de los noventa han enfatizado dos grandes principios orientadores: la mejora de la calidad de la educación y una mayor equidad en la distribución de las oportunidades educativas. Son varios los países que han desarrollado programas en esta dirección y existe un relativo consenso con respecto a las opciones de política que han probado ser válidas para mejorar la efectividad de las escuelas, pudiéndose distinguir cuatro grandes componentes:

- i) la focalización de las acciones, para lograr una distribución más equitativa de las oportunidades y una provisión educativa que discrimine en favor de los más pobres y vulnerables,
- ii) la mejoría de la calidad, mediante la provisión de insumos, el aumento de horas de clase, la renovación de los métodos y técnicas de enseñanza y la focalización del trabajo docente en los niños de bajo rendimiento para mejorar sus logros académicos,

**Cuadro 10: Resultados en lenguaje. Tercer grado. Mediana, cuartiles 25% y 75% y deciles 10% y 90%**



*El gráfico muestra que el rendimiento de los alumnos de la mitad más baja de Cuba es significativamente superior al rendimiento de la mitad más alta de los países que le siguen inmediatamente. En términos generales, se observan tres grupos: Cuba, cuya mediana de 343 está próxima a dos desviaciones estándar a la derecha de la media regional; Argentina (263), Brasil (256) y Chile (259), con medianas superiores a la Media Regional; y el resto de los países, con medianas inferiores a ella.*

- iii) innovaciones y transformaciones pedagógicas, para el enriquecimiento del proceso educativo que incluye: cambios curriculares; descentralización pedagógica e informática en las escuelas, y
- (iv) la mejoría de las condiciones de trabajo docente, la ejecución de políticas renovadas de formación y perfeccionamiento y el diseño de estrategias de remuneración por desempeño particularmente para quienes trabajan en zonas de pobreza o condiciones difíciles.

#### **4.1. Innovación y Transformaciones Pedagógicas en el Sistema Escolar**

Los programas y estrategias de mayor impacto en este campo son las que han combinado la política de invertir en los factores convencionales de mayor impacto sobre los aprendizajes con nuevas estrategias de enseñanza-aprendizaje y participación social.

El principio orientador ha sido el de elevar en forma sustancial el piso de condiciones en que trabajan profesores y alumnos, desde los espacios escolares hasta la disponibilidad y calidad de libros y materiales didácticos, pasando por la salud y la actualización profesional de los profesores e incorporando otros elementos como la renovación de los métodos pedagógicos y la participación de actores locales en el diseño o ejecución de los programas (Cox, C.:1992)

Famosos son algunos programas de este tipo como la Escuela Nueva de Colombia en décadas pasadas y el Programa de las 900 Escuelas en Chile en años recientes (Gajardo, M:1995). Iniciadas experimentalmente, la primera se propuso ofrecer una educación de calidad a los niños de las zonas rurales más pobres de Colombia y, la segunda, discriminar positivamente hacia las escuelas de peor rendimiento que, inicialmente sumaron un total de 900 y después se incrementaron a más de 1.500 para luego converger con los programas de mejoría de calidad y equidad de la educación básica para el conjunto de las escuelas públicas del país (García Huidobro, J.E.: 1999)

En todas ellas, la dotación de bibliotecas de aula, la preparación de guías para los maestros, la recuperación de niños con atraso con apoyo de monitores comunitarios, han sido elementos claves de una mejoría en los resultados del aprendizaje.

Financiados generalmente con créditos del Banco Mundial, el BID o de fuentes bilaterales de cooperación, estos programas han servido como modelo para otros países y son muchos los casos en que se los ha replicado con éxito. Tal es el caso de Escuela Nueva que, con más de veinte años de existencia, ha influido el diseño de programas similares en toda la región y encabeza el ranking de las innovaciones probadas y exitosas que se exhiben en los foros internacionales.

El P-900, aunque más joven, también sirvió como modelo para las emergentes reformas de Bolivia y Paraguay en los noventa. Su mayor importancia, sin embargo, fue el haber antecedido el diseño y la puesta en marcha, en 1992, del Programa de Mejoría de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) en sus vertientes MECE-Básica y MECE-Media. El MECE Básica, se propuso mejorar en forma sustantiva la calidad de los aprendizajes y la equidad de su distribución en este nivel. Adicionalmente, incluyó como objetivos: i) ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación preescolar, ii) mejorar la capacidad de gestión del ministerio y iii) evaluar alternativas de reformas institucionales y curriculares para la educación media (Cox, C., 1997). En su implementación, destacan componentes comunes a la mayoría de programas de esta naturaleza en los países de la región (Ver Cuadro N° 11).

Programas como el MECE chileno se han ejecutado en la mayoría de los países de América Latina, generalmente en convenios de gobierno con el Banco Mundial. En todos ellos se combinan las múltiples estrategias probadas para elevar el rendimiento de los niños y los logros de aprendizaje. Entre éstas se encuentran, la provisión de textos, bibliotecas y material didáctico a las escuelas públicas, el mejoramiento de la infraestructura, el perfeccionamiento docente, proyectos de mejoramiento educativo y ampliación de la jornada escolar. Todas estas estrategias dicen relación con el manejo de los elementos que se identifican como fundamentales para mejorar el resultado de los aprendizajes y modificar el comportamiento de los maestros en la sala de aula y han sido exhaustivamente examinadas en documentos recientes que dan cuenta del estado de la práctica sobre el mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe (Wolff, L., Schiefelbein, E.:1995; OEA:1997). El Cuadro N° 12 presenta una visión

### Cuadro N° 11: Componentes del MECE Básica en Chile

#### 1. Mejoramiento de factores claves en el aprendizaje

- Reparación de infraestructura de escuelas, dotación de equipos y construcción de aulas
- Instalación de bibliotecas de aula
- Preparación y distribución de textos, guías y material didáctico
- Asistencia en salud (programa de salud escolar)
- Perfeccionamiento docente\*

#### 2. Innovaciones para enriquecer el proceso de enseñanza-aprendizaje

- Descentralización pedagógica: proyectos de mejoramiento educativo
- Mece Rural. Atención especial a escuelas rurales
- Red Informática en Escuelas de Pobreza

#### \* Perfeccionamiento Docente

- Talleres para sostenedores municipales y privados/supervisores/directores y profesores
- Talleres para docentes en la unidad educativa
- Talleres para profesores que atienden niños con problemas de aprendizaje
- Apoyo con materiales a distancia y equipos audiovisuales

*Fuente: Cox, C. Mineduc, 1995*

sinóptica de este tipo de programas en países seleccionados de la región.

Existen memorias institucionales sobre los avances y logros de estos programas y, sobre todo, un intercambio sostenido de profesionales entre un país y otro. Consultores chilenos jugaron un papel activo en el diseño de este tipo de programas en Bolivia y Paraguay hacia mediados de los noventa y, luego, el Banco Mundial ha promovido intercambios entre los distintos programas a lo largo de la década.

#### 4.2. Mejoría de los Aprendizajes mediante la Extensión de la Jornada Escolar

Parte importante de estos programas es la preocupación por ampliar el número de horas anuales de clase en las escuelas públicas, calculadas en un promedio de 800 vis-a-vis las 1200 en los países desarrollados. En aquellos países donde existe voluntad para ello la estrategia consiste en lo que muestra el Cuadro N° 13.

#### 4.3. Desarrollo Curricular y Pedagógico

Varios países destacan por haber invertido en importantes transformaciones curriculares. República Dominicana, en el Caribe. Argentina y Chile en el Cono Sur. Bolivia y Paraguay que reformaron el curriculum nacional para atender a las características e intereses de poblaciones vernáculas al igual que Guatemala, en años más recientes. Costa Rica

y Uruguay introdujeron el aprendizaje de un segundo idioma como política nacional.

En México a su vez, se reformularon los planes y programas de estudio de la primaria y secundaria aplicada desde el ciclo 1992/1993, con el fin de superar la obsolescencia pedagógica y disciplinaria de un curriculum en vigor por cerca de 20 años. También en el propósito de incorporar nuevos enfoques dando prioridad al desarrollo de competencias y a la reorganización de la formación y el estudio de las áreas del conocimiento en asignaturas específicas. Junto a la acción de la reforma curricular, se renovó la producción y distribución de libros de texto gratuitos (Cuadro N° 14).

### 5. REFORMAS EN LA EDUCACION MEDIA

Si se observa lo realizado en la última década, es evidente que la prioridad de las reformas ha estado puesta en el nivel primario o básico de la enseñanza. En el nivel medio, si bien existen algunos esfuerzos nacionales todavía es débil la respuesta, y también la reflexión, particularmente en lo que afecta a la relación educación y empleo. El diagnóstico es común para la mayoría de los países. Una cobertura que se amplía para atender a quienes egresan de la primaria combinado con estructuras y curriculum poco pertinentes a los requerimientos del mundo del trabajo y de la sociedad, en general. Tal como se lo ha caracterizado en estudios recientes:

*Pasa a la página 33*

**Cuadro N° 12: 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)**

PAIS	PROGRAMA	COMPONENTES
Argentina (1992-1999)	Programa Plan Social Educativo Escuela Nueva	Capacitación de maestros Registro de experiencias con fines de difusión 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 Fudaescola (1998): Proqualidade (1995), mejoría 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 re-diseño arquitectónico. Fortalecer la capacidad de gestión y administración de proyectos escolares y promover la participación de las comunidades
Bolivia	Programa de Mejoramiento	Provisión de equipamiento escolar y material educativo y capacitación para su uso
Colombia (1990-1999)	El Salto Educativo	Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Fortalecimiento de capacidades de gestión a nivel departamental
Costa Rica	Programa para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (Promece) Programa para el Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Unidocentes	I y II Ciclos de la Enseñanza Básica Fortalecimiento Capacidad de Gestión de personal Directivo Aplicación de enfoques evaluativos
Chile (1990/1999)	P-900 Mece Básica /Mece Media	Bibliotecas de Aula Provisión de textos Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) Mejoría de Infraestructura Capacitación y Perfeccionamiento Docente
México	Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE /PAREB y PIARE) Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI) Programa de Apoyo a las Escuelas en Desventaja (PAED)	Atención a escuelas primarias con maestros multigrados Suministro de materiales didácticos y mejoría de infraestructura escolar Atención a las comunidades más pequeñas y con mayor rezago (Conafe) Atención a la población migrante
Uruguay (1990)	Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria, (MECAEP)	Libros y textos escolares Proy. de Mejoramiento Educativo, PME Material Didáctico Evaluaciones de Aprendizajes Construcción de aulas Capacitación y Perfeccionamiento de Maestros

*Fuente: Información de fuentes secundarias e informes de los países*



### 5.1. en términos de acceso y equidad:

- la matrícula es comparativamente baja con aquella de países de similar desarrollo relativo en otras regiones del mundo,
- numerosos alumnos sufren del síndrome del atraso escolar por efectos de haber repetido uno o más años en el nivel básico,
- los pobres, especialmente de zonas rurales, están sub-representados en este nivel,
- en muchos países, la expansión de este nivel depende de la mejoría de la capacidad de retención de las escuelas en la enseñanza básica.

