

La situación de la Educación en Iberoamérica

The situation of education in Iberoamerica

Marcelo Bernal

Universidad Católica de Córdoba, Argentina

Recibido el 6 de febrero de 2010

Aprobado el 25 de abril de 2010

Resumen: El presente trabajo plantea un diagnóstico crítico y situado acerca del estado de los sistemas y de las políticas educativas en los países de América Latina en el contexto de la celebración de sus Bicentenarios, como así también se analizan los consensos internacionales alcanzados en la materia, los procesos de reformas actualmente puestos en marcha y la agenda de temas de interés prioritario para que la región avance de manera decidida en el desarrollo humano de sus habitantes y pueda alcanzar una inserción digna y veloz en la sociedad de la información y del conocimiento.

Palabras claves: Educación. Reformas educativas. Crisis del sector educativo. Países de Iberoamérica.

Summary: This paper poses a critical and located diagnosis on the state of systems and educational policies in the countries of Latin America in the context of the celebration of its Bicentennial. It also analyzes the international consensus on the subject, reforms currently launched and the agenda of issues of priority concern for the region to move decisively in the human development of its people so that it can have a dignified and swift integration into the information and knowledge society.

Key Words: Education. Educational reforms. Crisis in the education sector. Latin American countries.

Introducción.

El tema que me toca abordar para este *Congreso Internacional de Didáctica de las Ciencias Sociales* tiene el amplio y abarcativo título de *La Situación de la Educación en Iberoamérica.*, análisis en el que se abarcará el sector educativo de los diecinueve países que componen Latinoamérica, dejando para los especialistas locales los casos de España y Portugal (*de ahora en más, y con esta aclaración, se mencionarán de manera indiferenciada los términos Latinoamérica e Iberoamérica en el resto del trabajo*).

Su desarrollo me llevará a englobar en un análisis general, e inevitablemente parcial e incompleto, la heterogénea realidad de países que comparten el espacio Iberoamericano de Naciones pero que se diferencian, entre otros factores: a) por su disímil extensión geográfica y densidad poblacional, b) por sus diferentes trayectorias en cuanto a la consolidación de su modelo de Estado de Bienestar y el lugar que en ese derrotero histórico han tenido las políticas educativas, c) por el mayor o menor énfasis con que se llevaron adelante procesos de reformas del sector educativo en la década pasada alentados por los organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, BID, etc), y d) por los términos de la convivencia entre un sector público como garante de una educación universal y un sector privado que compete en la oferta de servicios educativos de calidad destinados prioritariamente para los sectores sociales económicamente más acomodados.

El contexto general tiene datos e indicadores relativamente comunes en la región y que marcan un claro retroceso con etapas históricas anteriores. Luego de un generalizado reconocimiento del acceso al sistema educativo como vector de desarrollo y como una conquista de ciudadanía especialmente para los sectores más desfavorecidos, que se da desde principios de la década del sesenta del siglo pasado; en los años noventa se perciben claros retrocesos en cuanto a la presencia del Estado como responsable financiero de la educación en todos sus niveles, fuertes procesos de descentralización impulsados más por visiones restrictivas desde lo económico que por objetivos pedagógicos, y también una tercerización de las responsabilidades en los procesos de enseñanza y aprendizaje que recayeron sobre los gobiernos subnacionales, las propias instituciones educativas del sistema, los docentes y los grupos familiares de los alumnos.

Con motivos fundados se asevera que la década de los noventa ha sido para América Latina una década perdida en términos sociales. Desde entonces, la región se ha convertido en la geografía más inequitativa del planeta, es decir, el lugar donde de manera más injusta e irracional se distribuye la riqueza extrema y la pobreza endémica y estructural en términos intergeneracionales.

De este cuadro de situación también se entiende por qué el sistema educativo (sobre todo en los niveles básico e intermedio) ha dejado de ser solamente un espacio de enseñanza para pasar a ser un espacio de contención social frente al avance de flagelos como la violencia, las adicciones, el delito o la desnutrición.

Por ello se explica, desde este estado de situación complejo y en el contexto de la celebración de los Bicentenarios de la independencia política de los países latinoamericanos, por qué la mayoría de ellos se encuentran en avanzados debates acerca de reformas integrales, profundas y duraderas de sus sectores educativos que reencaucen a la región en la senda del desarrollo genuino y de una tardía pero estable inserción en la sociedad de la información y del conocimiento.

1. Los debates llevados a cabo hasta el presente.

La mayoría de los países Iberoamericanos comienzan a dictar leyes de bases de la educación pública en la segunda mitad del siglo XIX, en consonancia con sus primeras Constituciones y con el diseño de políticas de Estado pensadas para perdurar en el tiempo, para integrar a los colectivos criollos con las comunidades originales, como así también para recibir las oleadas de inmigrantes que llegaron al continente entre 1890 y 1930 (es el caso de Argentina, México, Uruguay y Chile).

Ya bien entrado el siglo XX algunos países logran un despegue económico, institucional y político diferenciado y se comienzan a sentar en ellos los pilares de un *Estado de bienestar* que tendría un desarrollo importante en Argentina, México, Colombia y Venezuela, y que traería los beneficios del acceso a la educación y a la movilidad social ascendente a millones de ciudadanos históricamente postergados. Este *Estado de bienestar* será un proyecto tardío para Brasil y una promesa inconclusa para numerosos países de la región.

