

**La educación en América Latina: de políticas expansivas a estrategias competitivas\*****Alberto Martínez Boom\*\*****RESUMEN**

El artículo presenta los modos como se configuran y regulan los sistemas educativos contemporáneos en América Latina. La primera parte se refiere a la escuela expansiva, la cual designa un modo de modernización educativa iniciado a mediados del siglo XX, ligado a la estrategia del desarrollo en el cual la tendencia expansiva del aparato escolar es impulsada mediante la puesta en marcha de un proceso modernizador y reformista que supuso la incorporación de estrategias y principios del mundo económico al campo educativo. La segunda parte se refiere la formación de la nueva discursividad sobre la educación basada en los paradigmas del 'Desarrollo Humano' y de las 'Necesidades Básicas de Aprendizaje', y que marca el giro estratégico que se opera entre la 'escuela expansiva' y la 'escuela competitiva', en la década de los años 90. La tercera se refiere a la escuela competitiva como un modo singular de modernización educativa caracterizada por la integración de la educación, la escuela y el maestro a la lógica planteada por la globalización de la sociedad.

**SUMMARY**

The article discusses, in three stages, the ways in which contemporary education system in Latin America are formed and regulated. The first one refers to the expansive school, which designates a way of educational modernization initiated in the middle of the 20<sup>th</sup> century, connected with the strategy of the development, in which the expansive tendency of educational system is fostered by triggering process of modernization and reform that required the incorporation of strategies and principles of the economic world to education. The second one deals with the formation the new speech on education based on the paradigms of 'human development' and 'basic learning needs', which determines the strategic turn between the 'expansive school' and the 'competitive school' in the 90's. The third one refers to the competitive school as a singular way of educational modernization, which is characterized by the integration of education, the school and the teacher to the logic raised by the globalization of society.

*Descriptores*

Sistema educativo – Políticas de educación – Reforma de la educación – América Latina

*Key words*

Educative system – Educational reform – Educational policies – Latin America

---

\* Este artículo recoge algunas de las hipótesis centrales que se plantean en la tesis doctoral titulada *Tendencias de la Educación en América Latina a Finales del Milenio. De la Escuela Expansiva a la Escuela Competitiva*.

\*\* Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación. Profesor Universidad Pedagógica Nacional.

E-MAIL: almar02@unete.com

## 1. De la crisis del modelo de desarrollo a la larga noche neoliberal

La década de los años 80 significó para la gran mayoría de los países latinoamericanos una experiencia singularmente catastrófica; en realidad constituyó el período más traumático de la historia contemporánea de estos países, poniendo de manifiesto el mayor número de signos de agotamiento del modelo de organización social, económica y política con el que se venía operando desde la década de los años 50. Algunos incluso llegaron a calificarla como la mayor crisis de la historia latinoamericana. "Fue ante todo una crisis del Estado, y no una crisis del mercado, una crisis del modo de intervención y una crisis de la forma burocrática de administrar el Estado"<sup>1</sup>.

La evaluación que de las tres décadas anteriores a 1980 han hecho numerosos economistas revela las distorsiones y transformaciones que implicó la economía del desarrollo. Estas evaluaciones, que en muchos casos fueron formuladas por los mismos impulsores fervientes del modelo, parten del reconocimiento de los errores iniciales de la estrategia. Los propios organismos de carácter regional o internacional que habían hecho suya la estrategia del desarrollo abundan en informes que diagnostican el fracaso de las políticas y ponen en entredicho las estrategias con las cuales se venía operando en la región.

En este sentido, los expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) van a calificar la situación como de 'gran desventaja', frente a la cual buscan definir sus causas y diagnosticar sus consecuencias. Los interrogantes que plantean son del siguiente tenor: ¿Cuáles son las razones de tamaña crisis? ¿Por qué la renta por habitante de América Latina cayó un 8,3% entre 1980 y 1989? ¿Por qué la inflación que en 1980 era de un 55 % para la media de los países latinoamericanos se elevó hasta un 157% en 1989? ¿Por qué la tasa de inversión con relación al Producto Interno Bruto cayó de un 24% a un 16% en el período?

¿Dónde se pueden encontrar las respuestas a estas preguntas? ¿Simplemente en el populismo de los políticos y en el exceso de intervención del Estado, como se oye comúnmente? O adicional y alternativamente ¿es preciso reconocer una crisis fiscal de los Estados latinoamericanos? Por otro lado, ¿basta estabilizar la economía para que la senda de crecimiento se retome de forma automática? O, de forma más precisa, ¿es suficiente estabilizar y liberalizar? ¿O será necesario además de eso recuperar la necesidad de ahorro del Estado?<sup>2</sup>

La crisis de América Latina no puede ser explicada simplemente por el populismo económico, porque éste existió desde mucho antes de la década de los años 50. No se explica tampoco por la falta de estabilización, pues por un lado ésta es consecuencia de la crisis, y por otro, el solo hecho de alcanzar la estabilización no garantiza, según los economistas, el repunte en el crecimiento. No se explica, finalmente, por la intervención del Estado, porque éste fue precisamente, durante muchos años, la garantía de que las políticas del desarrollo se pusieran en marcha como estaban diseñadas (tanto que jamás se hubiera logrado el desarrollo que se alcanzó en las décadas de los años 50 y 60 de no haber existido esa intervención). De modo que no fue por una desviación de las políticas

---

<sup>1</sup> Bresser Pereira, L. C. (1998). "La reconstrucción del estado en América Latina". En *Revista de la CEPAL*. Número Extraordinario. Santiago de Chile: Naciones Unidas p. 105.

<sup>2</sup> Bresser Pereira, L.C. (1991) "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?". En *Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana – Sociedad Estatal Quinto Centenario. Nº 19. p. 14.

originales, ni por un excesivo crecimiento del Estado o por el populismo económico; se trató más de un problema estructural que de algo coyuntural. Por ello no puede decirse que fue una crisis de los años 80, sino que fue una crisis que afloró en los años 80. La década perdida<sup>3</sup>, entonces, no designa tanto el origen de la crisis como una de sus manifestaciones y consecuencias más previsibles.

Desde nuestra perspectiva, no se trató de la crisis de un modelo de desarrollo particular sino del agotamiento del desarrollo como modelo económico y social. Lo que se puso en entredicho no fue la desviación de algunos aspectos de la política o de algunas porciones de la estrategia sino la adopción misma de la estrategia del desarrollo como forma de organización económica y social prescrita desde el mundo industrializado para esa otra porción llamada Tercer Mundo. De allí que no podamos calificar la situación como la crisis del desarrollismo sino como el agotamiento del modelo de desarrollo.

La escuela, para el desarrollo, se presentó como la gran alternativa para la erradicación de la ignorancia, el analfabetismo y, en general, el atraso social, con lo cual se inauguró un período de crecimiento escolar sin precedentes en la historia educativa latinoamericana. El nuevo afán fue estimulado por el reconocimiento de las condiciones de carencia educativa que existían en ciertos países latinoamericanos, caracterizadas como “bloqueo de la escolarización”, frente a las cuales la única solución posible era expandir la escuela por todos los rincones de su geografía. Lo que estaba en juego era la construcción de un nuevo modelo de sociedad basado en el crecimiento y el desarrollo.