### 5.2. en términos de calidad:

- la enseñanza es poco pertinente e inadecuada si se la mide con base en estándares internacionales y claramente disfuncional con respecto a los avances tecnológicos,
- los profesores no cuentan con conocimientos actualizados, su pedagogía es tradicional y frecuentemente están desmotivados,
- los textos y materiales de enseñanza son escasos e inadecuados

- las escuelas y liceos públicos no tienen sentido de misión e identidad propia y los directores tienen poca autoridad y reconocimiento,
- no existen padrones de medida sobre logros en el rendimiento y estándares de calidad, ni vínculos con actores estratégicos que puedan orientar con sus demandas (empresarios, académicos, padres de familia)

### 5.3. en términos de estructura y objetivos:

- la enseñanza pública en este nivel es disfuncional con respecto a la sociedad y sus requerimientos sociales, culturales, científicos, tecnológicos.
- la formación técnico-profesional tiene bajo prestigio, no se vincula con el mundo productivo y las empresas y no sirve como preparación para la vida académica o estudios técnicos posteriores,

### 5.4. en términos de costos y financiamiento:

- la inversión por alumno es baja comparada con países de similar desarrollo relativo en otros países de la región pero varía enormemente de país a país,
- con pocas excepciones la relación entre docente/número de alumnos no es alta (L. Wolff; De Moura Castro, C.:1999).

<i>Cuadro N°13: Extensión de Jornada Escolar. Síntesis de las reformas propuestas</i>	
<b>País y Situación Actual</b>	<b>Reformas Propuestas</b>
Colombia	El Salto Educativo Ampliación de 3.5 a 6 horas de clase y actividades educativas en espacios escolares libres y otros similares
Chile	Programa de Extensión de la Jornada Escolar Ampliación del año escolar en dos semanas y ampliación 868 a 1000 horas cronológicas de docencia desde 3ro a 8vo básico y de 1042 a 1216 horas en educación media
República 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
Venezuela	En proceso de debate público

*Fuente: Informes Nacionales. La decisión de innovar en este campo se sustenta en la evidencia de la investigación comparada donde se ha llegado a demostrar que el tiempo de instrucción es uno de los factores de mayor impacto sobre la calidad del aprendizaje. Los resultados de las medidas adoptadas aún están por evaluarse.*

<i>Cuadro N° 14: Cuadro Resumen.</i> <b>Síntesis de las Principales Reformas Curriculares en Países 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
México, 1992 / 93 en adelante	Re-formulación de planes y programas de estudio de primaria y secundaria aplicada desde el ciclo 1992 y 1993
R. Dominicana, 1991 en adelante	Implantación generalizada de un nuevo curriculum y capacitación de maestros para su aplicación
Brasil, 1996 en adelante	Diseño de Parámetros Curriculares Nacionales para los cuatro primeros grados de básica en Portugués, Matemáticas, Ciencias, Historia y Geografía
Uruguay	Enseñanza de idiomas en las escuelas públicas
Costa Rica	Nuevos planes y programas de estudio y elaboración de material didáctico pertinente
Guatemala	Sistema de Mejoramiento de Recursos Humanos y Adecuación Curricular
<i>Fuente: Documentos Oficiales y Ponencias a Seminarios Internacionales</i>	

Entre los países que han iniciado reformas en el nivel medio o secundario se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay que son países donde la cobertura de la enseñanza básica es prácticamente universal y el incremento del número de egresados ha generado una presión constante por una mayor cobertura en secundaria. Las reformas en este nivel han enfatizado, hasta ahora, cambios curriculares y cambios en la estructura del nivel para actualizar los contenidos y abrir escuelas y liceos a los requerimientos productivos y tecnológicos. Sólo dos países, Costa Rica y Chile, están incorporando la informática a las escuelas equipándolas con computadores para este fin. En su conjunto, estos son procesos recientes que aún deben evaluarse.

Brasil y México han venido experimentando con estrategias de educación a distancia y programas que hasta ahora se perciben como innovaciones

promisorias en términos de costo/beneficio. La Telesecundaria en México, reseñada como una innovación altamente promisorio para la región, viene implementándose desde mediados de los noventa (Banco Mundial:1999). En Brasil, el Telecurso 2000, cuyos resultados aún no han sido completamente evaluados, está dirigido a jóvenes y adultos que buscan completar sus estudios secundarios. La estrategia de educación a distancia ha sido también utilizada, en ambos países, con el fin de perfeccionar a los maestros (Fundación R.Marinho:1998).

En todo caso, existe consenso en la mayoría de los países respecto de la necesidad de reformar este nivel de la enseñanza con estrategias similares a las adoptadas para los niveles básicos complementadas con otras que dicen relación con la formación para el trabajo y las ocupaciones.

## 6. EL PERFECCIONAMIENTO Y LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DOCENTE

Aunque en el marco de las reformas se ha hecho un gran esfuerzo por invertir en la capacitación y el perfeccionamiento docente así como en la mejoría de sus condiciones de trabajo, los resultados continúan pareciendo modestos al igual que las políticas que otorgan incentivos a los docentes de mejor rendimiento y resultados.

Las tendencias indican que la líneas priorizadas han enfatizado en:

- la implementación de políticas que ofrecen estabilidad laboral a los maestros, perdida en muchos países a raíz de los cambios organizacionales y de gestión administrativa,
- el establecimiento de incentivos para la mejoría de la calidad traducidos en programas de remuneración por desempeño, premios a la excelencia e incentivos no-monetarios vinculados, también, a estándares de desempeño y responsabilidad,
- la capacitación y el perfeccionamiento del maestro en servicio generalmente mediante programas que son parte constitutiva de las reformas en curso por estimarse que ello resulta más eficaz y menos costoso (BID:1996; PNUD:1998).

De hecho, la mayoría de los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de los niveles de enseñanza básica y media incluyen un componente de capacitación y perfeccionamiento docente. En otros, se han creado instrumentos para facilitar su actualización mediante programas de postítulo, nacionales y extranjeros, o pasantías al exterior. Por último, en un número importante de países se ha optado por incentivar el trabajo docente vinculando las remuneraciones y beneficios a indicadores de productividad y logro educacional además de reconocer y premiar el perfeccionamiento y la experiencia. Parte importante de estas políticas se han dado adscritas a otras, mayores, de evaluación de resultados del aprendizaje, fortalecimiento de la autonomía pedagógica, fomento a las innovaciones mediante concursos por fondos públicos para experimentar a nivel de escuelas además de fondos especiales para el perfeccionamiento y la valorización del magisterio.

Experiencias de este tipo están dadas por el Programa Nacional de Incentivos puesto en marcha en Co-

lombia en 1995, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados implantados por el Ministerio de Educación de Chile en 1996 y el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización del Magisterio implantado en Brasil en 1998.

Este Fondo, puesto en marcha recientemente, destina recursos para asegurar una inversión mínima por alumno fijada por el Gobierno Federal. Permite asignar un 60% de lo disponible a la mejoría salarial de los maestros e inserta esta decisión en el marco de políticas más amplias de valorización del magisterio que incluyen:

- ingresar a la carrera docente exclusivamente por concursos públicos,
- perfeccionamiento profesional, dentro y fuera de servicio,
- piso salarial profesional e incentivos a la productividad y el perfeccionamiento,
- ampliación de la carga horaria para incluir actividades de planificación y estudios.
- condiciones adecuadas de trabajo (Brasil: MEC:1996)

En Chile, desde 1990 en adelante, se ha diseñado políticas y establecido instrumentos para ofrecer estabilidad y profesionalizar el trabajo docente. La promulgación de la Ley del Estatuto de los Profesionales de la Educación fue concebida, a comienzos de los noventa, como uno de los principales requisitos de la mejoría de la calidad de la educación y estableció regímenes de remuneraciones y modos de asignarlos. Siempre en la línea de mejorar las condiciones de trabajo, se estableció incentivos no monetarios como los Premios a la Excelencia Docente y la creación de un fondo especial para perfeccionar profesores en el país y en el exterior (Nuñez, I.:1999)

Iniciativas legales e instrumentos para profesionalizar el trabajo de los maestros y ofrecerles herramientas para un mejor desempeño en el marco de las reformas también existen en Argentina. A través de la denominada Red Federal de Formación Docente Continua se llevó a cabo la capacitación de más de 600 mil docentes en actividad vinculándola con los contenidos básicos comunes de la enseñanza básica teniendo por meta la generalización de la capacitación

<b>Programas de incentivos al trabajo docente</b>		
Incentivos para mejorar la Calidad (pagos por mérito o excelencia y por resultados de las escuelas en pruebas de medición)	Programa Nacional de Incentivos y Premio Galardón de Bogotá, 1995  Sistema Nacional de Evaluación por Desempeño (SNED), 1996  Carrera Magisterial e Incentivo Económico de Arraigo para los Maestros, 1990 Fundo de Manutencao e Desenvolvimento da Educacao Fundamental e Valorizacao do Magisterio, 1998	Colombia  Chile  México  Brasil
Políticas de Perfeccionamiento, Capacitación en Servicio y Programas de Desarrollo Profesional, en general	Centros Regionales de Profesores Microcentros Rurales Plan Decenal de Educación Programa de Formación Permanente de Docentes Red Federal de Formación Continua	Uruguay Chile R. Dominicana  Colombia Argentina
<i>Fuente: Elaboración propia</i>		

para la implementación de la Ley Federal de Educación. A fines de 1994 se acordó con los gobiernos provinciales un programa de capacitación en servicio constituido por circuitos y módulos orientados a satisfacer necesidades de los maestros. Entre 1995 y 1996 se dictaron más de 15.000 cursos de perfeccionamiento. Se organizó Prociencia, un programa de actualización y perfeccionamiento a distancia para maestros del nivel medio y superior y Forciencias para el perfeccionamiento de profesores de ciencias naturales (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación:1995/1997).