Este desarrollo desigual y diferenciado lograría insertar en las cátedras universitarias y en la opinión pública algunos profundos debates acerca de los modelos de desarrollo.

Una primera visión señalaba que nuestras sociedades estaban cruzadas por un dualismo estructural (GERMANI, MEDINA et al., 1968) en donde coexistían formas de vida modernas junto con esquemas tradicionales, y que estas reflejaban dos cosmovisiones de vida en permanente tensión en donde las políticas estatales estaban destinadas a convertir en modernos los bolsones de tradición. Es un enfoque evolucionista hoy superado pero que describe de manera acertada como los países de Latinoamérica cuentan con sociedades duales que caminan hacia el progreso a diferentes velocidades.

Un segundo enfoque tendría mucha importancia hacia mediados de los años sesenta del siglo pasado denunciando la imposibilidad de que nuestras sociedades consolidaran un proceso de modernización debido a su dependencia en términos estructurales con respecto a las sociedades más desarrolladas del planeta, y que se debían encontrar marcos teóricos propios que expliquen mejor las relaciones de interdependencia y nuestro subdesarrollo. Los principales teóricos de *la teoría de la dependencia* son Theotonio Dos Santos, Enzo Faletto y Fernando Enrique Cardoso, entre otros.

Un tercer paradigma definiría a la modernización como un proceso global de cambio social por el cual las sociedades menos desarrolladas van adquiriendo rasgos que son propios de sociedades más desarrolladas y en donde el crecimiento económico es solo una parte del progreso social que ahora considera como relevantes datos como las tasas de urbanización, el acceso a los medios de información, las características de la estructura social, el incremento en los niveles de educación y la participación social y política, la movilidad social ascendente, entre otros (VEEKERMANS, PARSONS et al.).

Cada uno de estos enfoques contribuyeron a una creciente radicalización de los debates que afectaron de manera decisiva al sistema educativo todo, dotando al mismo de un alto grado de politización y de sindicalización de sus actores, procesos posteriormente acallados por las atroces dictaduras militares que azotaron a la mayoría de los países del continente.

Las transiciones democráticas de los años ochenta sirvieron para desempolvar estos debates y a sus autores, aunque quedó vacío el espacio de una teoría de la modernización y del desarrollo con bases teóricas y epistemológicas sólidas.

Este espacio sería llenado posteriormente en los noventa, primero de manera tímida y luego en forma temeraria, por el enfoque neoliberal del denominado Consenso de Washington, ideado en las cátedras universitarias de prestigiosas universidades norteamericanas y aplicado bajo el formato de reformas al sector público en prácticamente todos los países de la región.

El *consenso neoliberal* edificaba su propuesta en un achicamiento creciente del Estado y del gasto público, una tercerización de funciones que antes le eran propias, la apertura de los mercados internos, la privatización de empresas estatales, la desregulación creciente y sostenida de los servicios públicos y de la intervención estatal y la flexibilización de los mercados de trabajo, entre otras recetas.

En el plano educativo, importantes documentos del Banco Mundial -otroza pensado como un banco de fomento al desarrollo- señalaban como propuestas el achicamiento del gasto público en educación, la apertura legal para que el sistema se diversifique con operadores privados, la concentración del gasto en educación básica y,

en menor medida, en educación media, el trasladar a la ciudadanía parte del costo económico (aranceles y tasas) y descentralizar en instancias de gobierno subnacionales (provincias, regiones y municipios) la ejecución de las políticas.

Estas *propuestas de políticas* eran en sí mismas una batería de reformas estructurales que estaban atadas al otorgamiento de créditos por parte de los organismos financieros multilaterales, especialmente el FMI. Los países de la región, fuertemente sobre endeudados, necesitaban de manera imperiosa acceder al crédito y para ello aceptaban también estas recomendaciones de políticas que operaban, al decir del economista y Premio Nobel Joseph Stiglitz, como *cláusulas gatillo*, en donde el financiamiento automáticamente disparaba las reformas.

La preponderancia hegemónica de dichas ideas llevaron a que en muchos países de Iberoamérica colapsaran los sistemas de educación básica y media, a un crecimiento desmesurado del sector educativo privado, a sistemas universitarios desfinanciados y crecientemente elitistas y a un abandono sostenido de la responsabilidad estatal con respecto a los aparatos de producción científica y tecnológica.

La aplicación ortodoxa e irreflexiva de estas reformas ha convertido a muchos de los sistemas educativos de la región en tierra arrasada. Ni la tardía autocrítica de los organismos multilaterales, ni la llegada de gobiernos con nuevas miradas han podido mitigar las consecuencias de las políticas desplegadas, siendo el sector educativo uno de los más castigados junto con los mercados de trabajo, el gasto social y las economías regionales.

Hoy en día nos encontramos con un coctel explosivo en donde el desempleo estructural, el estado desertor de muchas de sus responsabilidades más básicas e indelegables, la pobreza consolidada y la caída de los indicadores de desarrollo humano han convertido a Latinoamérica en la región más injusta e inequitativa del planeta (informes del PNUD desde 2002 en adelante). Según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2004) existen en el subcontinente más de doscientos veinte millones de personas pobres. Todos estos indicadores señalan claramente la deconstrucción de un precario Estado de Bienestar y la necesidad de su reconstrucción inmediata.