A partir de las propuestas y estrategias de los modelos de desarrollo y planificación se reconfigura la educación nacional en los países latinoamericanos, dando forma a lo que hoy conocemos como sistema educativo. Tales modelos dan origen a un proceso de escolarización masiva de la población, ligado y en correspondencia con un proyecto de sociedad que priorizó el factor económico sobre el cultural. A la luz de la planificación se formularon y aplicaron soluciones ‘modernas’ y modernizantes a los problemas existentes en la educación: como resultado se amplió la *distribución* social de los recursos educativos. Esto significó la expansión de la educación primaria mediante su universalización, el incremento de la infraestructura física y el aumento del personal docente. Significó también la redefinición de los límites institucionales de la educación secundaria, que se evidenció en las propuestas de diversificación y en la modernización y diferenciación de la universidad bajo la inspiración del Informe Atcon<sup>4</sup>.

El proceso de escolarización se dio en un doble sentido: horizontal y vertical. La escuela creció en sentido horizontal en la medida en que amplió en forma significativa su cobertura (en veinte años –1950 a 1970– aumentó el equivalente a todo un siglo). Dicho aumento horizontal no sólo multiplicó la población escolar (alumnos y maestros), sino también sus recursos financieros, su cubrimiento (urbano, rural), su equipamiento, etc. Esta tendencia abarcadora de la escolarización también habría de llegar a las comunidades más remotas (marginados, indígenas).

---

<sup>3</sup> La década de los años 80 ha sido denominada la “década perdida” desde el punto de vista del desarrollo en Latinoamérica. La expansión económica experimentada desde los años 50 hasta los 70, se vio frenada considerablemente en los años 80 y en los 90. En los años 80 la tasa de crecimiento cayó hasta el 1,3%. Iglesias, E. (1991). “La difícil inserción internacional de América Latina”. En *Pensamiento Iberoamericano: Revista de economía política*. N° 19. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana – Sociedad Estatal Quinto Centenario. p. 43.

<sup>4</sup> Atcon, R. (1968). *La Universidad Latinoamericana: claves para un enfoque conjunto de desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina*. Bogotá: ECOE.

En sentido vertical, la escuela expansiva va a incorporar en su dinámica nuevas edades y niveles (por ejemplo, el nivel preescolar, hoy denominado educación inicial, o la educación de adultos) y otros niveles más allá de los tradicionalmente conocidos, como es el caso de los estudios superiores de postgrado.

Además de crecer, el aparato educativo también se diversificó. En efecto, uno de los distintivos de la expansión escolar, aparte del crecimiento, fue la aparición y multiplicación de las más diversas modalidades, que llegaron a desbordar el sistema regular de educación.

Así, la educación puede ser descrita a partir de complejos procesos que se entrecruzan para lograr un objetivo básico: la expansión de la escuela o, mejor, la creación de la escuela expansiva. Esta tendencia expansiva del aparato escolar se impulsó mediante la puesta en marcha de un proceso modernizador y reformista que supuso la incorporación de categorías y principios del mundo económico al campo educativo. En dicho contexto la cuestión educativa adquirió un papel definitivo en las políticas de modernización del Estado. El enfoque según el cual el desarrollo económico estaría en función directa del desarrollo educativo hizo que las discusiones giraran alrededor de la relación educación–desarrollo, de la planificación del desarrollo, de la educación y los recursos humanos y del desarrollo integral de la sociedad latinoamericana<sup>5</sup>.

Las llamadas décadas del desarrollo produjeron justamente lo contrario del racimo de abundancia que habían prometido los políticos y teóricos de la década de los años 50: miseria y subdesarrollo masivos, explotación y opresión sin nombre. La crisis de la deuda, “la creciente pobreza, la desnutrición y la violencia son apenas los síntomas más patéticos del fracaso de 50 años de desarrollo”<sup>6</sup>. En pocos años esta estrategia que había empezado como un sueño se transformó en pesadilla.

A partir de este desajuste comienza un proceso de redefinición del modelo de desarrollo, proceso que se había impulsado en las tres décadas anteriores con las teorías del capital humano, de la intervención estatal, de la sustitución de importaciones y del sobredimensionamiento del papel de la educación en la formación del recurso humano. Se desencadena así un fenómeno de desajuste que, en principio, está referido a la incapacidad para pagar las obligaciones del llamado ‘servicio de la deuda’. La crisis de la deuda intenta contrarrestarse con programas de ajuste y estabilización económica, cuyas medidas fundamentales se centraron en programas drásticos de austeridad.

## 2. El Giro Estratégico

El cambio significativo en el discurso sobre el desarrollo y, en particular, sobre sus efectos en el mejoramiento de las condiciones sociales de la población del Tercer Mundo, deja de tener vigencia para los organismos internacionales a finales de la década de los años 80. La vieja promesa de que la educación por sí misma incrementa y acelera el desarrollo económico no era más que un eslogan del pasado cuyas consecuencias estaban a la vista: si bien es cierto que se había producido un incremento en los índices de escolaridad de la población, los altos niveles de inversión no guardaban proporción con los resultados.

<sup>5</sup> Martínez Boom, Alberto. (1994). *Currículo y Modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia – Tercer Milenio. P. 88 – 89.

<sup>6</sup> Escobar, Arturo. (1996). *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Santafé de Bogotá: Editorial Norma. p. 21.

Tampoco se había dado la tan ponderada movilidad social que los teóricos de la educación habían pronosticado.

Tres serán los vértices que dibujen el cuadro de las nuevas condiciones. En primer lugar está el estrepitoso desprestigio a que es sometida la escuela, cuya crisis de legitimación se produce por su desvinculación y disfuncionalidad estructural con respecto al contexto socioeconómico, fenómeno que será calificado como *desajuste*. El diagnóstico se centra en el siguiente planteamiento: los esfuerzos sociales, económicos, políticos y estatales que se han hecho en materia de educación, han estado centrados en un esquema educativo que puede considerarse como *Sistema Educativo Tradicional* (SET), que, si bien ha sufrido algunos cambios, posee una base institucional (la escuela) que garantiza la homogeneización y en la cual el maestro cumple un rol preponderante por cuanto define los contenidos (planes de estudio, currículo, etc.) e implanta determinadas formas metódicas de enseñanza.

La crisis económica sumada a la decadencia de los paradigmas y a la crisis estructural de los sistemas de enseñanza, servirá de pretexto a teóricos y políticos para argumentar la necesidad del cambio. La profunda crisis de los sistemas de enseñanza pareciera, según Ratinoff, explicar el “vademécum de prescripciones universales que intentan optimizar el uso de los medios a través de reformas estructurales”<sup>7</sup>. Según el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), a partir de la década de los años 90 se inicia un cambio de ciclo en la educación latinoamericana.

Los ejes de gravitación que definieron el nuevo ciclo fueron fundamentalmente:

- La Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990), en la que se promulgan la Declaración Mundial de Educación para Todos y el marco de acción para la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje.
- Los resultados de la Reunión de Ministros de Educación en Quito<sup>8</sup> (abril de 1991) y la propuesta CEPAL/UNESCO expresada en el documento “Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad”<sup>9</sup> (1992).
- La influencia del Banco Mundial (BM) en la generación de políticas públicas atada a préstamos de cooperación internacional y plasmada en el documento “Prioridades y Estrategias para la educación”<sup>10</sup> (1995), y la creciente influencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Estas serán las líneas que dibujarán el nuevo estilo de desarrollo educativo, y que marcarán un significativo cambio de enfoque basado en el *desarrollo humano* y en la *satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*, factores éstos que configuran un *nuevo ciclo educativo* para América Latina<sup>11</sup>. Se plantea, pues, una visión ampliada de la educación que considera como factor decisivo la *satisfacción de necesidades básicas de*

<sup>7</sup> Ratinoff, L. (1994). “La crisis de la educación: el papel de las retóricas y el papel de las reformas”. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. XXIV. p. 18.

<sup>8</sup> OREALC Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. (1991). “Una nueva etapa de desarrollo educativo: Declaración de Quito”. En *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. N° 24. Santiago de Chile: UNESCO – OREALC.