En Uruguay se creó un Programa de Capacitación de 3000 maestros de escuelas de contextos socio-culturales desfavorables en 1997 y 2000 en 1998 para enfrentar y solucionar el problema del fracaso al inicio de la escolaridad. También se realizaron cursos especiales para maestros que enseñan en Escuelas de Tiempo Completo y ciclos de capacitación más cortos con utilización de nuevos materiales didácticos y metodologías de enseñanza. También se han realizado esfuerzos especiales de capacitación de maestros en el uso de informática y se establecieron nuevos criterios de selección por concurso y pruebas de oposición para la contratación de maestros, directores e inspectores (Codicen:1998).

República Dominicana, dentro del Plan Decenal de Educación, también contempló políticas para la mejora de las condiciones de trabajo docente, estableciendo una escala salarial con base a méritos. Costa Rica, a su vez, invirtió fuertemente en el perfeccionamiento en servicio de los maestros a cargo de la ejecución del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica, el de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Unidocentes y los programas de renovación curricular. En el Cuadro N° 15, se resumen las principales iniciativas nacionales por invertir en la formación de los maestros y profesionalizar la carrera docente.

A este tipo de programas deben sumarse las políticas de mejoras del clima laboral y seguridad en el empleo implementadas en la mayoría de los países de América del Sur y algunos de Centroamérica y el Caribe (i.e. El Salvador, República Dominicana) así como las mejoras salariales de los maestros de básica y media que, según datos de la CEPAL, crecieron a un ritmo anual de entre 3% y 9%. El reciente Panorama Social de América Latina (1998) señala, textualmente, que el esfuerzo realizado en algunos países por reducir la brecha entre los sueldos de los maestros y los de otros trabajadores públicos calificados, explica entre el 70% y el 80% del incremento del gasto en

**Cuadro N° 15: Gasto público en educación América Latina y el Caribe 1980-1994**

Año	1980	1985	1990	1994
Gasto público (Miles de millones de US\$)	33.5	27.9	45.3	72.1
Gasto público como % del PNB	3.8	3.9	4	4.5
Gasto público per cápita (US\$)	94	70	103	152
Países desarrollados: gasto público como % del PNB:	5.4			
Países en desarrollo: gasto público como % del PNB	4.2			
Países desarrollados: gasto público per cápita (US\$)	1.179			
Países en desarrollo: gasto público per cápita (US\$)	45			

*Fuente: UNESCO Statistical Yearbook 1996 Citado en PREAL:1998*

educación y advierten que el examen de las actuales remuneraciones dejan en evidencia que:

- i) existen diferencias entre los sueldos de los profesores de enseñanza primaria y secundaria donde, por ejemplo, en Brasil, Panamá y Paraguay la remuneración promedio estandarizada de los segundos supera en 50% la de los primeros, mientras que en Bolivia, Chile y México son entre 10% y 20% más altos, y
- ii) hay disparidad entre los profesores de enseñanza pública y privada donde las retribuciones por hora de profesores de establecimientos privados son entre 10% y 20% más altas que las de maestros públicos. Se destaca además que, si el nivel de remuneraciones de los maestros es un factor que condiciona la calidad de la enseñanza, estas diferencias contribuyen a la desigualdad en la educación y su gra-

vitación aumenta con el paso de la educación primaria a secundaria (CEPAL:1999).

## 7.FINANCIAMIENTO

Los años 90 han presenciado una tendencia al aumento del gasto público en educación y se asiste a la emergencia de nuevas formas de financiamiento. Datos de la Cepal señalan que, en la mitad de los años noventa, 11 de 15 países incrementaron los recursos asignados a la educación constatando, además, que el gasto público se concentró en la educación primaria (CEPAL:1997). Con información más reciente se destaca que, el incremento del gasto en educación es un rasgo sobresaliente de la expansión del gasto público de la región y que entre 1990-1991 y 1996-1997 el gasto en educación como porcentaje del PIB aumentó de 2.8% a 3.7% y, como gasto por habitante, creció un 40%, pasando de 87 a 122 dólares en el promedio correspondiente a 15 países estudiados (CEPAL:1999).

El esfuerzo por aumentar la inversión por alumno también ha sido grande en los países de América Latina aún cuando el gasto continúa siendo bajo en comparación con los países más desarrollados. Al año 1990, Venezuela, Chile, Panamá, México, Costa Rica y Brasil invertían montos entre los US\$ 350 y US\$ 250. Uruguay, Colombia, Ecuador, Perú, Honduras y Bolivia montos entre los US\$ 188 y US\$ 72 y, en un tercer grupo de países, se ubicaban República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Paraguay y Haití con montos que no superaban los US\$ 50. Al año 1996, la situación había mejorado pero era claramente insuficiente para ofrecer una educación pública de calidad (Larrañaga, O.:1995). Comparativamente, la

**Cuadro N° 16: Gasto por Alumno en Dólares Constantes de 1992**

Subregión	1970	1980	1988	1993	Rango de Orden*
Andina	227	281	246	293	5to
Brasil	184	388	384	479	3ro
Cono Sur	498	612	307	496	2do
Caribe Anglófono	461	545	714	588	1ero
Centroamérica y Caribe hispano	200	212	184	196	6to
México	134	349	275	447	4to
Total	234	370	308	411	

*Fuente: PNUD:1998. \*El rango de orden es de la autora y corresponde al año 1993*

situación se presenta de la manera en que se muestra en los cuadros N°16 y17.

En la línea de las nuevas formas de financiamiento destacan dos políticas de reciente cuño: los fondos especiales para la asignación de recursos por desempeño y los bonos o “vouchers” educacionales. En el primer caso, se ubica el Fondo de Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Básica Fundamental y Valorización del Magisterio en Brasil y el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED), en Chile. El Fondo provee financiamiento para la educación básica a través de una política de transferencias de recursos tributarios de un nivel de gobierno a otro para compensar diferencias regionales, garantizar iguales recursos por estudiante y proveer recursos para incrementar los niveles salariales del magisterio para mejorar su desempeño y restituir la dignidad profesional. El SNED, en Chile, estipula que los establecimientos cuyo desempeño ha sido calificado como excelente con base en los resultados del SIMCE, reciban como incentivo una subvención mensual por alumno. Dichos establecimientos se seleccionan cada dos años y representan cerca del 25% de la matrícula regional. En Colombia, por último, existe desde 1996 el Programa Nacional de Incentivos para la Calidad de la Educación que distribuye anualmente un fondo financiero entre los 2000 mejores establecimientos y cerca de 40 mil maestros pos-

tulados en cada plantel como los mejores. Todas estas son experiencias de innovación reciente cuyos resultados aún deben evaluarse (Paes de Barros, R., et.al.:1997; Romaguera, P. et.al.:1998).

Con respecto a los “vouchers” o bonos educacionales, se habla de tales cuando los gobiernos otorgan pagos a las familias para matricular a sus hijos en escuelas de su elección, públicas o privadas. Estos pagos pueden ser efectuados directamente a los padres o, indirectamente, a las escuelas seleccionadas. Su objetivo es subsidiar la demanda y aumentar las posibilidades de elección de los padres así como estimular la competencia entre los establecimientos por la captación de los alumnos(West, E., : 1997). Chile y Colombia son los dos casos más conocidos de la aplicación de la política en América Latina. El primero, estableció desde 1981, un pago o subvención escolar, por alumno que asiste a clases en establecimientos subvencionados, diferenciando por nivel y modalidad de enseñanza al que añadió, en 1993, un sistema de financiamiento compartido abierto a todo el sistema particular subvencionado con excepción de la educación básica municipal. Colombia, introdujo un sistema de “vouchers” en 1992 que , en 1994, estaba siendo aplicado en 216 municipalidades beneficiando, mayoritariamente, a hijos de familias pobres que ingresaban al sexto grado . Estos se introdujeron como una forma de responder a la escasez de vacantes de nivel secundario en las escuelas públicas y reducir la sobrepoblación de alumnos en el

*Cuadro N° 17: Gasto Público Corriente según niveles de educación en países seleccionados: 1995 (en%)*

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Primaria</b>	<b>Secundaria</b>	<b>Terciaria</b>	<b>Otros</b>
Argentina	1990	50.5	26.1	17.6	5.8
Bolivia	1989	73.7	13.5	2.9	10.0
Brasil	1989	48.8	6.9	25.6	18.8
Chile	1992	56.1	14.9	20.6	8.5
Colombia	1992	43.6	37.3	19.1	0.0
Costa Rica	1991	38.1	21.7	36.1	4.2
Ecuador	1992	32.1	33.7	22.7	11.5
Haití	1990	53.2	18.9	9.1	18.8
Honduras	1991	49.1	17.2	18.2	15.5
México	1992	34.7	26.6	14.7	23.9
Nicaragua	1992	60.5	17.9		21.6
Panamá	1992	31.5	20.5	26.1	22.0
Paraguay	1991	42.2	25.0	19.3	13.6
Re.Dominicana	1992	49.4	14.9	13.7	22.0
Uruguay	1992	35.7	29.9	24.6	9.9
Venezuela	1990	23.5	4.5	40.7	31.3

*Fuente: PNUD (1995) en Larrañaga, O., PNUD 1997*

sistema público. La transferencia de recursos financieros a las escuelas también se encuentra en el modelo centroamericano de autonomía escolar donde, como se viera, la administración de recursos por las comunidades escolares es una práctica en curso.