En este proceso de reconstrucción todos los niveles del sistema educativo estarán tensionados por la necesidad de contener a millones de jóvenes en las aulas como reaseguro de su supervivencia, y también capacitarlos para lo desconocido, para horizontes inciertos en donde el conocimiento se constituye en su única tabla de salvación frente al naufragio padecido.

2. El cuadro de situación.

Según cifras del informe de Desarrollo Humano del año 2002 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2002), de los diecinueve Estados iberoamericanos solamente cuatro están incluidos en el grupo más alto de desarrollo (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay), mientras que el resto están todos en el grupo de ingreso medio en función de su PIB per cápita, salvo Nicaragua, que está en el grupo de ingreso bajo.

Casi todos los países de la región han conseguido dos de los objetivos fundamentales definidos en la Cumbre del Milenio: a) la universalización de la matrícula en educación del primer nivel, y b) la igualdad de género en el acceso al sistema. En el resto de los objetivos marcados por la Cumbre se han seguido con desigual suerte las metas acordadas, aunque algunos países están retrocediendo claramente frente a un estado de situación mejor, como son los casos de Argentina y Venezuela.

Se destacan en el contexto los enormes esfuerzos hechos por Brasil para alfabetizar y sacar de la pobreza a más de cincuenta millones de habitantes del país, con sus programas de inclusión social y especialmente con su programa estrella denominado *Escuelas del Mañana*.

De todas maneras, es necesario tener presente que aún con los avances sostenidos en la lucha contra la erradicación del analfabetismo y la universalización del acceso a los niveles iniciales del sistema educativo, aún queda mucho trabajo por delante que haga frente a una serie de problemas endémicos y estructurales en sociedades que, como se dijo, marchan a diferentes velocidades y son fuertemente sensibles a las recurrentes crisis políticas y económicas que las afectan.

País	Tasa de analfabetismo		Matrícula bruta	
	1950	1980	1957	1980
Argentina	14	6,0	91,0	101,1
Bolivia	68	30,9	39,0	87,0
Brasil	51	25,4	52,0	98,0
Chile	20	8,5	75,0	107,2
Colombia	37,7	15,6	50,0	111,9
Costa Rica	15,6 (1963)	8,3	36,0	107,4
Cuba	22,1 (1953)	7,9	63,0	106,0
Rep. Dominicana	35,5 (1960)	26,2	88,0	111,7
Ecuador	44	18,1	64,0	143,9
Honduras	52,7 (1961)	39,0	45,0	98,0
México	43	17,0	60,0	118,0
Nicaragua	50,4 (1963)	41,8	52,0	99,0
Panamá	23,3 (1960)	14,3	77,0	106,0
Paraguay	34	14,1	84,0	106,0
Perú	38,9 (1961)	20,2	62,0	114,0
Uruguay	9,5 (1963)	5,3	89,0	107,0
Venezuela	48	15,1	56,0	92,9
Tasas medias	±42	20,7	61,9	103,2

Fuente: UNESCO

El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA por sus siglas en idioma inglés) que cada tres años lleva a cabo la OCDE, demuestra que el país de América Latina con mejores resultados educativos es Chile (OCDE, 2006), aunque todos nuestros países, sin excepción, se encuentran por debajo del promedio global. Esto señala a las claras los déficits de los sistemas educativos de la región a subsanar inmediatamente, y también explica por qué muchos países han emprendido procesos de reformas de la educación, en todos sus niveles, teniendo horizontes de mediano y largo plazo.

Algunas de las barreras a derribar están dadas por déficits estructurales que llevan décadas, mientras que otros tienen su origen en procesos recientes. Algunos son

exógenos al sistema educativo y otros son propios de él y sus redes de actores con poder.

Según María Rosario Fernández Santamaría (2003), Secretaria General Adjunta de la OEI, algunas de las principales debilidades de los sistemas educativos de la región son:

-La falta de equidad entre la enseñanza privada y la pública, entre las zonas urbanas y urbano-marginales y rurales, y entre las poblaciones no indígenas e indígenas. Esa inequidad se manifiesta en la diferente preparación para el ingreso a la escuela, en la desigual calidad de la enseñanza que se imparte, en los escasos materiales educativos y en la diversa preparación del profesorado.

- El abandono prematuro de la escuela, con frecuencia antes de finalizar el 5.º grado (en zonas rurales entre un 16% y un 68% no llega al 5.º año), y las amplias tasas de repetición, especialmente en el 1er. grado de primaria, con un promedio regional de un 14,60%, y algo menor entre el 2.º y el 6.º grado: 6,16% de media⁶. Como nota comparativa, la media de alumnos que completa el 5.º grado es del 99% en los países desarrollados. En el África subsahariana el abandono es del 67%.

- La escasa formación del profesorado, con bajísimos niveles de retribución, lo que convierte en poco atractivo el ejercicio de la docencia, debiéndose completar el salario con las retribuciones percibidas en otros empleos. La necesidad de los maestros de tener que atender más de un trabajo significa un impacto negativo en la calidad de la educación impartida, y dificulta sobremanera la formación en servicio.