<sup>9</sup> CEPAL–UNESCO. (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL–UNESCO.

<sup>10</sup> Banco Mundial. (1996). *Prioridades y estrategias en educación*. Washington: Banco Mundial.

<sup>11</sup> UNESCO–IDRC. (1993). *Necesidades básicas de aprendizaje: estrategias de acción*. Santiago de Chile: OREALC. p. 11.

*aprendizaje*, con el cual se sustituye cualquier otro factor que antes se hubiera considerado: el currículo, la escuela, los maestros o la enseñanza.

### **Jomtien o las necesidades básicas de aprendizaje.**

La Conferencia de Jomtien coloca el acento en las necesidades básicas de aprendizaje y, más específicamente, en los resultados efectivos de ese aprendizaje y en las competencias necesarias a desarrollar por parte del individuo. Por ello se hace preciso el establecimiento de niveles aceptables de adquisición de aprendizajes básicos, lo que requiere un proceso sistemático y permanente de evaluación.

Mas no se trata de cualquier forma de aprendizaje, la narrativa educativa se transforma radicalmente en razón de que ocurre un cambio sustantivo del paradigma. Los nuevos argumentos van a excluir los provenientes de la visión pedagógica de la educación, ocurriendo un viraje fundamental mediante el cual se desplaza la enseñanza, como acontecimiento complejo de saber, por el aprendizaje, entendido no como la capacidad general de aprender sino como mera adquisición de ciertas competencias determinadas por sus resultados efectivos. En este caso hay que referirse a aquellos aprendizajes relevantes y significativos que se corresponden con los códigos y necesidades de regulación de la sociedad actual. Se incluye la instrucción a nivel primario o básico –sobre la cual puede basarse el aprendizaje posterior– que abarca la educación preescolar y primaria, así como la alfabetización, los conocimientos generales y las capacidades para sobrevivir.

Según la declaración aprobada en la Conferencia, “satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje exige algo más que una renovación del compromiso con la educación básica en su estado actual. Lo que se requiere es una *visión ampliada* que vaya más allá de los recursos actuales, las estructuras institucionales, los planes de estudio y los sistemas tradicionales de instrucción, tomando como base lo mejor de las prácticas en uso”<sup>12</sup>. “Hoy existen nuevas posibilidades, que son fruto de la convergencia entre el incremento de la “información y la capacidad sin precedentes de la comunicación. Esas posibilidades debemos aprovecharlas con espíritu creador y con la determinación de acrecentar su eficacia”<sup>13</sup>.

La Conferencia de Jomtien marca un cambio radical en el desarrollo educativo. Los ejes de ese enfoque se centran fundamentalmente en el concepto de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje y en el conjunto de estrategias establecidas para satisfacerlas. Además, el concepto de desarrollo humano se emplea cada vez con más frecuencia para designar las políticas de desarrollo. En un contexto de marginalidad y pobreza creciente propio de la mayoría de los países del Tercer Mundo, las políticas de ajuste estructural, de inspiración neoliberal, van acoplándose con el nuevo enfoque para terminar dominando el escenario político. Y es que a partir de la Conferencia se consagraron las bases de un nuevo enfoque conceptual y político: la visión ampliada de la educación anclada en dos pilares fundamentales, las Necesidades Básicas de Aprendizaje y el Desarrollo Humano.

---

<sup>12</sup> Ibid., p. 32.

<sup>13</sup> Ibid., p. 33.

## El discurso de la CEPAL

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es quizá el organismo regional que mayor incidencia tiene en toda la región en la década de los años 90 para la redefinición del modelo económico.

En 1990, en el documento '*Transformación Productiva con equidad: la prioridad del desarrollo de América Latina en los años noventa*'<sup>14</sup> la CEPAL traza la nueva estrategia económica y social para el continente, basándose en que "la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico constituye el pivote de la transformación productiva y la equidad social"<sup>15</sup>. El fallo último sobre esta transformación lo dará, sin embargo, el mercado mundial, y para ello tendrá que superarse la prueba de la *competitividad internacional*<sup>16</sup>. En otras palabras, se requiere efectuar cambios radicales que se traduzcan en un nuevo perfil y en nuevos niveles de calidad de la producción de la región para lograr competitividad en el nuevo mercado mundial.

Al concretar las líneas políticas de la estrategia, la CEPAL centra la transformación productiva en la modernización tecnológica y, por lo tanto, en la capacitación y perfeccionamiento del *capital humano*, entendido como desarrollo humano en sí mismo y fundamentando en él la nueva estrategia mundial.

A partir de aquí se propone una estrategia de educación/conocimiento a mediano plazo con el argumento de iniciar un proceso de recuperación de la experiencia adquirida por la región. El supuesto que orientará esta tarea puede sintetizarse en las siguientes palabras: la transformación productiva con equidad requiere de una "reforma amplia de los sistemas educativos y de capacitación de la región, así como de la generación de capacidades endógenas para el aprovechamiento del progreso tecnológico"<sup>17</sup>.

El documento *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*<sup>18</sup> es la doble adaptación que la CEPAL y la UNESCO hacen, por una parte, de la estrategia de transformación productiva al campo de la educación y, por otra, de la declaración y el mandato de la Conferencia de Jomtien.

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

### La educación, ¿asunto de banqueros?

La nueva política es impulsada a escala global por los organismos internacionales, entre los cuales el Banco Mundial juega un papel protagónico, que, por cierto, incursiona en el campo de la educación creando un Departamento de Educación y Políticas Sociales, que se encargará de administrar buena parte de los recursos y de coordinar los programas que van a ser emprendidos por las agencias internacionales.

<sup>14</sup> CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad: la prioridad del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile, CEPAL.

<sup>15</sup> Ibid., p. 16.

<sup>16</sup> Coraggio, J. L. (1995). *Desarrollo humano, economía popular y educación: el papel de las ONG latinoamericanas en la iniciativa de Educación para Todos*. Santiago, CEAAL. p. 33.

<sup>17</sup> Banco Mundial (1992) *Urban policy*. Washington: Banco Mundial. p. 2.

<sup>18</sup> CEPAL- UNESCO (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL-UNESCO.

No pretendemos afirmar categóricamente que la banca internacional defina por completo los rumbos de la educación, pero es evidente el interés que muestra en los asuntos relacionados con las inversiones gubernamentales en educación y con la transferencia y la distribución de los recursos en los asuntos sociales, proceso que viene ganando cada vez más fuerza. No en vano es el Banco Mundial, en muchos países, la “principal fuente de asesoría en política educativa, y otras agencias crecientemente siguen su liderazgo”<sup>19</sup>.

En este sentido, el Banco Mundial, frente a los problemas de la educación, introduce seis reformas que “contribuirán en buena medida a que los países de bajo y mediano ingreso puedan resolver los problemas de acceso, equidad, calidad y rapidez de la reforma que experimentan actualmente”<sup>20</sup>. En estas reformas se incluye: dar más prioridad para la educación, prestar atención a los resultados, centrar la inversión pública en la educación básica, prestar atención a la equidad, aumentar la participación de los hogares en el sistema educativo y dar autonomía a las instituciones.

Las prioridades de la educación, según el Banco, deben establecerse teniendo en cuenta los resultados, es decir, mediante el análisis económico, el establecimiento de normas y la medición del cumplimiento de las normas a través de la evaluación del aprendizaje, enfatizando que lo importante es lo que los estudiantes aprenden. La enseñanza básica se convierte en prioridad ya que “proporciona las aptitudes y conocimientos básicos necesarios para el orden cívico y para la plena participación en la sociedad, así como para todas las formas de trabajo”<sup>21</sup>. Este énfasis en los resultados implica el establecimiento de normas sobre el rendimiento, teniendo en cuenta que las mediciones del rendimiento tienen aplicaciones tanto políticas como pedagógicas y, además, se pueden “combinar con incentivos para impulsar a un sistema a obtener mejores resultados”<sup>22</sup>.