## **8. ACERCAMIENTO ENTRE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO**

Los años noventa no sólo han presenciado la emergencia de nuevos pactos por la educación sino también una presencia mucho más activa de actores privados en tareas de la reforma. Así, a la participación del sector empresarial en la mayoría de los esfuerzos nacionales por definir agendas concertadas se suman las acciones desarrolladas por las fundaciones privadas en materia de innovación educativa y actividades complementarias a las reformas.

Varios países destacan por lo anterior. Entre ellos, República Dominicana donde el sector empresarial tuvo un papel protagónico en el diseño y puesta en marcha del Plan Decenal de Educación. En Colombia, las Fundaciones FES, Fundación Social, Restrepo Barco y Corona han estado activas en áreas complementarias de la propuestas de reforma en curso. En Brasil, desde comienzos de los años 90 existe el Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE), una organización de fundaciones e institutos privados que comparten la decisión de invertir en programas sociales. Entre los socios de esta agrupación que invierten en el área de la reforma educativa destacan la Fundación Bradesco, el Instituto C&A de Desarrollo Social, la Fundación R. Marinho, Clemente Mariani y Odebrecht así como proyectos educacionales de mejoría de la red de establecimientos públicos desarrollados por otros actores privados en Estados del país. En Chile, la Fundación Andes financia proyectos de innovación educativa en el nivel de la enseñanza media y aporta recursos para becas de perfeccionamiento de maestros al igual que la Fundación Antorcha, su par en Argentina.

Distinta, por ser un instrumento legal que favorece la participación de actores privados en el mejoramiento de la educación pública, es la Ley de Donaciones con Fines Educativos promulgada en Chile, que establece un beneficio tributario para los contribuyentes del Impuesto de Primera Categoría que les permite deducir impuestos vía donaciones para el financiamiento de proyectos educativos debidamente aprobados por autoridades regionales (CIDE:1998).

Estos y otros esfuerzos similares dejan en evidencia que, actualmente, existe una tendencia en el sector privado (incluyendo aquí a los empresarios y otros actores estratégicos) por participar más activamente en los procesos de reforma y en el diseño de programas que contribuyan a la mejoría de la calidad y equidad de la educación y la enseñanza. Las experiencias en curso demuestran, sin embargo, que lo que predomina es el apoyo a proyectos dirigidos a mejorar la infraestructura y equipamiento de las escuelas públicas y capacitar profesores. Faltan, en general, elementos que permitan que esta colaboración se extienda más allá del aporte financiero e incida también en la definición de estrategias y políticas orientados a mejorar la gestión del sistema educativo o promover asociaciones para innovar en materia de cambio educativo (Puryear, J.:1996).

En general, se conoce poco sobre los resultados de proyectos y programas que buscan fortalecer la participación privada en el sector educativo. Existe, también, un relativo divorcio entre las instancias técnicas de cada sector. La falta de sistematización y evaluaciones impiden un mejor conocimiento y uso de las lecciones que dejan estas prácticas. Actualmente se habla de la necesidad de una mayor coordinación de las acciones, intercambio e información. Una mejor articulación con los ejecutores de las políticas públicas también evitaría los riesgos de aumentar las desigualdades cuando no se cuenta con mecanismos reguladores o de invertir en los que más tienen dejando de lado a quiénes no tienen acceso a fuentes diversificadas de financiamiento.

### III. BALANCE Y DESAFIOS

## 1. LOS RESULTADOS

### 1.1. El actual escenario

De acuerdo a las tendencias anteriores y comparado con la década de los ochenta, los años noventa presentan un escenario más favorable a lo que se espera de una educación reformada desde varios puntos de vista:

- Se han establecido acuerdos nacionales para concebir la educación y su reforma como una política de Estado, no sujeta a los vaivenes de los cambios de gobierno, dictándose nuevas leyes y normas que facilitan el tránsito hacia una nueva institucionalidad y que permiten diseñar estrategias para el mediano y largo plazo,
- Desde un punto de vista institucional existe una mayor descentralización y una tendencia hacia ampliar los espacios de decisión a nivel de los establecimientos. Gradualmente se avanza en el fortalecimiento de la autonomía administrativa, curricular y pedagógica manteniendo en el nivel central aspectos que tienen que ver con el diseño y supervisión de las políticas, la regulación de la equidad, coordinación y provisión de información pública y evaluación de resultados,
- Existen programas de mejoría de la calidad y equidad de la enseñanza básica y un relativo dominio de lo que funciona y no funciona en materia de reformas en este nivel. Se han puesto en marcha reformas curriculares y se experimenta con ampliaciones de jornadas. La focalización de los programas hacia los grupos más vulnerables ya son aceptadas como parte de lo que se espera que sea el nuevo rol del Estado en la educación,
- Aún cuando la participación en pruebas internacionales de conocimientos es extremadamente baja, existe una mayor preocupación por los resultados del aprendizaje y por la responsabilidad pública de la escuela que se expresa en la cuasi universaliza-

ción de los sistemas nacionales de medición de rendimiento estudiantil,

- En el nivel de la enseñanza media, que en el caso de los países de mayor desarrollo relativo recién comienza a reformarse, existe un diagnóstico certero de los problemas no así una reflexión y un dominio sobre sus múltiples aristas y las estrategias más adecuadas para dar solución a los problemas,
- Existe una tendencia positiva hacia la mejoría de la remuneración docente y la profesionalización de su trabajo que, de mantenerse, podría incidir en la calidad de la educación y la enseñanza. Algo similar a lo que ocurre con los programas de perfeccionamiento y otros incentivos con los que recién empieza a experimentarse,
- En cuanto al financiamiento, se da una marcada tendencia a invertir en los niveles inicial y básico de la educación. En aquellos países de mayor desarrollo educativo y transición demográfica avanzada se empieza a invertir en la reforma de la enseñanza media a medida que se consolidan las transformaciones en el nivel básico.

### 1.2. Avances importantes para magros resultados

A pesar de estos avances, sin embargo, los países latinoamericanos todavía no cuentan con una escuela pública de calidad para todos. Si bien las reformas están operando en una dirección deseada sus resultados no son aún suficientes para alcanzar los objetivos de calidad, equidad y eficiencia necesarios para superar los problemas y desafíos del futuro según se desprende de los datos siguientes.

#### **Persisten las brechas entre países y estratos sociales en cada país,**

Aún cuando en la última década han mejorado los niveles educativos de la población, el progreso de la región ha sido lento. Según estudios recientes, si bien



la cobertura es casi universal en los grados inferiores, disminuye rápidamente a medida que se acerca al nivel secundario. La desproporción entre los grupos de educación primaria y secundaria es un rasgo que distingue a América Latina de cualquier otra región del mundo. Esta es la región donde más elevada es la proporción de trabajadores con educación primaria y donde más reducida es la proporción de trabajadores con estudios secundarios. Dentro de este patrón regional, existen grandes diferencias entre países. En un extremo se encuentran países como Guatemala o Haití, donde la mitad de la población no tiene ninguna educación, y el promedio de años de escolaridad de los adultos es de menos de tres años. En el otro extremo, países de mayor desarrollo relativo como Argentina y Chile, donde el promedio de escolaridad supera los ocho años, aproximándose al nivel de los países desarrollados. La elevada importancia relativa del grupo con alguna educación primaria, se aprecia en forma marcada en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Paraguay, donde más de la mitad de la población mayor de 25 años sólo tiene alguna educación primaria. La reducida importancia del grupo con alguna educación secundaria es manifiesta, especialmente en El Salvador y Honduras, con menos de 10% de la población en este grupo (Banco Interamericano de Desarrollo:1998).(Cuadro N° 18).

Respecto de la distribución de las oportunidades educativas, según los mismos datos del BID, en la mayoría de los países la educación continúa peor distribuida de lo que se podría esperar, a excepción de Guyana y varios países de el Caribe de habla inglesa. En estos, tan sólo el 5.4% de la población adulta carece totalmente de escolaridad, muy por debajo del 33% que presentan los países hispanos de la región. Datos recientes permiten afirmar que en los países

latinoamericanos las diferencias en los logros educacionales de los distintos estratos socio-económicos son poco apreciables en los primeros años de escolaridad pero luego aumentan notoriamente. En promedio, el 94% de los niños de estratos pobres de Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, y el 76% de los niños pobres de Guatemala, Haití y República Dominicana se matriculan y terminan el primer año de primaria. Esos porcentajes son inferiores, pero no muy diferentes a los de los estratos medios (99% y 92% respectivamente) e incluso a los de estratos altos (99% y 96% respectivamente). Pero ya en el quinto año de escolaridad, solamente permanecen en el sistema un 63% de los niños del estrato pobre en los países de América del Sur y un 32% en los de América Central y del Caribe. En el noveno año, los porcentajes se reducen a 15% y 6%, respectivamente. En contraste, en el estrato alto terminan el quinto año el 93% y 83% de los niños de los dos grupos de países y el 58% y el 49% llegan a completar el noveno año. Esta mala distribución de la educación en América Latina, en general, no se atribuye a problemas de acceso de los pobres al sistema escolar, sino a las elevadas tasas de repitencia y deserción entre los pobres. Los sistemas escolares se transforman así en lugares altamente estratificados y no constituyen un mecanismo de movilidad social, ni de reducción de las diferencias de ingresos (Banco Interamericano de Desarrollo:1998).

