

La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar?

Diciembre 2012

Marcela Gajardo¹

1. Marcela Gajardo, Este documento fue preparado para la Organización de Estados Iberoamericanos en el marco de las actividades del proyecto Metas 2021 y publicado en Alvaro Marchesi, et.al., Reformas Educativas. Calidad, Equidad y reformas de la Enseñanza. En Metas Educativas 2021. La Educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. OEI & Fundación Santillana, Serie Reformas Educativas, 2009. La autora agradece la autorización de esta organización para publicarlo como parte de la línea de publicaciones del PREAL.

PREAL
Serie Documentos N° 65
**La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos
aprendido? ¿Qué debemos transformar?**
Marcela Gajardo

© 2012. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en
América Latina y el Caribe (PREAL)

Este documento puede ser descargado desde el sitio
de PREAL (www.preal.org/publicacion.asp), un proyecto
conjunto de CINDE y el Diálogo Interamericano:

CINDE
Santa Magdalena 75, piso 10, oficina 1002, Providencia
Santiago, Chile
Tel.: 56-2-3344302

INTER-AMERICAN DIALOGUE
1211 Connecticut Ave., NW, Suite 510
Washington, D.C., 20036
Tel.: 202-822-9002

E-mail: infopreal@preal.org

ISSN 0718-6002

Primera edición: Diciembre 2012
Publicado en Chile

Diseño
Verónica Zurita

ÍNDICE

I. Reformas Educativas y Actuales Desafíos	5
II. ¿Qué hemos aprendido?	6
1. Reorganización institucional y políticas de descentralización	6
2. Reformas para la mejoría de calidad y equidad	11
3. Profesionalización del trabajo docente	14
III. ¿Qué debemos transformar?	16
IV. ¿Cómo orientar los cambios a futuro?	17

I. REFORMAS EDUCATIVAS Y ACTUALES DESAFÍOS

Las reformas educativas se han transformado en una tendencia global y su debate ocupa un lugar estratégico tanto en la agenda pública de los gobiernos como en las organizaciones de la sociedad civil.

La dirección de los cambios varía enormemente según los distintos contextos nacionales y las prioridades que adoptan los países. Existen, sin embargo, tendencias comunes relacionadas con las demandas de una sociedad del conocimiento que obliga a aumentar el potencial científico-tecnológico de las naciones, a generar capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional y a desarrollar estrategias para formar una moderna ciudadanía vinculada a la competitividad de los países, a la democracia y la equidad.

América Latina no ha estado ajena a la globalización del cambio y también ha comprometido esfuerzos para modernizar y mejorar el desempeño de sus sistemas educativos poniéndolos a la altura de las demandas que impone un escenario donde priman las economías abiertas a la competencia internacional, la inversión extranjera, la innovación tecnológica y la constitución de democracias más sólidas y estables.

Para adecuar la educación a estos nuevos desafíos, muchos países formularon estrategias de mediano plazo y establecieron acuerdos nacionales para mejorar la calidad, equidad y eficiencia de sus sistemas escolares. Se fijaron plazos y metas cuantificables de atención educativa convergentes con otras adoptadas para el mundo. Se iniciaron reformas que trajeron consigo reorganizaciones ministeriales y puesta en marcha de estilos descentralizados de gestión para favorecer una mayor autonomía en las escuelas y promover la participación de los actores locales en la generación y administración de las políticas de cambio. Con el fin de contribuir a mejorar los logros del aprendizaje se aumentó la inversión pública en los niveles básicos de la enseñanza, se desarrolló sistemas de evaluación de la calidad de la educación, se introdujo nuevas formas de gestión e invirtió en la profesionalización del trabajo docente¹.

Con base en lo anterior, e intentando compatibilizar los requerimientos del desarrollo económico, la equidad social y democratización política, se puede decir que en las reformas latinoamericanas han predominado cuatro grandes ejes de política: i) cambios institucionales y de reorganización del sistema escolar, ii) mejorías de calidad y equidad, iii) evaluación de logros de aprendizaje y creación de mecanismos de rendición de cuentas, y iv) desarrollo profesional docente. Como en muchos países, la agenda del cambio incluyó los conceptos de calidad (definida como mejores resultados en términos del aprendizaje escolar, trabajo productivo y actitudes sociales); eficiencia (entendida como mejoría del rendimiento interno de los sistemas escolares y mejor uso de los recursos disponibles) y equidad, (conceptualizada como inclusión, participación y atención prioritaria a los grupos excluidos).