Para lograr la eficiencia, los recursos públicos se deberían concentrar en forma eficaz en función de los costos allí donde la rentabilidad de la inversión es más alta. El logro de la equidad es posible en la medida en que los gobiernos garanticen que no se niegue acceso a la educación a ningún estudiante calificado debido a su falta de capacidad de pago. Se propone una enseñanza básica gratuita, al mismo tiempo que el objetivo de garantizar la enseñanza básica de calidad para todos los niños como primera prioridad del gasto público en educación de todos los países<sup>23</sup>.

De acuerdo con el Banco Mundial, la equidad tiene dos preocupaciones principales para los gobiernos: la primera consiste en velar por que todos tengan educación básica, es decir, las aptitudes básicas necesarias para desempeñarse eficazmente en la sociedad. La segunda es velar por que no se niegue acceso a las instituciones de enseñanza a los candidatos calificados porque son pobres o son mujeres, porque pertenecen a minorías étnicas, viven en regiones geográficamente aisladas o tienen necesidades de educación especiales. Si hay un aumento de la equidad hay un aumento en la eficiencia.

Finalmente, y en relación con la autonomía de las instituciones, el Banco Mundial afirma que “la calidad de la educación puede aumentar si las escuelas están facultadas para utilizar los insumos educacionales de acuerdo a las condiciones escolares y comunitarias

<sup>19</sup> Coraggio, J. L. y R. M. Torres. (1999). *La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos*. Madrid: Miño y Dávila. p. 11.

<sup>20</sup> Banco Mundial (1996). Op. cit. p. 99

<sup>21</sup> Ibid. p. 105

<sup>22</sup> Ibid. p. 112

<sup>23</sup> Ibid. p. 115 – 116.

locales y si deben responder ante los padres y las comunidades”<sup>24</sup>. Esta autonomía es fomentada a través de medidas administrativas y financieras. Las medidas administrativas se relacionan con la facultad de asignar recursos y la distribución del personal y del tiempo. Las medidas financieras tienen que ver con el uso de impuestos locales y centrales, asignación de subsidios globales, cobro de derechos de matrícula en la educación superior, diversificación de los ingresos de la educación pública, subsidios de capacitación y préstamos, y el financiamiento basado en el producto y en la calidad.

### 3. La Escuela Competitiva

Si bien la incorporación masiva de la población a la educación en algunos países de la región no ha concluido, el ciclo expansivo de la escuela empieza a perder papel hegemónico dejando paso a lo que Felix Angulo denomina el ‘ciclo cualitativo’, es decir, un “ciclo que organiza los discursos desde el poder alrededor de la idea de calidad de los sistemas educativos”<sup>25</sup>. Ahora bien, este proceso no supone una sucesión lógica o gradual del anterior, por el contrario implica modificaciones sustanciales en el orden del Estado, de la función de la educación y del papel de la escuela, a través de la introducción de nuevos paradigmas.

Al amparo de esta lógica se da inicio a un nuevo campo de visibilidad. Se produce un desplazamiento significativo mediante el cual la administración y financiación del sistema dejan de ser el objetivo central de la política educativa, para focalizar su acción en el logro de aprendizajes efectivos. Ese nuevo propósito modifica sustancialmente las prioridades y el tipo de organización y funcionamiento de la educación. Aquí se asigna a ésta el papel de habilitar a los individuos para la obtención de aprendizajes eficaces y necesarios, de acuerdo con exigencias sociales que en tal caso serían colocadas o planteadas por la lógica de la sociedad de mercado. Claro que, más que de aprendizajes, se trataría de desarrollar las habilidades de aprender a aprender. Para este nuevo tipo de función no se requiere un aparato con las dimensiones y características de la escuela pública, ni por su lógica interna, ni por su estructura, ni por los objetivos y productos que genera. En esa dirección la escuela y la educación se justifican sólo si hay correspondencia entre el acceso a la escolaridad y los resultados en los aprendizajes obtenidos<sup>26</sup>.

Hoy se postula una evidencia que quiere ser puesta de manifiesto de manera reiterada: el dispositivo escuela, con todo lo que denotaba, ha entrado en un proceso de deslegitimación social acelerado. Esta fase de crisis ante el modelo vigente de escolarización no significa ni mucho menos que estamos ante los últimos días de la institución escolar. En todo caso, como señala Angel San Martín, una vez alcanzados – solo de modo parcial y en las sociedades más avanzadas– los objetivos fundacionales “escuela pública, gratuita y obligatoria para todos, no se sabe muy bien qué hacer con ella, cuál debe ser el siguiente paso en su desarrollo”<sup>27</sup>.

En todo caso, lo que sí está sucediendo es la diversificación de ofertas educativas –ya no solo es la escolar– y en esta multi–oferta las tecnologías vienen invadiendo el mercado. De hecho las actuales reformas propugnan como objetivo prioritario conectar la escuela con la ‘satisfacción’ de las nuevas demandas del mundo laboral y con ello vienen equipando a las escuelas con los nuevos artilugios del mercado.

---

<sup>24</sup> Ibid. p. 141.

<sup>25</sup> Angulo, J. F.; M. Pérez y M. López. (1999). *Escuela pública y sociedad neoliberal*. Madrid: Miño y Dávila. p. 25.

<sup>26</sup> Rivero, J. (1999) *Educación y exclusión en América Latina: reformas en tiempo de globalización*. Lima: Ayuda en Acción. p. 181.

<sup>27</sup> San Martín, A. (1995). *La escuela de las tecnologías*. Valencia: Univesitat de Valencia. p. 31.

Por lo demás, estas reformas a la escuela y la enseñanza están orientadas a garantizar, en la medida de lo posible, que la educación pueda ser intervenida y regulada por el mayor número de sectores sociales (empresarios, padres de familia, comunidad en general) y no exclusivamente por el Estado. En esa medida también hace varios años se viene realizando con dudoso éxito en algunos países de la región procesos de privatización fuertes, combinados en otros casos con subsidio a la demanda. En otros casos, se han disminuido drásticamente la creación de nuevos centros educativos, con lo cual la oferta pública o estatal pasa a ser cada vez más residual. Es decir, por un lado se tiende a privatizar, vía subsidio, y por otro lado se desestimula por la vía negativa el ingreso de sectores medios a la escuela pública.

Por otra parte, los cambios operados en la economía mundial generan exigencias que afectan a la educación, contribuyendo a su revalorización social, mediante la cual tiende a desaparecer el idealismo educativo centrado en la formación del hombre y la conquista de metas culturales, hacia una visión más pragmática que acentúa las relaciones entre la oferta y la demanda. Esta segunda etapa, llamada de *reconversión del sistema*, responde a lo que ciertos autores han denominado 'el nuevo realismo educativo', cuyo principio organizador se encuentra en las metáforas del mercado. Tal pragmatismo no intenta dejar al mercado la regularización del sistema educativo, "sino reestructurar la intervención estatal a fin de superar los obstáculos estructurales que impiden el aumento de la productividad y calidad de la educación, para que ello no sea un cuello de botella a la reforma económica"<sup>28</sup>.