- Esta deficiente formación del profesorado se agudiza en el caso de los conocimientos informáticos, con la gravísima repercusión que para la formación del alumnado tiene en la era de la sociedad de la información.

- La falta de formación que alcanza a los equipos directivos, y, como consecuencia de todo eso, la supervisión es débil.

- Las reformas educativas son impuestas con baja participación de la comunidad y a veces son trasladadas de sistemas educativos de contextos diferentes, que, buenas en sí mismas, se convierten en negativas cuando no se tienen en cuenta las circunstancias del medio en el que se aplican (ejemplo, la descentralización o la autonomía de gestión del centro educativo). Se trata de medidas positivas que dejan de serlo cuando los actores que adquieren la responsabilidad no están preparados.

- A veces las propias políticas han sido impuestas por los organismos de financiación, sin tener en cuenta el medio en el que deben desarrollarse.

- Existen pocos programas que atiendan a la diversidad del alumno per se y por su cultura, es decir, falta considerar como es debido al multiculturalismo, hecho presente y diferenciador de Iberoamérica.

Países	Gasto de Educación (% PNB) (1)		Tasa de analfabetismo (2)		
	1985-87	1995-97	1980	1990	2000
Argentina	1,4	3,5	6,0	4,2	3,1
Bolivia	2,1	4,9	30,9	21,6	14,4
Brasil	4,7	5,1	25,4	18,3	14,7
Chile	3,3	3,6	8,5	6,0	4,3
Colombia	2,6	4,1	15,6	11,3	8,2
Costa Rica	4,5	5,4	8,3	6,1	4,4
Cuba	6,8	6,7	7,9	5,2	3,6
Rep. Dominicana	1,3	2,3	26,2	20,5	16,2
Ecuador	3,5	3,5	18,1	11,6	8,1
El Salvador	3,1	2,5	33,8	27,4	21,3
Guatemala	1,9	1,7	46,2	38,5	31,3
Honduras	4,8	3,6	39,0	33,0	27,8
México	3,5	4,9	17,0	12,3	9,0
Nicaragua	5,4	3,9	41,8	38,7	35,7
Panamá	4,8	5,1	14,3	11,2	8,1
Paraguay	1,4	4,0	14,1	9,7	6,7
Perú	3,6	2,9	20,2	14,3	10,1
Uruguay	3,2	3,2	5,3	3,4	2,2
Venezuela	5,0	5,2	15,1	9,9	7,0
Tasas Medias	3,5	4,0	20,7	16,0	12,4

Fuente: UNESCO

A este diagnóstico acertado hay que agregarle factores como la desarticulación entre los diferentes niveles del sistema, la excesiva politización de los debates que frecuentemente empujan al inmovilismo, el temor al cambio como mentalidad instalada y la ausencia de sistemas de incentivos que motiven a los actores.

Complejiza aún más el cuadro una serie de problemáticas sociales muy actuales y con efectos profundamente desestructurantes de las redes de contención de los niños en proceso de formación, principalmente sus núcleos familiares.

En la tradición del *Estado de Bienestar*, la promesa del pleno empleo era satisfecha, siendo el trabajador asalariado y la familia los destinatarios de las políticas estatales. En la actualidad, aun las sociedades más desarrolladas del planeta descubren que el trabajo es un bien escaso que no alcanza para todos, y en consecuencia están rediseñando todas las instituciones estatales conforme sus propias tradiciones y valores sociales (ESPING y ANDERSEN, 1999).

En las sociedades latinoamericanas este debate se encuentra fuertemente condicionado por las restricciones económicas y por el repliegue sostenido del Estado, lo que vuelve el cuadro de situación alarmante en términos sociales, con tasas de desempleo consolidadas superiores al veinte por ciento y con niveles de pobreza e indigencia (pobreza extrema) que en algunos países llegan a afectar a casi el cuarenta por ciento de la población.

Cuando este cuadro se sostiene por un par de décadas, el problema se convierte en estructural. La desestructuración de los núcleos familiares, el desempleo y la falta de habilidades para el trabajo de los jefes de familia, la dependencia de estos sectores de la ayuda social del Estado –con fuerte tono clientelar–, la ausencia de estímulos para mantener a los niños en el sistema educativo, la temprana irrupción de mujeres y adolescentes en el mercado informal de trabajo, son también consecuencias directas del proceso de degradación social padecido.

Aparecen aquí las verdades más crudas de un orden social cruel e injusto, como son la desnutrición temprana (que afecta las capacidades cognitivas del niño), la violencia familiar, las adicciones (drogas, tabaco y alcohol), el embarazo precoz de niñas y adolescentes, la falta de estimulación psicosocial, el abandono sanitario, etc. y sus consecuencias inmediatas como son la deserción escolar temprana, la repitencia, la sobre edad de los alumnos, el trabajo infantil, o la reproducción en las instituciones educativas de prácticas nocivas ya consolidadas y de actividades propiamente delictivas.

La relación directa entre educación y pobreza es entonces inequívoca y debe ser el eje de cualquier diagnóstico para un proceso de reformas. Estudios privados llevados a cabo en mi país, en Argentina, señalan que si un jefe de hogar empleado posee estudios primarios incompletos la probabilidad de que su familia o sus hijos sean pobres es de un sesenta y cinco por ciento, mientras que si tiene la secundaria completa es apenas del diecisiete por ciento. El mismo jefe de hogar, de contar con título universitario, prácticamente no tendrá posibilidades de engrosar dichas estadísticas.