En los puntos a seguir se examinará algunos resultados de estas políticas intentando responder a tres grandes preguntas; ¿qué hemos aprendido? ¿en qué nos equivocamos? ¿Cómo orientar los cambios a futuro?

1. CEPAL/UNESCO OREALC, Agosto 1992; Recomendaciones de Minedlac VII. Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Kingston, Jamaica, 13-17 de mayo, 1996)

II. ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?

1. Reorganización institucional y políticas de descentralización

El foco de las reformas de los 90 estuvo puesto en la transformación de la estructura del sistema y su base institucional. En algunos países, estas reformas se iniciaron en el transcurso de los años 80 y se inscribieron en el marco de procesos más amplios de modernización del Estado. Tal fue el caso de los procesos de descentralización que transfirieron responsabilidades administrativas y financieras a niveles de administración local, provincial o municipal iniciándose, al mismo tiempo, la puesta en marcha de sistemas de información para la gestión.

Después de más de quince años de aplicación, estudios recientes han llegado a identificar tres grandes modelos de reforma administrativa del sistema escolar. Uno, que sitúa un actor político intermediario en el centro del proceso como fue el caso de las Provincias en **Argentina**, las Municipalidades en **Chile** o los Estados y Municipios en **Brasil**. Un segundo modelo, de responsabilidad compartida a nivel subnacional con dos actores políticos principales en el proceso cual es el caso de **Colombia** con Departamentos y Municipios o **Bolivia** con Juntas Distritales y Departamentos. El tercer modelo, conocido como uno descentralización y autonomía se utiliza en los países centroamericanos para transferir responsabilidades administrativo-financiera a los establecimientos escolares utilizando órganos intermediarios como apoyo técnico como en el caso de EDUCO en **El Salvador**, PRONADE en **Guatemala** y PROHECO, en **Honduras**².

Las razones que explican la aplicación de uno u otro tipo de modelo tienen que ver con los contextos en que se desarrollaron. En el caso de los países centroamericanos el modelo descentralizado de gestión escolar estuvo fuertemente ligado con la necesidad de universalizar la cobertura de la enseñanza básica y llegar a sectores aislados después de complicadas situaciones de guerra civil. En **Chile y Argentina**, las razones obedecieron al propósito de racionalizar y modernizar la gestión del Estado aparejada con la intención de reducir el gasto fiscal. En **Brasil y México**, dos países federados, la gestión descentralizada de la educación forma parte del sistema de administración del Estado y lo que hubo en esta materia fueron, más bien, procesos para consolidar, perfeccionar o transformar políticas en curso.

En países donde actualmente existen procesos avanzados de reforma, como **Argentina, Chile, Brasil y México**, por ejemplo, las reformas realizadas incluyeron cambios institucionales, descentralización y autonomía. También algunos mecanismos, directos e indirectos, de privatización. Estos han hecho historia por dos razones. Primero, porque afectan o han afectado la gestión de los sistemas y las relaciones laborales, provocando la resistencia de los gremios de maestros y las burocracias administrativas. Segundo, porque, desde comienzos de los noventa, han concitado el interés de autoridades y actores del desarrollo local como padres de familia, ONGs e iglesias en lo referido a la creación de mayores espacios de participación en el manejo de las escuelas y gestión educacional. También han permitido avanzar en la implementación de sistemas de evaluación de logros de aprendizaje para prestar más atención a la mejoría de la calidad y equidad de la educación en los niveles básicos y adoptar políticas para alcanzar más y mejores impactos.