Por supuesto que no nos referimos a una situación extrema, donde la escuela vendría a ser la réplica en miniatura del mercado en términos estrictos, mas sí se trata del modelo de referencia fundamental al que tiende la institución escolar. Para ser más explícitos podríamos decir que estamos asistiendo a la conformación de un nuevo escenario social que tiende a reconfigurarse a partir del mercado como su punto de referencia básico mediante el cual se empieza a cambiar la naturaleza de la escuela, su función, su forma de funcionamiento, aunque conserve su nombre, algunos de sus ritos, cierto espacios, pero conectados a esta nueva lógica. En muchos casos estos procesos son hasta ahora tentativas que pretenden desregular la enseñanza estatal mediante la introducción de nuevos modelos organizativos, como por ejemplo la gestión empresarial. En otros casos la intervención creciente y exitosa del sector privado en el control de la enseñanza también supone la flexibilidad o capacidad de adaptación a demandas externas o categorías y modelos como los de 'calidad total'.

Sería un *cuasimercado*<sup>29</sup> en el que se combinan la demanda de sectores medios y altos de población hacia la educación privada, y la oferta pública para sectores pobres de la población, donde la excesiva demanda y la imposibilidad de garantizar la oferta impiden que se materialice plenamente el mercado escolar. En el primer caso, la demanda se orienta por criterios de calidad y el acento en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. En el segundo caso que movilicen a los sectores pobres a servicios educativos de calidad.

En esa dirección podemos matizar que en el caso latinoamericano la escuela competitiva se intenta conectar en una primera etapa con una cierta forma educativa que habilite en competencias, que equivale a decir educación en y para la competencia, con la cual se sientan las bases de la escuela competitiva. Es necesario decir que no se abandona la

---

<sup>28</sup> Moreno, M. P. (1995). Neoliberalismo económico y reforma educativa. En *Perfiles educativos* N° 67. México: UNAM. p. 7.

<sup>29</sup> Whitty, G.; Power, S. y Halpin, D. (1999). *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid: Morata. p. 58.

meta de universalización concretada en la fórmula 'educación para todos', pero se subordina ahora a una nueva valoración para la educación que se expresaría mediante un criterio de calidad. Aquí la calidad se refiere al uso intensivo de conocimientos que sean capaces de producir valor añadido a los productos y servicios, para lo cual se requiere hacer una selección e intensificación de ciertos aprendizajes considerados significativos. En términos de Tedesco, sería la combinación de *competitividad y ciudadanía*. Según este punto de vista, no cabe duda que las capacidades que la acción educativa debe promover solo aquellas que se requieren en el desempeño en los sectores más avanzados de la actividad productiva. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedía en el modelo de producción masiva tradicional, el ejercicio de estas capacidades no tiene lugar exclusivamente en la actividad productiva. No obstante, y para seguir en este mismo tipo de razonamiento, existe una paradoja de esta evolución de las relaciones entre educación y trabajo que consiste en que justamente cuando la relación se hace más estrecha, cuando las exigencias de la competitividad económica reclaman el uso intensivo del conocimiento y de la educación, es cuando la especificidad del vínculo desaparece. "Formar para el trabajo y formar para la ciudadanía reclaman las mismas actividades. El conflicto, la tensión, se traslada de nuevo al ámbito cuantitativo: definir cuántos y quiénes tendrán acceso a esta formación"<sup>30</sup>.

Esta sería una educación de tercer tipo que ya no tiene como función la formación del hombre y el ciudadano, tampoco la capacitación del recurso humano, sino el uso intensivo de la información que produzca un valor añadido a los productos que requiere el desempeño de los sectores productivos, proceso que se centra en los aprendizajes socialmente significativos.

Es decir, que se requiere una escuela *de los aprendizajes* y no solo *para el aprendizaje*. No basta solo calidad de insumos sino que se requiere calidad de resultados de aprendizaje. Tampoco la escuela es el escenario principal de la socialización. El viejo modelo de socialización basado en la escuela, centralizada desde el Estado, y de otra parte en la familia, están perdiendo capacidad para transmitir eficazmente valores y pautas culturales de cohesión social. En ese paso de una forma de concebir la función de la educación a otro de centrarse en los aprendizajes ocurren muchas vacilaciones, titubeos e indefiniciones.

Se habla de "la necesidad de competir en una economía global, la disponibilidad de nuevas ideas acerca de los efectos económicos negativos de una educación ineficiente y la aparición de nuevos actores internacionales tales como los bancos de desarrollo, las agencias de asistencia bilateral, las ONG internacionales y las firmas consultoras"<sup>31</sup>. La intervención de expertos constituye un factor clave para la difusión y la generalización de la reforma educativa, y es la consigna para alcanzar el tan anhelado *progreso social*.

Casi todas las reformas han intentado actuar sobre los elementos del sistema, y lo han hecho de diferentes maneras, especialmente mediante el perfeccionamiento de los maestros, a través de reformas curriculares o por la vía de la modernización de la administración de recursos. En la actualidad la reconversión se hace aplicando estrategias para cambiar la estructura de las relaciones educativas, lo que lleva a transformar "no sólo la administración y la organización escolar, sino la concepción misma de la institución"<sup>32</sup>. Se transforman, a su vez, las relaciones entre la escuela y los

<sup>30</sup> Tedesco, J. C. (1995). *El nuevo pacto educativo: educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Anaya. p. 72-73.

<sup>31</sup> Whitty, G.; Power, S. y Halpin, D. Op. cit., p. 4.

<sup>32</sup> Ibid., p. 8.

aprendizajes sociales, las estrategias de capacitación profesional y, en general, los procesos de socialización. En síntesis, se trata de un replanteamiento estructural de la educación que incluye la redefinición de los principios y la formulación de propuestas organizacionales, administrativas, curriculares y pedagógicas radicalmente diferentes de las existentes anteriormente. La reconversión exige que la escuela y los procesos que se realizan a su interior, se modifiquen de forma sustantiva, no sólo en alguna de sus partes.

### **Reformas para la globalización.**

La reforma educativa se convierte en la década de los años 90 en un asunto político de importancia capital para los Estados modernos, estrechamente vinculado a los procesos de modernización social y estatal. La educación se ve como una necesidad de primer orden al ser considerada el factor de competitividad económica de las naciones en el orden internacional. Así, las reformas contienen prácticas discursivas capaces de lograr efectos a largo plazo, “no sólo sobre la conducta institucional de la enseñanza, sino sobre las disposiciones de poder y las subjetividades producidas”<sup>33</sup>. En esto tuvo mucho que ver la elaboración de un lenguaje experto, de común aceptación, relativo a la necesidad de superar el bajo rendimiento escolar a través del mejoramiento de la educación y de incrementar los niveles de competitividad y por supuesto de ciudadanía, que terminaron por convertirse en lugares comunes dentro del argot educativo. Además de este *consenso* la presión externa a favor de la reforma crece estrepitosamente en la década que nos ocupa. Las instituciones de financiamiento multilateral a menudo incluyen la reforma educativa dentro del paquete de reformas económicas y estatales. Este proceso según Sergio Martinic, coordinador del grupo de trabajo de las reforma educativa impulsada por PREAL, da origen a las reformas de ‘segunda generación’ o reformas ‘hacia dentro’ es decir a la ‘caja negra’ del sistema que tiene como centro la institución educativa y la calidad de los aprendizajes y es la etapa siguiente al ajuste drástico que significó la llamada liberalización de las economías<sup>34</sup>.

La reforma a la escuela y a la enseñanza está además orientada a garantizar que la educación pueda ser intervenida y regulada por el mayor número posible de sectores sociales (empresarios, padres de familia, comunidad en general) y no exclusivamente por el Estado.

La década de los años 90 va a traer, pues, para América Latina, una serie de redefiniciones fundamentales en el campo de la educación. El principal objetivo de los procesos iniciados en la mayoría de los países de la región es la reconversión de los sistemas educativos nacionales. Esto se expresa palpablemente en las nuevas leyes generales de educación y en la adopción de planes nacionales de reforma educativa, que incluyen principios y propósitos organizativos, de gestión, curriculares y pedagógicos significativamente diferentes a los de etapas anteriores.