Es claro entonces que la relación educación - pobreza es definitiva y que las acciones que se tomen en una de las variables modificará directamente la otra. Una

educación universal y de calidad generará las condiciones necesarias para romper el círculo vicioso de la pobreza, y garantizar inclusión social de los sectores más vulnerables junto con una mayor movilidad social ascendente. Por ello, las reformas en el sector deberán generar respuestas integrales a problemáticas complejas en donde resulta imposible desvincular a las instituciones, a los actores del sistema y a los destinatarios de los esfuerzos a llevar a cabo.

3. Los consensos alcanzados a nivel regional e internacional.

Desde el año 2010 y hasta el año 2021 la mayoría de los países de Iberoamérica celebran los Bicentenarios de su independencia política. Este evento ha servido también para disparar debates trascendentes acerca del pasado y presente de la región y su inserción prospectiva en un mundo que genera constantes cambios y provoca incertidumbres.

Enorme cantidad de foros regionales nos permiten hoy poner sobre la lupa el estado de situación de los diferentes países y también el diseño de políticas públicas que se llevan a cabo. Numerosos países, empresas y organizaciones del tercer sector están dispuestos a hacer su aporte logístico y financiero para que las celebraciones sean también promotoras de reformas sustentables y duraderas.

Como es de imaginar, el sistema educativo –en todos sus niveles- es parte central de este debate, y la enorme mayoría de los países (con mayor grado de avance en los casos Mexicano, Brasileño y Colombiano) vienen trabajando duramente en este sentido.

Una serie de instrumentos y acuerdos de carácter internacional han delineado las agendas de reformas, siendo importante destacar en este sentido a la *Declaración Mundial sobre la Educación para todos* (Tailandia, 1990) y a la *Cumbre de Dakar* (2000) donde se aprueba el *Marco de Acción* para el cumplimiento de los objetivos de la Cumbre, que fueron los siguientes:

- Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
- Velar para que antes del 2015 todos los niños y niñas, sobre todo aquellos que se encuentran en situaciones difíciles así como los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
- Velar para que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.

- Aumentar hasta el año 2015 el número de jóvenes y adultos alfabetizados en un 50%, con especial hincapié en las mujeres y facilitar a todos los adultos el acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente.
- Suprimir las disparidades entre géneros en la Educación Primaria y Secundaria antes de 2005 y lograr antes de 2015 la igualdad entre los géneros en relación a la educación, con especial cuidado a los progresos educativos de las niñas.
- Mejorar los aspectos cualitativos de la educación para lograr mejores resultados de aprendizaje, especialmente en lecto-escritura, aritmética y competencias prácticas básicas. (Fuente: OEI).

A este importante consenso internacional se le suma la *Declaración de Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio*, planteada con los claros objetivos de terminar con la desnutrición en el planeta, garantizar el acceso universal a la educación primaria en todos los países y materializar la igualdad real de género en el acceso a los sistemas educativos.

Todos los objetivos y metas a alcanzar en estos acuerdos de carácter global no han sido garantizados en la región, pese a los esfuerzos puestos en dicho sentido y al importante flujo de ayuda en términos de cooperación para el desarrollo (tanto centralizada como descentralizada).

Por ello, los Ministros de Educación de los países reunidos en El Salvador en el marco de la Conferencia Iberoamericana (1993) aprobaron acoger la propuesta *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, comprometiendo a sus gobiernos a avanzar en la elaboración de sus objetivos, metas y mecanismos de evaluación regional, en armonía con los planes nacionales, y a iniciar un proceso de reflexión para dotarle de un fondo estructural y solidario.

La filosofía de esta propuesta está sentada en el desafío de conseguir de manera mancomunada entre los países de la región, reformas democráticas y fuertemente participativas, pensadas en términos locales y regionales y no adaptadas de experiencias exitosas puestas en marcha en otras latitudes.

Acompañando estos esfuerzos, y en un documento reciente sobre el financiamiento y la gestión de la educación en América Latina y el Caribe (*Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas*) la CEPAL y la UNESCO (2005) han destacado que para alcanzar las metas establecidas es necesario modernizar la gestión de la educación, profesionalizar y dar protagonismo a los educadores, otorgar un papel más relevante a la comunidad educativa local y una acción más estratégica a la administración central.

Pero además es necesario incorporar las tecnologías de la información y la comunicación al proceso de enseñanza y aprendizaje, orientar el currículo hacia la adquisición de las competencias básicas, formar ciudadanos activos y responsables, asegurar la conexión de la educación con los anhelos de los jóvenes y lograr su participación activa en su propia formación.

4. La Agenda prioritaria de reformas en el sector educativo.

Las reformas educativas que se vienen implementando a lo largo y a lo ancho de América Latina tienen diferentes enfoques y visiones, horizontes temporales también distintos y guardan directa relación con las problemáticas locales. Por ende, es complejo y arbitrario seleccionar dentro de las iniciativas puestas en marcha alguna/algunas que reflejen de manera general los lineamientos de políticas a implementar y las prioridades a considerar en los mencionados procesos.