### **La mejoría de los rendimientos es lenta sobre todo para los pobres**

Las comparaciones internacionales dejan en evidencia el bajo rendimiento de los países latinoamericanos. En una prueba mundial de aptitud matemática y científica a nivel de cuarto grado realizada en 1996 Colombia, uno de los países participantes, ocupó el

*Cuadro N° 18: Brechas educativas en América Latina y el Caribe - 1995*

	América Latina	Países con nivel similar de desarrollo económico
Porcentaje que completa cuarto grado	66%	82%
Promedio de años de escolaridad de la fuerza de trabajo	5.2	7.0

*Fuente: Informe del BID, 1996, p. 242 Citado en Preal:1998*

lugar número 40 entre los 41 países examinados, es decir, un lugar por debajo de todos los países de Asia, Europa Oriental y Oriente Medio que participaron en el estudio. México, el otro país que participó en la prueba, no permitió que se informara sobre los puntajes obtenidos (Wolff, L.:1997). Los resultados de una prueba anterior para medir la aptitud de lectura de niños de nueve años también son preocupantes. Venezuela el único país de América Latina que participó en el estudio obtuvo el puntaje más bajo entre los veintisiete países que participaron. En un estudio sobre las aptitudes matemáticas y científicas realizado en 1992, niños brasileños de Sao Paulo y Fortaleza obtuvieron puntajes que los colocaron en el penúltimo lugar entre los 19 países participantes. Estos países merecen un reconocimiento por el hecho de haber sometido a sus sistemas escolares a una competencia internacional, pero el nivel de desempeño indica la gravedad de la crisis educativa que perdura en América Latina (Cuadro N°19).

A nivel nacional, los informes oficiales que dan cuenta de los resultados de las pruebas de medición de calidad, muestran también lentitud en los progresos de la escuela

la pública y persistencia de las brechas entre los niveles de conocimiento que adquieren los hijos de los grupos más pobres en la sociedad. En general, los resultados de las pruebas nacionales indican que una proporción importante de los niños que asisten a establecimientos públicos rinden poco o abandonan los estudios sin los conocimientos o la preparación básica que necesitan para obtener y conservar un buen empleo y muy pocos logran adquirir el conjunto de competencias y la base de destrezas y cualidades personales exigidos por las sociedades modernas. Así, al menos, lo indican los informes anuales del SIMCE en Chile (1998), SAEB en Brasil (1999), SINEC en Argentina (1997) y el sistema de medición del Uruguay (1998).

**En lo institucional, existen obstáculos políticos y técnicos que deben superarse.**

Si bien los cambios institucionales han traído aparejados sistemas más desconcentrados, descentralización curricular y pedagógica, avances en la autonomía financiera y administrativa en las escuelas y avances en la modernización de la gestión ministerial, persisten obstáculos políticos en áreas difíciles de transformar.

**Cuadro N° 19: Aprovechamiento escolar en Matemáticas y Ciencias en 5 países de América Latina y el Caribe, por tipo de escuela Estudio Piloto TIMSS de Aprovechamiento en Niños de 13 Años, 1992**

	Elite privada	Bajo nivel ingresos priv. o alto nivel ingresos públ.	Bajo nivel de ingresos pública	Rural pública
<b>Matemáticas</b>				
Argentina	50	41	33	29
Colombia	66	32	27	35
Costa Rica	72	59	44	43
Rep. Dominicana	60	41	29	31
Venezuela	44	29	55	33
Promedio nacional de Tailandia:	50			
Promedio Nacional EE. UU:		52		
<b>Ciencias</b>				
Argentina	45	43	37	28
Colombia	47	29	36	37
Costa Rica	66	59	50	50
Rep. Dominicana	52	38	29	29
Venezuela	55	38	37	35
Promedio nacional de Tailandia:	55			
Promedio Nacional EE. UU:		55		

*Fuente: Schiefelbein 1995, Cuadro N° 6. Citado en Preal:1998*

En el campo de las transformaciones institucionales los obstáculos más frecuentes se relacionan, técnicamente, con falta de competencias humanas e instituciones capaces. También con la ausencia de redes eficientes de información y comunicación para facilitar la interacción entre actores e involucrar al conjunto de la sociedad en el proceso de reformas. Políticamente, se relaciona con las fuerzas que actúan en oposición al cambio sea por cuestiones de intereses corporativos o institucionales, sea por los efectos que las transformaciones pueden tener sobre sus conquistas sociales o estilos de gestión. Entre las fuerzas políticas que inciden, a favor y en contra, de los cambios propuestos se mencionan las propias instituciones de gobierno y sus prioridades, las organizaciones gremiales, las de los docentes y de los empresarios.

Respecto de los sindicatos de maestros es frecuente escuchar que estos han estado a la defensiva en materia de reformas y los conflictos entre estos y su empleador, el Estado (municipal, estatal o federal) ha dificultado algunos procesos. El uso de las huelgas como instrumento de reivindicación laboral ha sido utilizada en prácticamente todos los países y son pocos los casos donde los gremios de maestros han influido en la orientación de las reformas. De hecho, los desacuerdos parecieran estar relacionados no con la reforma en sí, sino con el modelo organizacional subyacente que propone sistemas de cooperación en el que el sindicalismo aún no encuentra su lugar. Estudios recientes señalan que la mayoría de los sindicatos están en desacuerdo con los procesos de descentralización, que obligan a una redistribución interna del poder las políticas privatizadoras, que atentan contra la ideología primaria de los sindicatos tradicionalmente a favor del carácter público de la educación y lo inconsulto de las reformas. Por otra parte, si bien las reformas han incluido mejoras en los salarios docentes son pocas las que han logrado una mejoría integral de las condiciones de trabajo y una mayor participación en el diseño de políticas. A la larga, esto ha acarreado fuertes resistencias a avalar cambios en el cuerpo normativo de la actividad, y en las propias reformas, por temor a que se reviertan condiciones obtenidas a través de mediaciones sindicales (Tiramonti, G.:1999).

Respecto de los gobiernos locales, no han sido pocos los países donde se ha resistido las reformas de descentralización particularmente allí donde estas fueron impulsadas por razones de financiamiento más que por

motivos de calidad y gestión efectiva. Las burocracias centrales tampoco han estado ajenas a estos procesos debido, básicamente, a la pérdida de derechos adquiridos y capacidad de gestión. A esto se suma que, muchas veces, las reformas han incluido procesos de modernización de los aparatos burocráticos orientados por los principios de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Para esto se ha recurrido a la intervención de profesionales y expertos con una calificación muy por sobre la media de los funcionarios administrativos. Esto ha provocado la constitución de un cuerpo con tendencias vanguardistas, muy poco propenso a sostener un proceso de transformación basado en aprendizajes conjuntos de las nuevas reglas y muy proclives a la construcción de mecanismos de regulación y control que se apartan de los modelos tradicionales de gestión y las relaciones jerárquicas que norman las relaciones intersectoriales (Braslavsky, C., et.al.:1996; Corrales, J.:1999)

Lentamente, se ha avanzado en la superación de algunos de estos problemas y aprendido lecciones de la práctica. Persisten, sin embargo, obstáculos que necesitan superarse para consolidar los cambios institucionales, reorganizar las prácticas y diseñar nuevas estrategias para acelerar los procesos de mejoría de calidad y equidad.

### **El financiamiento, siempre insuficiente**

El tema del financiamiento es uno de los más complejos en la agenda educativa. Sin importar el monto de recursos que la sociedad le asigne a la educación siempre hay nuevas carencias y necesidades no remediadas. De ahí que éste sea un tema abierto a nuevas iniciativas que, con creatividad, permitan asegurar el buen uso de los recursos disponibles y procurar nuevas fuentes de una diversa variedad de agentes, además de los gobiernos.

Algo de ello se ha logrado de esta década. Existen estrategias para mejorar la eficiencia del sistema siendo, algunas de ellas, el del aumento de las horas de clase en algunos países. En otros, la introducción de tecnologías nuevas a bajo costo y estrategias que se apoyan en actores locales para disminuir costos de personal. Los sistemas de financiamiento compartido para mejorar el gasto por alumno y los bonos o subvenciones escolares son otras alternativas sobre las que se construye para mejorar el rendimiento interno del sistema. Tanto como el utilizar los resultados de las evaluaciones para focalizar la atención educativa en las escuelas más pobres y de peor rendimiento.

Sin embargo, aún queda por hacer en materia de lograr un compromiso financiero estable de la sociedad con el desarrollo educativo en los respectivos países y de diseñar estrategias que aseguren que, con mayores recursos, se obtendrán resultados mejores. En este sentido, uno de los grandes desafíos de futuro radica en experimentar con alternativas que permitan un uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles para lograr con ellos mejores resultados.

Aún cuando una de las recomendaciones frecuentes respecto del financiamiento consiste en sostener la necesidad de mantener el crecimiento de la inversión, pública y privada, en educación hasta alcanzar al menos un recomendado 7% del producto (Chile, 1994; Colombia, 1999) también se recomienda elevar el gasto por alumno a niveles más cercanos a lo que invierten los países desarrollados y de industrialización reciente y explorar nuevas alternativas financieras entre actores privados (PREAL 1997). Lentamente, se avanza en esta dirección y algunas de las experiencias en curso ofrecen lecciones valiosas al respecto. Sin embargo, aún falta en materia de probar nuevas formas de financiar la educación y potenciar lo que se tiene con una mejor administración.