Los planes educativos de la ‘etapa consensual’ constituyen la antesala de las leyes generales o de reforma educativa. Por lo general, estos planes estaban acompañados de términos como ‘apertura’, ‘acuerdo’ o ‘consenso’, e incluían un minucioso –y no menos

---

<sup>33</sup> Popkewitz, T. S. y Pereyra, M. (1994). “Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma de la formación del profesorado en ocho países: configuración de la problemática y construcción de una metodología comparativa”. En Popkewitz, T. S. (Comp.) (1994). *Modelos de poder y regulación social en pedagogía: crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado*. Barcelona: Ediciones Pomares–Corredor. p. 50.

<sup>34</sup> Martinic, S. (2001). “Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina”. En *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 27. Madrid: OEI. p.18.

sesgado– diagnóstico. Todos ellos adoptaron mecanismos de negociación y acuerdos políticos que garantizaran la estrategia del consenso. El primero de ellos fue la introducción del ‘largo plazo’, lo que implica aceptar que la política educativa debe estar inscrita en una estrategia de Estado y no solo de gobierno, con el objeto de garantizar su acoplamiento a la estrategia general de globalización. El segundo aspecto del consenso se refiere al mecanismo. En este caso se busca el procedimiento menos costoso en términos políticos, para llegar a comprometer a los actores –sobre todo a los sindicatos del Magisterio– en los acuerdos y en las acciones sobre algún aspecto específico de la política educativa<sup>35</sup>.

Es evidente que la ley no constituye ni expresa la reforma en toda su extensión. Sin embargo, representa la superficie de emergencia de dicha reforma. Además, en la mayoría de los casos no es siquiera el motor que impulsa la reforma sino, más bien, la expresión que recoge y agrupa en términos legales la intencionalidad política e ideológica de la misma. Por ello, una lectura cruzada de las leyes sólo nos revela los énfasis y los ejes sobre los cuales el sistema educativo basado en el modelo de la oferta tiende a ser sustituido por sistemas cimentados en el dinamismo de la demanda<sup>36</sup>. Para decirlo de otro modo, la ley nos muestra el tránsito, todavía tenue, del modelo educativo como aparato centralizado y burocrático al de interacciones más amorfas, menos reguladas, que se organizan obedeciendo a la lógica de las redes.

Hasta la fecha se han aprobado leyes generales de educación en Chile (1990), Guatemala (1991), Paraguay (1992), en Argentina y México (1993), en Bolivia, Colombia y Ecuador (1994), Panamá (1995), y en Brasil y El Salvador (1996)<sup>37</sup>. Además, se han adoptado planes decenales de educación en República Dominicana (1992), en Guatemala (1993), en Costa Rica y Honduras (1994)<sup>38</sup> y en Colombia (1996); así como acuerdos nacionales para la modernización de la educación en México<sup>39</sup>, Panamá (1995) y Perú. En Uruguay<sup>40</sup> y Venezuela<sup>41</sup> (1995), Ecuador<sup>42</sup> (1997), se han puesto en marcha también procesos de reforma educativa.

Resumiendo, en once de los diecinueve países se promulgaron leyes generales de educación en la década de los años 90; en otros se definieron planes decenales o proyectos de reforma que, pese a no tener el carácter de leyes, son considerados como los marcos de referencia fundamentales para la reorientación de la acción educativa.

<sup>35</sup> Tedesco, Juan Carlos. (1993). “Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina”. En UNESCO-IDRC. (1993). *Necesidades básicas de aprendizaje: estrategias de acción*. Santiago de Chile: UNESCO. p. 20-21.

<sup>36</sup> Ratinoff, L. (1994). “La crisis de la educación: el papel de las retóricas y el papel de las reformas”. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. XXIV. p. 19.

<sup>37</sup> Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. (1991). Santiago de Chile: Ministerio de Educación. Ley Federal de Educación de Argentina. (1993). *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 2. Madrid: OEI. p. 337. Ley General de México. (1993). *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 3. Madrid: OEI. Ley de Reforma Educativa. Bolivia: 7 de julio. (1994). *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 5. Madrid: OEI. Ley General de Educación. Colombia. (1994). Bogotá: Tercer Milenio–Fundación Social. Ley de Educación y Reglamento General. (1994). Quito: Ministerio de Educación y Cultura. Ley 34. Reforma de la Ley Orgánica de Educación. (1995). Panamá: Ministerio de Educación. Ley General de Educación. Lei de Diretrizes e bases da educação nacional: Brasil, 20 de dezembro de 1996. Brasília: mimeografiado. Decreto No. 917. El Salvador. (1996) San Salvador: Ministerio de Educación. 1996., y Ley de Carrera Docente. En *Sistemas Educativos Nacionales*. San Salvador: Ministerio de Educación de El Salvador–OEI.

<sup>38</sup> Honduras. Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1994–1997. *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 8. Madrid: OEI. p. 197–228.

<sup>39</sup> “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica 1992”. En México. Secretaría de Educación Pública. (1999). *Perfil de la educación en México*. Ciudad de México: S.E.P..

<sup>40</sup> Uruguay. Administración Nacional de Educación Pública. (2000). *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay: 1995–1999*. Montevideo: ANEP.

<sup>41</sup> *Plan de acción del Ministerio de Educación para superar la gravísima crisis educativa. (15 de enero 1995)*. Caracas: Ministerio de Educación de Venezuela–OEI. (Sistema de Educación Nacional). p. 115–126.

<sup>42</sup> Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Ecuatoriana. (1997–98). Quito: PROMECEB.

Adicionalmente, en países como Uruguay, Ecuador, Costa Rica y Venezuela se inició un proceso de revisión de la situación legal y se han gestionado acuerdos y normas parciales para ajustar las políticas educativas a las nuevas definiciones y tendencias.

En el fárrago de capítulos y artículos de las leyes generales de educación o de reforma educativa es posible distinguir tres grandes cuerpos de enunciados: en el primero, se ubican los principios, los objetivos y las funciones de la educación; en el segundo, las disposiciones que regulan el servicio educativo, su financiación, los planes de estudio, los niveles y modalidades de enseñanza y los organismos e instituciones de control; y en el último, las medidas sobre procedimientos y mecanismos para la aplicación de la ley.

Las leyes reconocen y recogen definiciones doctrinales sobre la esencia misma de lo que se conoce en este momento como educación, y proporcionan elementos para reconstruir la política educativa. La nueva normatividad incorpora y agrupa importantes redefiniciones conceptuales y políticas, mediante las cuales se espera sentar las bases jurídicas para la reestructuración parcial –y en algunos casos total– de los sistemas educativos.

### Los Vectores de la Reforma

Los ejes sobre los cuales se vienen estructurando las reformas de los sistemas educativos en América Latina responden a cuatro exigencias: por un lado, la implantación de un proceso de descentralización administrativa y educativa apoyado y motivado por el Estado, que permita dar más autonomía a los entes territoriales en materia de gestión de recursos; en segundo lugar, la necesidad de articular educación, calidad y competitividad ciudadana, lo que exige desarrollar en los individuos habilidades que los faculten para responder de manera efectiva a los códigos de la modernidad, con el imperativo de incrementar la productividad de las economías y la competitividad de las naciones; en tercer lugar; y unida a la anterior, está la exigencia de evaluación de la calidad como el complemento necesario para constatar el cumplimiento de los estándares de calidad; y, por último, la profesionalización docente, cuyo propósito es estructurar la formación profesional bajo los parámetros de la acreditación y la certificación de los programas y de una revisión a fondo de los estatutos docentes. Esta política se orienta a la creación de nuevas tecnologías de control que acaban con la autonomía del maestro. Los ejes mencionados se ven además complementados por una exigencia, propia de América Latina: la de hacer compatibles la calidad de la educación con la equidad y la igualdad de oportunidades para todos de ingresar y permanecer en el sistema educativo.