No obstante ello, en este capítulo final se intentarán analizar en cinco ejes temáticos los principales desafíos que enfrentan las reformas en marcha de cara a una exitosa reinserción de los países latinoamericanos en la senda del desarrollo humano, de la calidad educativa y del progreso como proyectos colectivos.

A mi modesto entender estos ejes a considerar pueden ser los siguientes: a) ciudadanía educativa e inclusión social, b) calidad educativa, c) el espacio de lo público y de lo privado en el sistema, d) inclusión digital y nuevas tecnologías, y e) políticas de Estado y financiamiento del sector educativo.

Ciudadanía educativa e inclusión social: Los debates más actuales sobre ciudadanía, que nos llegan desde la ciencia política, aseguran que la ciudadanía universal, otrora un gran adelanto en términos civilizatorios, hoy se demuestra insuficiente para dar respuesta eficaz a los dilemas de sociedades modernas crecientemente complejas y heterogéneas. Frente a ello, nuevos enfoques plantean la responsabilidad del Estado de dar respuesta jurídica y de implementar políticas públicas que tengan en cuenta factores como la diversidad, la diferencia, la multiculturalidad, los enfoques de género, etc. (enfoques de ciudadanía diferenciada).

Sin embargo, en nuestras sociedades el factor preponderante a la hora de determinar inequidades en el acceso a derechos universales sigue siendo el económico, y los mayores esfuerzos del sector público deben enfocarse en medidas o acciones positivas que traten de garantizar igualdad real de oportunidades cuando la igualdad formal clásica (liberal) resulta a todas luces insuficiente.

Estas nuevas matrices de políticas a llevarse a cabo deberán generar las condiciones materiales de un acceso en términos igualitarios al sistema educativo, y en algunos casos de manera previa deberá tender puentes de inclusión social efectiva de los

grupos familiares de los estudiantes, única manera de garantizar el ingreso / reingreso exitoso y la permanencia en el sistema.

Muchas de las iniciativas puestas en marcha avanzan en dicho sentido. Sistemas masivos de becas o políticas como el ingreso universal a la niñez hacen que los padres encuentren incentivos económicos en mantener a los niños y jóvenes en los establecimientos y en garantizar su asistencia sanitaria. El propio estudiante se vuelve un actor importante en el núcleo familiar al proveerle al mismo ingresos por el hecho de recorrer en tiempo y forma sus trayectos educativos. Otros países trabajan en políticas masivas de doble escolaridad o jornadas extendidas y en programas de inserción temprana en el sistema (pre escolaridad) sobre todo en las zonas de mayor vulnerabilidad social.

Finalmente, se vuelve central en el diseño e implementación de este tipo de políticas la participación comunitaria, en donde el establecimiento educativo vuelva a recobrar centralidad simbólica, y tanto los docentes, alumnos y grupos familiares interactúen bajo lógicas de intereses compartidos amparados en valores positivos de solidaridad y cooperación.

Calidad educativa: Hay un falso dilema instalado en los procesos de reformas educativas que debe ser enfrentado sin demagogia, y que nos plantea que las políticas de equidad y la masificación de los sistemas educativos atentan contra la calidad de los mismos. Una premisa absolutamente falaz que queda en evidencia al analizar los modelos educativos seguidos por potencias globales (Alemania, Japón, Corea, etc.) en donde la educación es universal, gratuita, pública y de calidad.

Simplemente es necesario entender cómo funcionan esas sociedades para comprender que la educación tiene el doble formato de un derecho con responsabilidades y que el mérito y el esfuerzo puestos de manifiesto en los primeros pasos de los procesos de enseñanza - aprendizaje tienen su correlato beneficioso en las posibilidades de acceso a un sistema de educación superior de excelencia o a mejores puestos en el mercado de trabajo.

Para ello, es también necesario romper el paternalismo con que se mira a los alumnos provenientes de sectores más desprotegidos y garantizarles pisos de exigencias académicas uniformes con el resto de las instituciones del sistema, un umbral más elevado de horas de clase por año (con un mínimo de doscientos días de asistencia obligatoria); nuevas formas de canalizar la protesta de los docentes que no afecten el dictado normal de clases (en Argentina el ciclo lectivo 2009 apenas llegó a 165 días de clases efectivas en promedio), etc.

Otro mito a vencer es el miedo de las instituciones, sus directivos y docentes, y los propios alumnos a las evaluaciones periódicas de la calidad de los contenidos y de los procesos educativos. La calidad debe dejar de ser un intangible para poder ser

mensurable y, a partir de ello, saber cómo estamos parados a nivel local, en comparación con el sistema de enseñanza privado y también en relación con otros países. La evaluación debe ser al inicio una foto de la situación real que nos sirve de punto de partida, y a la vez una película en donde podamos verificar con el paso del tiempo las razones de nuestros avances o retrocesos.

Finalmente, el sistema educativo debe volver a poner en valor en sus reformas curriculares y de contenidos las matemáticas, las ciencias experimentales, naturales y sociales, la lengua y el aprendizaje de idiomas. A partir de una formación básica sólida, será mucho más sencilla la incorporación de nuevos saberes. Es el camino que han recorrido en poco tiempo países como la India, Corea del Sur, Vietnam y China, entre otros, con un singular suceso.