Por último, parece existir un relativo consenso respecto de la necesidad de diseñar nuevas estrategias a partir de recomendaciones de política que incluyen: incrementos de presupuesto destinado a las escuelas más pobres (sobre todo en primaria) mediante la reasignación de recursos que financian actividades de escasa relevancia social; destinar una menor fracción del presupuesto al nivel superior de la enseñanza dejando que sus gastos se cubran por los futuros profesionales que recibirán sus beneficios; reasignar recursos hacia el sector prioritario de las escuelas reduciendo las burocracias centrales y obtener aportes económicos de las familias o aportes del sector privado para apoyar a escuelas y alumnos pobres (Larrañaga, O:1997; Schiefelbein, E.:1997).

### **1.3. La mejoría de las capacidades de gestión, aún pendientes**

Al menos tres elementos destacan en el ámbito de la gestión:

i) la descentralización y mayor autonomía y responsabilidad a las escuelas con el consecuente fortalecimiento de las capacidades de gestión de sus directivos y docentes;

ii) la participación de la comunidad local en la gestión y el financiamiento de los establecimientos y  
iii) el desarrollo de competencias administrativas que posibiliten una efectiva gestión de los recursos e insumos que se ponen a disposición para proporcionar iguales condiciones de aprovechar oportunidades a todos los alumnos.

Como ya se indicó a lo largo del texto, las reformas institucionales de los noventa pusieron el acento en los cambios organizacionales y en la desconcentración o descentralización de la gestión. Estos cambios, sin embargo, no llevaron aparejados una política de capacitación para la gerencia de políticas públicas, ni un debate informado sobre el sentido de los cambios, el porqué de las prioridades o el cómo proceder para lograr los objetivos propuestos. Muchas veces, los cambios en los estilos de gestión y la mayor autonomía derivaron en problemas asociados a la desigualdad frente a variables sociales y económicas (Tedesco, J.C.:1998). En otras oportunidades, se transfirieron responsabilidades sin los necesarios recursos y asistencia técnica para asumirlas en propiedad.

La enorme diversidad de experiencias en los países de la región ha permitido, hacia fines de esta década, extraer lecciones que resultan valiosas al momento de intentar nuevos cambios o perfeccionar las políticas vigentes. Algunas de estas lecciones fueron reseñadas en el texto siendo una de las más relevantes el poder afirmar que más que reconocer una simple dicotomía entre modelos centralizados y descentralizados lo importante es definir dimensiones y funciones respecto de los problemas de regulación, planificación, administración y financiamiento u otros ámbitos que admiten cambios más allá de las reformas puntuales que traspasan, con distinta intensidad, la responsabilidad de la provisión del servicio educativo a niveles de gobierno local y, en algunos casos, a los propios establecimientos.

Cualquiera sea el caso, la descentralización en la región es una mega-tendencia y existen espacios para perfeccionar políticas y estrategias así como para profundizar estos procesos. Tanto como para involucrar a las escuelas, aumentar el grado de autonomía local e incentivar una mayor participación de la comunidad. Estos aspectos parecen ser, por ahora, un potencial poco explorado de reformas. Tal como las líneas que tienen que ver con el desarrollo de las capacidades gerenciales de los directores de establecimiento

y la provisión de asistencia técnica y acompañamiento técnico-pedagógico a los maestros de escuela para minimizar las potenciales consecuencias negativas que la descentralización puede tener sobre equidad, calidad y desempeño docente (PNUD:1998; Larrañaga, O.:1998).

#### **1.4. Los maestros, tema recurrente**

El tema es recurrente en el debate y está pendiente en la agenda inconclusa de las reformas. Los avances son lentos dadas las resistencias del gremio a las opciones de política en curso por una parte. Por otra son todavía pocos los instrumentos aplicados para ofrecer condiciones de trabajo dignas y poder reclamar, a cambio, eficiencia en la operación del sistema y excelencia en los resultados del aprendizaje. Aunque pocas, existen reformas para vincular remuneraciones y beneficios a indicadores de productividad y logro educacional. Se han creado premios e incentivos no monetarios (como intercambios y premios a la excelencia) para estimular el buen desempeño individual. Hoy se acepta mejor las evaluaciones de rendimiento y hay buenos indicios respecto de las políticas de selección y contratación de docentes particularmente en los establecimientos que operan con mayor autonomía para tales efectos. Aunque lentamente, también se empieza a invertir en la formación inicial de los maestros y se mejoran los sistemas de selección de postulantes a la carrera magisterial lo que, en el largo plazo, puede incidir positivamente en la conformación de un cuerpo profesional acorde con las nuevas realidades institucionales y con los actuales requerimientos a los procesos de enseñanza-aprendizaje.

## **2. CUATRO HIPOTESIS POSIBLES PARA EXPLICAR LA SITUACION**

Se indicaba, al introducir este trabajo que, al menos cuatro hipótesis podían utilizarse para explicar la situación educativa en la región. La primera, y más pesimista, consiste en suponer que las políticas en curso no son las más adecuadas para lograr los objetivos de equidad, calidad y participación perseguidos por las reformas. Una segunda hipótesis consiste en sostener que, siendo las políticas correctas, las reformas en curso aún no rinden sus frutos sea porque han sido incompletas o porque no ha pasado el tiempo necesario

para ver sus efectos. La tercera hipótesis se relaciona con una necesaria consolidación y profundización de los cambios que prueban tener éxito y la introducción de medidas correctivas para los que demuestran lo contrario a fin de avanzar en el diseño de una nueva generación de reformas. Y por último, una hipótesis que vincula los problemas educativos con variables sociales y económicas lleva a sostener que las reformas en curso no son suficientes para alcanzar los objetivos deseados y que se requiere además de la puesta en marcha de otros procesos para acelerar la velocidad y los resultados de los cambios.

### **2.1. Adecuación de las políticas**

Definitivamente, esta no parece ser la hipótesis más relevante para explicar los resultados de las reformas en curso. Los consensos sociales respecto de la necesidad de transitar de un paradigma tradicional a uno moderno basado en premisas de calidad, equidad, eficiencia y participación parecen ser compartidos, sino por todos, al menos por una amplia mayoría de los actores que se involucran en el diseño y ejecución de políticas y programas de reforma educativa. Más aún, efectos no deseados de las mismas, sobre todo en décadas pasadas, se encuentran en vías de ser o han sido corregidos en un número considerable de países. Tal es el caso, por ejemplo, de efectos negativos de la descentralización de la gestión sobre la calidad de la enseñanza en sectores pobres o los que se produjeron sobre la situación del magisterio como resultados de estas y otras medidas de cambio institucional.

### **2.2. Procesos incompletos o tiempo insuficiente**

Son factores que sí pueden explicar, en parte, los resultados poco satisfactorios de los procesos en curso. En general, es tremendamente difícil medir la magnitud y alcance de las reformas en el período de una década. No sólo por la falta de información confiable sino porque se necesita de dos o tres decenios para observar cambios en el rendimiento interno del sistema educativo y en los resultados del aprendizaje. Niños que actualmente se incorporan a una escuela mejorada, con maestros capacitados y con itinerarios claros con respecto a la enseñanza demorarán, con suerte, veinte o más años en probar que adquirieron los conocimientos y competencias básicas para desenvolverse en la sociedad, sea dando continuidad a sus estudios o incorporándose exitosamente al mundo del trabajo.

Por otra parte, también toma tiempo consensuar y socializar las políticas entre los actores. Políticas diseñadas a comienzos de los noventa recién empiezan a formar parte del ideario común a fines de la década. Se ha tenido que vencer resistencias, corregir rumbos, concertar esfuerzos, alcanzar consensos. De hecho, la mayoría de las políticas de los noventa son de carácter macro y ha costado, tiempo y esfuerzo, lograr que se operacionalicen en programas y proyectos hasta el nivel de la sala de clase. Más aún, es probable que pueda requerirse aún más tiempo para lograr efectos satisfactorios en los resultados a partir del diseño de instrumentos y adopción de medidas pedagógicas que permitan la mejoría de los aprendizajes e incrementen la participación de la comunidad escolar en la gestión educativa.

### **2.3. Necesidad de consolidar y profundizar las reformas en curso**

Muchas de las reformas en curso, dada su juventud, necesitan consolidarse y profundizarse. Algunas políticas necesitan perfeccionarse. Esto es particularmente válido para aquellas que tienen que ver con los cambios institucionales y de gestión que afectan más fuertemente a los actores del sistema. Todavía existe una agenda pendiente y un debate abierto sobre el rol del Estado en la educación y el grado hasta el cual debe involucrarse en la conducción de los procesos. Los gremios docentes necesitan salir de los esquemas confrontacionales en que muchas veces se han ubicado sus organizaciones y se requiere de un esfuerzo conjunto de Estado y actores sociales para alcanzar acuerdos respecto de la orientación de las reformas, el tipo de instrumentos que se requiere para alcanzar los objetivos deseados, establecer las responsabilidades de cada cual y promover alianzas estratégicas para avanzar los cambios.

De aceptarse como una hipótesis plausible que la consolidación y el fortalecimiento de algunos ámbitos de las reformas podría llevar a mejores resultados y mayores posibilidades de alcanzar objetivos sociales y económicos es un hecho que el cerrar la actual agenda, consolidar algunos cambios y profundizar otros son una condición de éxito en el futuro cercano.