Además, estos cuatro vectores están cruzados por ideas fuerza o, para decirlo en términos de Tedesco, líneas de cambio que se pueden organizar, desde una perspectiva puramente analítica, en tres grandes ejes:

- desde una visión política, donde la idea-fuerza es la del consenso nacional en educación.
- desde un criterio estratégico, donde la idea-fuerza es la necesidad de introducir una lógica de reforma curricular a partir del concepto de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje.
- desde un punto de vista pedagógico, donde la idea-fuerza es la necesidad de introducir una lógica de reforma curricular a partir del concepto de satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Tedesco, J. C. (1993). Op. cit. p. 19.

## **Desconcentración, municipalización, privatización.**

Con una descentralización todavía no llamada así se inició en los años 80 el proceso de reforma en su versión drástica, y se continuó con su versión consensual en la década de los años 90. Existe una creciente tendencia a descentralizar los sistemas educativos en todos los campos, tanto administrativo, como presupuestal y pedagógico. Dicha tendencia se asienta en el supuesto de que la descentralización, o la desconcentración de funciones, garantiza mayor eficacia y calidad en la prestación de los servicios educativos y es condición fundamental para la relación entre las instituciones educativas, económicas y sociales, así como para la articulación con los procesos de desarrollo local y regional. En los países desarrollados se entiende por descentralización la tendencia que hegemoniza los sistemas educativos con el objeto de replantear la dirección, la administración y la evaluación educativas, afectando con ello los papeles y las funciones de los actores y agentes del proceso educativo, de las instituciones y del sistema educativo en su conjunto. De hecho, y en tanto que propuesta global, está asociada a una reforma educativa que implica un cambio social y cultural, cambio que debe ser asumido como un problema político dentro del contexto de la reconfiguración del Estado. Todo ello exige un cambio sustancial en el estilo y los procedimientos de gobierno, en el trabajo y en la evaluación de las instituciones sociales (en este caso de las educativas) para abordar abiertamente cuestiones tales como el grado real de distribución del poder, la eficacia, el despliegue y la gestión eficaz de los recursos disponibles, y la apertura a las *culturas de aprendizaje*<sup>44</sup>.

En esta perspectiva, la descentralización educativa es uno de los temas más recurrentes en la literatura relacionada con las reformas educativas en muchos países del mundo, y particularmente en los de América Latina. Una ojeada a la literatura proveniente de las oficinas ministeriales, de los organismos internacionales o las nuevas agencias permite ver cómo las reformas se centraron principalmente en las responsabilidades de financiamiento y en la administración del sector. Ha sido tal su importancia, que hoy es uno de los tres ejes que sirven de fundamento a los procesos de transformación de la educación, desplazando asuntos que ocupaban la atención en las grandes decisiones educativas hasta los años 70, como era el caso del currículo, la planificación educativa o la capacitación docente. Su significado ha cambiado mucho en los últimos quince años, al punto de que hoy responde a estrategias de corte radicalmente diferente de las que le dieron origen. La descentralización constituye uno de los núcleos de la provisión, la financiación y la dirección de la educación por parte del Estado; por ello juega un papel estratégico en la tarea de reestructuración del mismo. La descentralización, o delegación de responsabilidades hacia los niveles locales, plantea paralelamente un proceso más estricto de control social a través de crear, en unos casos, o de afinar, en otros, los mecanismos de evaluación y acreditación.

Algunos estudios comparados intentan demostrar que la mayoría de los argumentos de la descentralización quedan, por lo general, en el plano de la retórica, de las intenciones, y que la verdadera razón que ha fundamentado los procesos de descentralización en América Latina se relaciona con el alivio del centro de tensiones, en particular de índole política y presupuestaria. Según Jesús I. Pérez, en nombre de la descentralización se han experimentado diversas cosas, muchas de las cuales están en abierta contradicción con las conceptualizaciones que la orientaron. Por ejemplo, la descentralización educativa en América Latina está asociada a la categoría de *desestructuración*, que

---

<sup>44</sup> Pereyra, M. et al. (1996). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor. p. 6-7.

supone una reorganización del sistema educativo que reemplaza a la antigua planificación y supervisión del gobierno central “por un sistema desregularizado y descentralizado de administración”<sup>45</sup> a nivel de los ámbitos regionales o locales.

Con los primeros intentos en la década de los años 80 pero experimentando su mayor desarrollo en los 90, la descentralización se convierte en el objetivo preferente y cohesionador de las políticas educativas en América Latina. A partir de la década de los años 90 la descentralización se constituye en la estrategia política básica, la que organiza y da sentido a las reformas, y adquiere así la dimensión de elemento clave en la orientación de la educación latinoamericana.

### **Calidad, ¿divino tesoro?**

Bajo la rúbrica del consenso se pone de manifiesto el propósito de ‘mejorar la calidad de la educación’, haciendo compatible, por una parte, la disminución de recursos y de burocracia con la participación privada y la transferencia de responsabilidades y, por otra, la aspiración de aumentar el rendimiento a través de la mejora en la productividad y la eficacia en la escuela.

Hoy la calidad parece ser una referencia obligada: “se habla de calidad de vida, calidad de las instituciones y calidad del trabajo”<sup>46</sup>. La calidad es una categoría que ha obtenido un “amplio grado de consenso, de aceptación entre los diversos oponentes políticos y sindicales, a pesar, o por eso, de que oculta más de lo que muestra o clarifica”<sup>47</sup>. La calidad, por lo demás, sea por los emblemas y discursos con que la acicalan sus más fervientes defensores, sea por la sutileza con que se han logrado condensar bajo este paraguas muchos asuntos de sentido común, así como preocupaciones o temores del sector más amplio de las clases medias, no tiene demasiadas dificultades para concitar consensos y adhesiones de amplios sectores de la población.

Algunos autores<sup>48</sup> hablan de una ‘era cualitativa’ de reformas en la que se establece como una necesidad elevar el rendimiento escolar de los alumnos y las condiciones de trabajo existentes, y son “cada vez más los trabajos que tratan de aplicar a la educación ese concepto de origen ajeno”<sup>49</sup>.

El término calidad no es un término fácil de aplicar a la educación, pues su definición depende de “quién es el sujeto que efectúa la demanda y desde dónde la formula”<sup>50</sup>. Además, los actores sociales interesados en la educación –el Estado, la Iglesia, el sector productivo, los padres, el cuerpo docente, entre otros– tienen expectativas diferentes frente a los resultados de la educación y, en consecuencia, “cada uno de ellos entiende el concepto de calidad en función de las distintas demandas que hacen al sistema”<sup>51</sup>.

---

<sup>45</sup> Pérez, J. I. (1994). “La crisis política del estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación”. En *Revista Iberoamericana de Educación*. Nº 4. Madrid: OEI. p. 79.