El espacio de lo público y de lo privado en el sistema: otra encrucijada a resolver en nuestros sistemas es la difícil convivencia entre las políticas educativas públicas y la creciente oferta de servicios educativos por parte de actores privados. La educación privada en Latinoamérica surge y se consolida en la segunda mitad del siglo XX, siendo prioritariamente educación brindada por instituciones religiosas. Posteriormente, el sector privado crece de la mano de nuevos actores que se plantean a la educación –en todos sus niveles- como un colosal negocio, de la mano del achicamiento del aporte financiero estatal al sector, y también por las nuevas directivas de orden interno que liberalizaron en los países latinoamericanos el espacio educativo, de acuerdo a compromisos asumidos por nuestros gobiernos ante la Organización Mundial de Comercio en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS).

El ajuste en el gasto educativo y la descentralización del sistema (sin su correlativo financiamiento) en instancias subnacionales (provincias, regiones y municipios) provocaron una fuerte crisis del modelo educativo, cuando no lo condenó a la mera subsistencia. El cuadro de situación derivó en una relación de tensión permanente entre los diferentes niveles de gobierno por los fondos para financiar al sector, y también en un aumento creciente de la protesta y el conflicto en las instituciones educativas. Todos estos fueron motivos suficientes para que un importante porcentaje de la matrícula (aquellos sectores económicamente más acomodados) emigraran a instituciones educativas privadas.

El problema central de esta difícil convivencia es que los actores privados se concentran en grandes ciudades y centros densamente poblados, y dentro de ellos, se localizan en los sectores más favorecidos, de donde nutren su matrícula de alumnos. Prácticamente no existe oferta privada en los lugares menos poblados y pobres. El Estado, entonces, debe brindar educación –en contextos de restricciones financieras permanentes- a los sectores (geográficos y poblacionales) más vulnerables, mientras quienes podrían hacer un aporte al sistema derivan sus recursos financiando a instituciones privadas que forman a una minoría privilegiada.

Este proceso trae a nosotros aquella idea planteada al inicio de este trabajo, en el sentido que consolida sociedades duales en donde la ausencia del Estado determina que los recursos económicos garanticen a algunos ciudadanos bienes de calidad que a otros les están vedados. Surgen así sociedades de dos velocidades, con una minoría culta, bilingüe, globalizada e interrelacionada; y enormes masas de estudiantes que intentarán sobreponerse a las vicisitudes cotidianas para permanecer en un sistema educativo público de calidad decreciente con la esperanza de poder acceder en el futuro a estudios superiores, o a intentar competir por los puestos menos tentadores y más rutinarios que ofrecen los nuevos mercados de trabajo.

Un documento aparte merecería describir cómo se trasladan estas inequidades al sistema de educación universitaria, pero los países latinoamericanos presentan allí una heterogeneidad tan grande que resulta imposible entrar en generalizaciones. Mientras que países como Chile, Colombia o Ecuador privilegian un formato de educación superior restrictiva y fuertemente arancelada (con un amplio espacio de instituciones privadas), países como Uruguay, México, Venezuela o Argentina sostienen una universidad pública masiva, gratuita y de calidad, aunque lamentablemente a sus claustros no llegan casi estudiantes de los sectores más vulnerables, porque ya la vida o el propio sistema educativo truncan prematuramente sus chances de acceso a un título universitario. Caso aparte es el de Brasil, en donde la universidad pública es de alta calidad, pero con un sistema de ingreso muy estricto y selectivo. La enorme masa de estudiantes que no acceden al sistema están siendo captados por instituciones universitarias privadas de escasa calidad. Hoy es una discusión central en el sistema científico brasileño cómo se hace para producir reformas inclusivas que amplíen a sus estudiantes los horizontes de acceso a los estudios superiores.

Inclusión digital y nuevas tecnologías: En una conferencia el por entonces Director General de UNESCO, Don Federico Mayor Zaragoza, sostuvo que *el mundo se divide entre quienes crean conocimiento, quienes acceden a ese conocimiento y los grandes desconocedores y por tanto desconocidos*. La sociedad del conocimiento es sin lugar a dudas una ventana de oportunidades inagotables tanto como un elemento natural de segregación. El acceso al manejo de las nuevas tecnologías digitales es hoy un prerrequisito ineludible a la hora de acceder a estudios superiores o de conseguir un empleo.

Es entonces inadmisibles que las políticas gubernamentales no se centren de manera prioritaria en la incorporación de las nuevas tecnologías no solo en las instituciones educativas, sino también en la vida cotidiana del alumno. Es muy destacable en este sentido lo que viene llevando adelante Uruguay con el programa CEIBAL (www.ceibal.edu.uy), que pone a disposición de cada estudiante un ordenador que, aunque elemental, es automáticamente incorporado por el niño o el joven a sus rutinas cotidianas.

Tampoco es entendible la mora de muchos gobiernos de la región en lanzar planes masivos de alfabetización e inclusión digital, que permitan reinsertar en la

sociedad moderna y en los mercados de trabajo a millones de personas incapaces de adaptarse a las actuales necesidades. Este proceso de reinserción (de actualización o reciclamiento de conocimientos en algunos casos) instala entre nosotros un concepto fuertemente defendido en la Conferencia Mundial de Educación Superior de UNESCO (1998), en el sentido que un ciudadano del mundo actual debe tener acceso a la educación durante toda su vida, y que los estudios formales deben abrir un espacio para la educación no formal en el seno de las propias instituciones de educación superior.