Entre las tareas pendientes destacan la necesidad imperiosa de universalizar la educación inicial para los menores de 0 a 5 años proporcionando atención edu-

cativa temprana y promoviendo mejores ambientes escolares para favorecer el aprendizaje a los hijos de las familias más pobres, meta que está lejos de alcanzarse en América Latina y que representa uno de los desafíos principales a futuro. Continuar invirtiendo en la mejoría de la calidad y equidad de la educación es otra de las tareas que requerirá de esfuerzos nacionales en el mediano y largo plazo. Al igual que impulsar la modernización de la educación secundaria y mejorar la preparación general para el mundo del trabajo. Y, junto a lo anterior, trabajar en la línea de la formulación de una política integral para los docentes que, además de considerar medidas conducentes a la profesionalizar el trabajo pedagógico y mejorar la remuneración de los maestros, considere medidas destinadas a reformar su formación inicial y establecer incentivos que hagan atractiva la profesión.

Dentro del ámbito de las tareas pendientes se inscribe, también, el establecer un mejor y más adecuado vínculo entre quienes formulan las políticas y quienes las ejecutan al nivel de los establecimientos, es decir, los maestros y otros actores locales. Existe acuerdo respecto del rol protagónico que les cabe a los docentes en la aplicación de las reformas y en asegurar la vigencia de escuelas efectivas. Para esto, no sólo bastan las políticas de mejoría, sea de condiciones de trabajo o de perfeccionamiento sino que se requiere, además, un acercamiento con las familias y con el entorno local así como capacidades para diseñar estrategias que hagan posible cooperar con la primera e identificar posibilidades de colaboración con las segundas. Ello, tomando como base las recomendaciones y opciones de política más adecuadas para una mejor relación en beneficio de la escuela y los aprendizajes.

El sólo cumplimiento de la agenda pendiente ya representa un volumen de trabajo significativo en materia de reformas sin considerar que, además, se debe anticipar algunos efectos de distinto tipo que resultarán del cambio tecnológico y la revolución de las informaciones. La incorporación de tecnologías de punta a las escuelas representan todo un ámbito de reformas en el que recién comienza a experimentarse y que no sólo requerirá de medidas especiales sino de nuevos esfuerzos de capacitación y perfeccionamiento para evitar nuevas brechas de equidad.

Ello, sin contar con el esfuerzo especial que debe hacerse para revitalizar la investigación educativa y

generar nueva información y conocimientos para la toma de decisiones y el diseño de políticas.

Paralelamente, se requiere evaluar lo realizado para extraer lecciones de la práctica. En general, la década de los noventa, fructífera en propuestas y políticas, no ha puesto el mismo esfuerzo en evaluar lo realizado, ni ha invertido en la investigación educativa. Comparado con la década anterior, el esfuerzo de producir nueva información y conocimientos ha disminuido en estos años y se ha modificado, de manera importante, la composición y funcionamiento de este campo de trabajo.

## **2.4. La educación por si sola no es suficiente**

Las expectativas que actualmente se tiene sobre el aporte que la educación y su reforma pueden hacer a la superación de la pobreza, a la competitividad de las naciones, la productividad de las personas y la construcción de democracias más sólidas y estables son, muchas veces, desproporcionadas en relación a lo que objetivamente puede aportar a estos procesos.

Hoy es frecuente escuchar que parte importante de estos procesos -dependen- de la posibilidad de lograr una educación de calidad, equitativa, moderna y eficiente. Lo cierto, sin embargo, es que si bien la educación puede contribuir al logro de algunos de estos propósitos, el entorno social, el clima del hogar y el capital cultural de las familias son factores claves del éxito educativo y se asocian fuertemente al estrato social de origen. En este sentido, y según lo demuestran estudios recientes, la equidad en el acceso a la educación y la permanencia en las escuelas así como las oportunidades de bienestar de los jóvenes quedan generalmente plasmadas por el patrón de desigualdades prevalente en la generación anterior (CEPAL:1998). Frente a esta realidad, las reformas de la educación emprendidas en numerosos países latinoamericanos pueden resultar insuficientes para reducir la falta de equidad si no se prevén medidas que contrarresten el impacto negativo de las condiciones del hogar y de la situación laboral e ingresos de las familias.

De igual forma, si bien se ha demostrado que la educación incide fuertemente sobre los ingresos y la productividad de las personas, también es cierto que los avances en estas materias dependen, en gran medida, de la capacidad de los países para generar empleos productivos y mantener un crecimiento econó-

mico sostenido. Ambos son determinantes del nivel educativo y tipo de capacidades que requerirá la sociedad de las escuelas pero estos dependen de factores económicos y políticos. Dado que no pueden lograrse resultados a partir de políticas aisladas le cabe a la educación revertir, en el sistema escolar y las escuelas, las condiciones que impiden los logros de la equidad en el acceso al conocimiento y proveer una educación de calidad que compense el desigual capital de origen de los que se benefician del servicio.

Sin políticas que ataquen integralmente la pobreza, sin embargo, se hace difícil lograr objetivos de equidad y se perderá parte de los esfuerzos realizados por mejorar la calidad, la gestión y eficiencia del sistema escolar en su conjunto. Una tarea pendiente desde mucho en los países de la región, que escapa al ámbito propiamente educativo y que requiere de transformaciones que trascienden el sector. Un tema, sin embargo, sobre el que se debe llamar la atención para evitar expectativas falsas y para explicar, en parte, resultados insatisfactorios en los procesos de reforma.

## **3. TAREAS PENDIENTES Y DESAFIOS EMERGENTES**

Las reformas educativas de los noventa son la culminación de un prolongado proceso de reflexión e intervenciones que dieron por resultado políticas que apuntan en una dirección deseada pero que aún no logran los resultados esperados. Si bien con ellas se ha logrado situar el tema de la educación y su reforma en un lugar prioritario de la agenda pública y detener las tendencias de deterioro educativo en la mayoría de los países de la región aún no se logra completar los cambios iniciados, ni extraer lecciones de los mismos para elaborar otra agenda de políticas que guíe los cambios de una nueva etapa. Tampoco se ha logrado alcanzar los objetivos de equidad, calidad y eficiencia deseada lo que, en parte se debe a factores educativos y mucho a problemas que trascienden la educación y la enseñanza y tienen que ver más con las condiciones generales en las que se dan estos procesos.

Hoy se asiste al fin de una década y, más que una época de cambios, se vive un cambio de época. Esta trae aparejadas nuevas interrogantes y nuevos desafíos para la educación y la enseñanza, obliga a completar y evaluar los cambios iniciados, cerrar la agenda

pendiente y avanzar en el diseño de una nueva generación de reformas. Así lo amerita un contexto emergente al que se caracteriza por una globalización más acentuada, una revolución electrónica, cambios en la productividad del conocimiento sumado a profundas transformaciones en la estructura demográfica de los países, en la composición de las familias, el papel de la mujer en la sociedad, el debilitamiento de los lazos comunitarios y la irrupción de fenómenos como la violencia y la droga hasta ahora ausentes de la escuela y los comportamientos escolares. A todo lo que se suma una dinámica social y económica, que agrupa a gentes y actividades valiosas en el mundo y excluye de las redes a quienes no tienen posibilidades de acceder y manejar información disponible ni de adaptarse a la aparición de nuevas tecnologías que, además, se introducen aceleradamente en los sistemas escolares (Brunner, J.J.:1999).

Lo anterior obliga, a acelerar la modernización de los sistemas educacionales y a ampliar la gama de instrumentos y medidas para garantizar equidad y calidad en las escuelas públicas. Obliga, asimismo, a trabajar en una nueva agenda de políticas con estrategias que permitan consolidar y profundizar aquellas reformas con mayor potencial de éxito sin descuidar opciones y reformas que atiendan a los desafíos de una sociedad de la información que ya empieza a transformar, de manera radical, los fines de la educación y la organización de la enseñanza.

## **BIBLIOGRAFIA**

Aldana, E; Caballero, P; La Reforma Educativa en Colombia, Desafíos y Perspectivas, Instituto SER/PREAL, Bogotá, Colombia, 1997

Aldana, E., et.al. Colombia: al filo de la Oportunidad. Informe de la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, Presidencia de la República, Bogotá, 1996

Aguerrondo, I., La gestión educativa. El caso de Argentina. Informe presentado al IX Seminario Taller Regional de Políticas y Gestión Educativas, Unesco/Orealc, Noviembre, 1997

Aguerrondo, I. América Latina y el Desafío del Tercer Milenio. Educación de Mejor Calidad con Menores Costos. PREAL/Documentos, 1998

Alvarez, B; Autonomía Escolar y Reforma Educativa. Preal, Documentos. En prensa, 1999

Alvarez, B; Ruiz Casares, M; Ed. Senderos de Cambio. Génesis y Ejecución de las Reformas Educativas en Amé-

rica Latina y el Caribe, USAID, 1997

Alvarez, B; Ruiz Casares, M; Evaluación y Reforma Educativa: Opciones de Política, PREAL/Academy for Educational Development, 1997

Arrién, J.; La educación y la reforma de la educación en Centroamérica, Universidad Centroamericana, UCA, Nicaragua, 1998

Arrién, J., et.al., La Educación en Nicaragua entre siglos, dudas y esperanzas, UCA/PREAL/F.Ford, Diciembre 1998

Barro, Stephen; Financiamiento de la Educación en América Latina, PREAL/UNESCO, Santiago, Chile, 1998

Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. La educación uruguaya. Situación y Perspectivas, 1998

Banco Interamericano de Desarrollo. Education: The dynamics of a public monopoly. En Economics. Social Progress in Latin America;, Washington D.C, 1996

Banco Interamericano de Desarrollo. América Latina tras una Década de Reformas. ¿Vale la pena el esfuerzo? Informe Económico y Social en América Latina. Informe 1997-1998, Washington, 1997

Banco Interamericano de Desarrollo. América Latina frente a la Desigualdad. Proceso Económico y Social en América Latina. Informe 1998-1999, Washington, 1998

Birdsall, N; Londoño J.L; Acumular Capital Humano en Sociedades Desiguales, BID,1997