<sup>46</sup> Gairín Sallán, J. (1999). *La calidad un concepto controvertido*. En: *Educare*; No.24. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 1999. p. 12.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 13. Véanse, por ejemplo, los trabajos de English y Hill, 1995; Franklin, 1995; Calgano, 1995, o del propio MEC, 1997.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> UNESCO-OREALC, (1994). *Medición de la calidad de la educación básica: Resultado de siete países*. Vol. III. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC. p. 6.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

Si el modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico requirió de un modo de ser de la escuela, y para ello la adecuó a su medida, el modelo de desarrollo con base en el mercado (*market friendly development*) va a requerir otro tipo de dispositivo, no necesariamente institucional, en el cual priman otras dinámicas y se ponen en funcionamiento otras operaciones. Así como bajo el modelo del Estado la escuela se extendió impulsada por la fábula del crecimiento, la 'escuela competitiva' tiende a organizarse desde el impulso de lo global y a regirse por las leyes y los designios del mercado. La falta de calidad se utilizó como argumento para levantar el acta de defunción de un modelo de escuela y de educación calificado como caduco y disfuncional para los imperativos de la era de la información, y también para insistir en la necesidad urgente de adoptar sistemas de gestión de calidad total, que son los modelos de gestión que imperan en el mundo de la competitividad<sup>52</sup>.

De los numerosos estudios y propuestas existentes sobre la calidad de la educación vamos a destacar tres aspectos que nos parecen claves para comprender el entramado sobre el que se construye esta estrategia: 1) las condiciones que llevan a que la calidad de la educación se convierta en un tema prioritario, asociado a la introducción del aprendizaje como nuevo paradigma de la educación, 2) la articulación entre calidad y equidad como argumento para impulsar las reformas educativas, en lo que se ha denominado las 'reformas orientadas hacia calidad', y 3) la vinculación de los criterios de calidad con las competencias y los rendimientos en el marco de la llamada 'sociedad competitiva', es decir, la calidad entendida como aumento de la eficiencia.

La calidad, además de convertirse en certeza dentro del imaginario social, se ha constituido en una prioridad para la mayoría de las políticas educativas recientes. El discurso sobre la importancia estratégica de la educación sólo logra ser superado por la eclosión de la calidad. Como hemos dicho anteriormente, la preocupación por la calidad no es algo nuevo, aunque tampoco creemos que el creciente auge tenga su raíz en la antiquísima preocupación por la promoción de un hombre culto y libre, como si se tratase de la historia natural en ascenso, cuyos orígenes se remontan a la Paideia. A nuestro parecer, obedece a otras motivaciones ligadas a nuevos contextos y estrategias que buscan preparar sujetos con competencias básicas para una sociedad de control, y no los cuerpos dóciles propios de las sociedades disciplinarias<sup>53</sup>.

La gran mayoría de los estudios que hoy existen sobre la cuestión educativa se refieren a la calidad de la educación y a su evaluación. Podríamos elaborar una lista interminable de libros, ensayos, documentos de trabajo, ponencias y comunicaciones, lo mismo que de congresos, seminarios, coloquios, simposios que llevan en su título la "calidad de la educación"; a ello debemos agregar la preocupación política por incorporar a las nuevas leyes generales de educación extensas y expresas disposiciones sobre el asunto.

Tal explosión discursiva suscita varios interrogantes: ¿Por qué se ha intensificado este énfasis sobre la calidad? ¿Se pretende, bajo el lema de la calidad, introducir a la escuela en otra lógica? ¿Será acaso el pretexto para obligar a las escuelas y colegios a disputarse los menguados recursos estatales? ¿O se estará buscando introducir a la institución educativa en la ola de la competitividad y, en general, en la optimización de competencias? ¿Qué asociación existe entre calidad de la educación, calidad total, productividad, eficacia y eficiencia?

---

<sup>52</sup> Escudero, J. M. (1999). "La calidad de la educación: grandes lemas y serios interrogantes". En *Revista Acción Pedagógica*. Vol. VIII, Nº 2. San Cristóbal: Universidad de los Andes. p. 8.

<sup>53</sup> Foucault, M. (1981). "Poder y saber". En *Espacios de poder*. Madrid: La Piqueta. p. 12.

Hoy más que nunca es necesario desprenderse de la idea de que lo que se nos ofrece para la educación es lo más indispensable, lo más inevitable; en suma, lo más exterior posible a la historia. ¿Por qué seguir legitimando lo que ya sabemos y se nos recuerda con insistencia sobre la escuela, el maestro y la enseñanza? ¿Por qué no iniciar una mirada distinta? ¿Acaso la única forma posible de pensar la educación es mediante el filtro que las agencias de financiamiento nos proponen? ¿Nos declaramos incapaces de construir un pensamiento pedagógico para pensar los problemas actuales de la escuela? Intentemos por lo menos explorar esas otras miradas posibles.

## BIBLIOGRAFÍA

ANGULO, J. F.; PÉREZ, M. y LÓPEZ, M. *Escuela pública y sociedad neoliberal*. Madrid: Miño y Dávila. 1999.

ATCON, R. *La Universidad Latinoamericana: claves para un enfoque conjunto de desarrollo coordinado social, económico y educativo en América Latina*. Bogotá: ECOE, 1968.

BANCO MUNDIAL. *Urban policy*. Washington: Banco Mundial. 1992.

\_\_\_\_\_. *Prioridades y estrategias en educación*. Washington: Banco Mundial, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?". En *Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana – Sociedad Estatal Quinto Centenario. N° 19. 1991.

\_\_\_\_\_. "La reconstrucción del estado en América Latina". En *Revista de la CEPAL*. Número Extraordinario. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 1998.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad: la prioridad del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile, CEPAL. 1990.

CEPAL–UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL–UNESCO, 1992.

CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS. *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. Nueva York: UNESCO, 1990.

CORAGGIO, J. L. y R. M. TORRES. *La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos*. Madrid: Miño y Dávila, 1999.

ESCOBAR, Arturo. *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Santafé de Bogotá: Editorial Norma, 1996.

ESCUADERO, J. M. "La calidad de la educación: grandes lemas y serios interrogantes". En *Revista Acción Pedagógica*. Vol. VIII, N° 2. San Cristóbal: Universidad de los Andes, 1999.

- FOUCAULT, M. "Poder y saber". En *Espacios de poder*. Madrid: La Piqueta, 1981
- IGLESIAS, E. "La difícil inserción internacional de América Latina". En *Pensamiento Iberoamericano: Revista de economía política*. N° 19. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana – Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1991.
- MARTÍNEZ BOOM, Alberto. *Currículo y Modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia – Tercer Milenio, 1994.
- MARTINIC, S. "Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina". En *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 27. Madrid: OEI, 2001.
- OREALC Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. "Una nueva etapa de desarrollo educativo: Declaración de Quito". En *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. N° 24. Santiago de Chile: UNESCO – OREALC, 1991
- PEREYRA, M. et al. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Ediciones Pomares–Corredor, 1996.
- POPKEWITZ, T. S. (Comp.). *Modelos de poder y regulación social en pedagogía: crítica comparada de las reformas contemporáneas de la formación del profesorado*. Barcelona: Ediciones Pomares–Corredor, 1994.
- RATINOFF, L. "La crisis de la educación: el papel de las retóricas y el papel de las reformas". En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. XXIV, 1994.
- RIVERO, J. *Educación y exclusión en América Latina: reformas en tiempo de globalización*. Lima: Ayuda en Acción, 1999.
- SAN MARTÍN, A. *La escuela de las tecnologías*. Valencia: Univesitat de Valencia, 1995.
- TEDESCO, J. C. *El nuevo pacto educativo: educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Anaya, 1995.
- UNESCO–IDRC. *Necesidades básicas de aprendizaje: estrategias de acción*. Santiago de Chile: OREALC, 1993.
- UNESCO–OREALC. *Medición de la calidad de la educación básica: Resultado de siete países*. Vol. III. Santiago de Chile: UNESCO–OREALC, 1994.
- WHITTY, G.; POWER, S. y HALPIN, D. *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid: Morata, 1999.