Políticas de Estado y financiamiento del sector educativo: Me parece importante terminar este recorrido de los temas prioritarios para una agenda de reformas ya puestas en marcha en los sectores educativos de los países de la región, con una serie de reflexiones acerca de los inconvenientes que hemos padecido durante décadas para sostener políticas de Estado, es decir, aquellas que provienen de acuerdos generales y exceden temporalmente a un gobierno que las pone en marcha.

Existen en esta dificultad claramente elementos de cultura política que vienen de vieja data y deben procurar ser erradicados. El primero de ellos es que cada gobernante electo pretende refundar las bases de la administración pública comenzando desde cero y tendiendo a la diferenciación sistemática con respecto a sus predecesores. Esta lógica atenta radicalmente contra la posibilidad de construir políticas duraderas que trasciendan un ejercicio gubernamental. Los ciclos políticos priman sobre los ciclos técnicos y la continua rotación de expertos potencia también que cada cuatro años todo sea en el Estado un *volver a empezar*.

También se ha destacado en este trabajo que muchas de las políticas diseñadas en el marco de los procesos de reformas administrativas llevadas adelante en las últimas décadas han estado influenciadas por factores exógenos fuertemente condicionantes. El logro principal de los organismos multilaterales fue generalizar sus propuestas de *buenas prácticas* que en el fondo significaron un proceso de *transferencia de políticas públicas*. El problema central devenido de la aplicación de estos *packaging de ideas* (SAHLIN-ANDERSSON, 2001), fue –en muchos de los casos- su descontextualización, siendo la mayoría de las veces reproducciones miméticas, isomorfismos o meras modas, sin un adecuado aterrizaje en las realidades locales objeto de reformas.

Finalmente, también muchos decisores políticos privilegiaron tomar decisiones ancladas en los nuevos valores de la gestión pública frente al fracaso del modelo estatal y en una sociedad que miraba al mercado como la solución adecuada frente a los excesos del Estado. Muchos actores políticos decidieron que los sondeos de opinión fueran los que orientaran sus propuestas de reformas y que lo *políticamente correcto* fuera la opción elegida en materia de políticas públicas.

Todo este proceso de reformas es hoy severamente cuestionado, y el Estado emerge luego de la crisis económica global como un actor significativo y a revalorar,

frente a la retirada neoliberal y a la poco sincera autocrítica de los organismos multilaterales de financiamiento.

Se debe entender claramente en Latinoamérica que un país será previsible cuando sea capaz de pensarse como proyecto colectivo con una mirada prospectiva de por lo menos veinte años, y cuando sea también generoso para desalojar los intereses sectoriales de corto plazo y reemplazarlos por visiones de futuro consensuadas de manera democrática. Chile, Brasil, Perú, Uruguay, Costa Rica, y en menor medida Colombia y México, han emprendido dicho camino, que aunque dificultoso, es el único racional y posible.

Y en esto de constituir a las políticas educativas en políticas de mediano y largo plazo, los consensos fundamentales y prioritarios deben estar dados en acordar políticamente cuán importante será el esfuerzo social a acometer y qué cantidad de recursos se invertirán en ello.

La necesidad de atar los presupuestos educativos a variables fijas, como un porcentaje del PBN, es garantía en este sentido de que los avatares políticos o las recurrentes crisis económicas no darán por tierra con los esfuerzos colectivos y los acuerdos alcanzados. En Argentina, una ley federal de educación –que no se cumple– determina que en el año 2010 el presupuesto educativo debe llegar al seis por ciento del PBI. Es el mínimo esfuerzo que debiera acometer un país para recuperar todo el tiempo perdido.

Bibliografía.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Anuario Estadístico*, Santiago de Chile, 2004.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y UNESCO. *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2005.

Cumbre de Dakar. *Declaración de la Comunidad Internacional para garantizar el Derecho a la Educación*, Dalar, Senegal, 2000 [Disponible en: http://www.cme-espana.org/about_3_Dakar.html].

Delors, Jacques (Ed.). “La educación encierra un tesoro”, en *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*, Ediciones UNESCO, París, 1996.

Esping Andersen, Gosta. *The Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Fernández Santamaría, María Rosario. “La situación de la Educación Básica en Iberoamérica: Retos para la Cooperación Internacional”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, enero – abril, n° 031, OEI, Madrid, 2003.

Figuerola López, Claudio (Ed.). “Educación y Desarrollo: Desafío para Latinoamérica”, UNESCO, Comisión Fulbright-Chile y Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, 1997.

Germani, Gino. *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires, 1968.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). *Programme for International Student Assessment (PISA)*, informe del año 2006.

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). *Declaración de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación*, Salvador de Bahía, 1993.

Organización de Naciones Unidas (ONU). *Declaración del Milenio*, Nueva York, 2000.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informes anuales seriatos de 2002 hasta la fecha*.

Tedesco, Juan Carlos. *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*, Santillana, Madrid, 1995.

Tedesco, Juan Carlos. “Los pilares de la educación del futuro”, en *Debates de educación*, Fundación Jaume Bofill, UOC, Barcelona, 2003.