Bomeny, H. (Comp.). Ensino Básico na América Latina. Experiencias, Reformas, Caminhos. PREAL/FGV, Rio de Janeiro, Brasil, 1998

Bomeny, H. (Ed.). Avaliacao e Determinacao de Padroes na Educacao Latino-Americana. PREAL/FGV, Rio de Janeiro, Brasil, 1998

Braslavsky, C., Cosse, G., Las actuales reformas educativas en América Latina. Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. PREAL/Documentos, Santiago, Chile, 1997

Bruni Celli, J; Ramsés, M. Experiencias de Reforma y Gestión, Foro Educativo de Venezuela/PREAL, 1998

Brunner, José Joaquín, Educación: Escenarios de Futuro, Caminos de Cambio. PREAL/Documentos, 1999

Caballero, P., Evolución de la Gestión Educativa en Colombia: antes y después de la reforma. Informe presentado al IX Seminario-Taller Regional de Políticas y Gestión Educativas, Unesco/Orealc, Santiago, Chile, Noviembre de 1997

Calvo, G., Enseñanza-Aprendizaje. En busca de nuevas rutas. PREAL/Documentos, Santiago, Chile, 1997

Cox, C., La Reforma de la Educación Chilena: Contexto, Contenidos, Implementación. PREAL/Documentos. Santiago, Chile, 1997

Carnoy, M., De Moura Castro, C., ¿Qué rumbo debe tener el mejoramiento de la educación en América Latina? Documento presentado al seminario sobre Reforma Educativa de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 1996.



- CEPAL, La brecha de la equidad: A. Latina, el Caribe y la Cumbre Social, Santiago, Chile, 1997; Cap. V pp.109 - 122
- CEPAL, Panorama Social de América Latina 1997. Transmisión Intergeneracional de las Oportunidades de Bienestar, Santiago, Chile, pp. 57 - 93
- CEPAL/UNESCO; Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago, Chile, 1993
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI, Ed. Universitaria, 1994
- 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
- Contreras, M.E., Formulación, implementación y avance de la Reforma Educativa en Bolivia. Harvard Institute for International Development/Universidad Católica Boliviana. Informe presentado al Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano, La Paz, Febrero de 1997
- Consejo Nacional de Educación. Ideas para el Debate Educativo, Caracas, Venezuela, 1998
- FLACSO. Varios Autores. Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina. Niño y Dávila Eds., Buenos Aires, 1995
- Gajardo, M. (Ed.), Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación. AGCI, ASDI, CIDE, Santiago, Chile, 1995
- García Huidobro, Juan Edo. (Ed.) La Reforma Educativa Chilena. Editorial Popular, Madrid, España, 1999
- Hanson, M., La descentralización Educativa. Problemas y Desafíos. PREAL/Documentos, Santiago, Chile, 1997
- Little, A. et.al; Beyond Jomtien: Implementing Primary Education for All, MacMillan Press, Hong Kong, 1994
- Londoño, J.L., Pobreza, Desigualdad, Política Social y Democracia. Dpto. Técnico de América Latina, Banco Mundial, Junio de 1995.
- Malpica, C; Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina, IPE, Unesco, Paris, 1994
- Montenegro, A; An Incomplete Educational Reform: The case of Colombia. HCO Working Papers, s/c, 1995
- Ministerio de Educación. República de Chile. Reforma en Marcha: buena educación para todos, Santiago, Chile, 1998
- Ministerio de Educación Nacional. República de Colombia. El Salto Educativo. La educación. Eje del Desarrollo del País, Bogotá, Colombia, 1994
- Ministerio de Cultura y Educación. Educación Argentina. Una transformación en marcha, Buenos Aires, Argentina, 1995
- Ibid. Ibidem. La educación argentina en la sociedad del conocimiento. Informa presentado a la 29ª Reunión de la Conferencia General de la Unesco, Paris, Oct.-Nov., 1997
- Ibid. Ibidem. Nueva Escuela. Aplicación de la Ley Federal de Educación, Marzo, 1994
- Mizala, A; Romaguera, P; Premios a Colegios de Excelencia. En Economía & Gestión, Dpto. de Ingeniería Industrial, Santiago, Chile, Julio 1998.
- MEC/INEP, SAEB 97. Primeiros Resultados, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasilia, 1999
- Muñoz García, H., Suárez, Ma. H., Perfil Educativo de la Población Mexicana, INEGI/CRM/IIS-UNAM, México, 1995
- Namo de Mello, Guiomar, Autonomía da Escola: Possibilidades, Limites e Condições. En Qualidade, Eficiência e Equidade na Educacao Basica, IPEA, Brasilia, 1992
- Neubauer da Silva, R., A Gestao Educacional no Estado de Sao Paulo Brasil. Informe presentado al IX Seminario-Taller Regional de Políticas y Gestión Educativas, Unesco/Orealc, Noviembre, 1997
- OEA. Secretaría General. Educación en las Américas. Calidad, equidad y ciudadanía, Mimeo, 1997
- Ottone, E., Qué educación para el siglo XXI en América Latina, Mecanografiado, 1998
- Paes de Barro, 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
- Patrino, H.A., Lakshmanan A., D. Descentralización de la Educación. Financiamiento basado en la demanda, Banco Mundial, Washington, 1998
- Plank, N. David, Obstacles to educational reform in Brasil, IPEA, Brasil, 1991
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Educación. La Agenda del Siglo XXI. Hacia un Desarrollo Humano, Tercer Mundo Editores, Colombia, 1998
- Plan Decenal de Educación. Síntesis del Plan Decenal de Educación, Congreso Nacional de Educación, República Dominicana, Santo Domingo, Diciembre, 1992
- Plan Decenal de Educación. El Plan Decenal en la Perspectiva de sus Areas y sus Consultas, Congreso Nacional de Educación, República Dominicana, Santo Domingo, Diciembre, 1992
- Poder Ejecutivo Federal. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, Secretaría de Educación Pública, México, 1996
- PREAL/Unesco. Financiamiento de la Educación en América Latina. Santiago, Chile, 1998
- Puryear, J., Brunner, J.J., An Agenda for Educational Reform in Latin America and the Caribbean, PREAL, 1994

- Puryear, J; Partners for Progress: Education and the Private Sector in Latin America and the Caribbean, PREAL, 1997
- Puryear, J., Brunner, J.J. (Eds.), Educación, Equidad y Competitividad Económica en las Américas. Vol. II. Estudios de Caso. Interamer No.40. OEA, Washington D.C., 1995
- Reyes, M.E. El caso de México. En Malpica, C. Op.cit. pp.189 - 231
- Reimers, F., Participación Ciudadana en Reformas de Políticas Educativas. En Pensamiento Educativo, Vol.17, 1995, pp.116 a 131
- Reimers, F. (Ed.), La Educación en El Salvador de Cara al Siglo XXI. San Salvador, UCA Editores, 1995
- Reimers, F., McGinn N.,: Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy around the world. Praeger Publishers, U.S.A. 1997
- Slavin, R.E., Salas de Clase Efectivas, Escuelas Efectivas: Plataforma de Investigación para una Reforma Educativa en América Latina. PREAL/Documentos, Santiago, Chile, 1996
- Schiefelbein, E. School-related Economic Incentives in Latin America: reducing drop-out and repetition and combating child labor. Innocenti Occasional Papers, Child Right Series 12, 1996
- Schiefelbein, E., Education Reform in Latin America and the Caribbean. An agenda for Action. Paper prepared for the World Banks Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Rio de Janeiro, Brasil, Junio 1995
- Secretaría de Educación Pública, SEP. Perfil de la Educación en México, México, 1999
- Swope, J; Latorre, M; Comunidades Educativas Donde Termina el Asfalto: Escuelas Fe y Alegría en América Latina, CIDE/PREAL, 1998.
- Tedesco, J.C., El nuevo Pacto Educativo: Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna, Alaude-Anaya, Madrid, 1995
- Tedesco, J.C; Desafíos de las Reformas Educativas en América Latina, IIPE, Buenos Aires, Argentina, 1998
- Tedesco, J.C; Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina. En Unesco/IDRC. Necesidades Básicas, Santiago, Chile, 1993.
- Tiramonti, G; Braslavsky, C; et.al (Comp); Las transformaciones de la educación en diez años de democracia. Tesis Grupo Editorial Norma, S.A., Argentina, 1995.
- Tiramonti, G; Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina de los 90, FLACSO/PREAL, Mecanografiado, 1999
- The Future at Stake: Report of the Task Force on Education, Equity, and Economic Competitiveness in Latin America and the Caribbean, PREAL, 1998
- The World Bank. Primary Education. A World Bank Policy Paper, Washington D.C., 1990.
- The World Bank. Prioridades y Estrategias para la Educación. Estudio Sectorial para la Educación.
- The World Bank; Charting the Course of Educational Change. A World Bank Strategy Paper, Draft, January 1999.
- The World Bank; The World Bank's Strategy for Latin America and the Caribbean. Information Brief
- UNESCO/OREALC. Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Informe Final. Kingston, Jamaica, 1996
- UNESCO/OREALC. Sexta Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Informe Final. Santiago, Chile, 1994
- Winkler, D., Decentralization in Education: An economic perspective. Education and Employment Division, The World Bank, November 1991
- Wolff, L., Las Evaluaciones Educativas en América Latina. Avance Actual y Futuros Desafíos. PREAL/Documentos, Santiago, Chile, 1998
- Wolff, L; Schiefelbein, E; Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria en América Latina y el Caribe. Hacia el siglo XXI, Documentos para discusión del Banco Mundial (2575), Washington D.C, 1994.



**Ve. A. Ce.**

Teléfonos: (56-2)638 5746 - (56-2)285 1837

E-mail: [ve.a.ce@bellsouth.cl](mailto:ve.a.ce@bellsouth.cl)

Santiago - Chile

---