Argentina, un país con tradición federal formal y algunos componentes que reflejan una fuerte centralización en la organización educativa, tiene un hito importante a partir del momento en el que se transfiere el servicio educativo a las provincias. La llamada “provincialización” de la educación, iniciada en los 80 y retomada con fuerza en los 90, tuvo sucesivos fracasos hasta lograr establecer una serie de convenios entre la Nación y las provincias que norman el funcionamiento y financiamiento de la

2. Di Gropello, E., *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*, PREAL Documento No 30, 2004: pp.7 y ss.

educación en el país. En **Brasil**, desde mediados de los 80, se implementó una política de fortalecimiento del papel de Estados y Municipios en la gestión administrativa del sistema se promovió la autonomía financiera y pedagógica y se transfirió algunas responsabilidades de gestión y prestación de servicios a las escuelas a fin de asegurar una gestión eficiente y una mejor utilización de los insumos. En **Chile** la descentralización de la gestión, en los ochenta, se tradujo en un traspaso de las escuelas públicas a las municipalidades y corporaciones privadas transfiriendo a administraciones regionales y locales las funciones de ejecución de políticas y administración de los recursos. También se transfirió la administración y contratación de los maestros dejando en el nivel central sólo las tareas normativas, de evaluación, fiscalización y supervisión. Actualmente, según su dependencia, existen establecimientos escolares de propiedad pública, administrados por las municipalidades y financiados por el Estado mediante subvención; escuelas particulares subvencionadas, de propiedad privada, administradas por particulares que reciben subvenciones estatales y, privados pagados, administrados por particulares que no reciben financiamiento estatal. En **México**, el proceso de descentralización empezó a tomar forma con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la aprobación, en 1992, del Programa para la Modernización Educativa. Este fue formulado tras una amplia consulta nacional y como parte de un proceso mayor de reforma del Estado que incluyó la reorganización del sistema educativo. El Acuerdo reafirmó el poder normativo y evaluativo del gobierno federal, por una parte, y la responsabilidad de los gobiernos estatales en la provisión del servicio educativo, por otra. Transcurrida más de una década de federalismo educativo un estudio reciente reporta que la transferencia de poderes a los gobiernos estatales no significó ni una descentralización ni un federalismo educativo. Lo que surgió, en la política educativa mexicana, fueron nuevas relaciones de poder entre el binomio Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación donde el segundo se encarga del control político de los maestros y la burocracia central controla a las autoridades de los Estados³.

Existen pocas evaluaciones sobre las ventajas y desventajas de los modelos de gestión descentralizada. También acerca de su impacto sobre los actores del sistema o su incidencia sobre la calidad de los aprendizajes y la eficiencia escolar. Lecciones extraídas por un estudio del BID, señala que estos procesos tuvieron éxito en bajar los costos de la educación para los gobiernos centrales (sobre todo en lo referido a la inversión por alumno y el perfeccionamiento docente) pero pusieron una pesada carga sobre los gobiernos locales aún cuando, en el mediano plazo, lograron atraer nuevos recursos de otras fuentes, públicas y privadas. En términos de mejorías de calidad y equidad, más que disminuir las brechas educativas, la descentralización de la gestión aumentó las diferencias de calidad y redujo las posibilidades de obtener igualdad en los resultados para los niños y niñas más pobres y vulnerables⁴.

Entre los pocos estudios que comparan situaciones nacionales se encuentra el que compara las políticas de descentralización en **Argentina, Chile, Colombia y México** y el que, a estos países, añade el caso de **Brasil**. Ambos, llegan a conclusiones similares respecto de algunas desventajas relacionadas con el cambio de funciones de la administración central y algunos impactos negativos sobre el proceso descentralizador. Entre ellos, el debilitamiento de la capacidad de los gobiernos centrales para asumir tareas destinadas a garantizar mínimos homogéneos de resultados en toda la población y la duplicación de estructuras, con las mismas funciones, que aparece en aquellos casos en que la descentralización se efectúa de manera parcial. Estudios similares, de nivel nacional, señalan como ventajas: la disminución de trámites burocráticos y la agilización en la contratación de maestros según las necesidades locales y el mayor acercamiento entre las autoridades y la comunidad local. Al contrario, en lo pedagógico, el fortalecimiento de la autonomía escolar, la construcción y desarrollo de proyectos de mejoramiento institucional aparece con resultados altamente promisorios⁵.

3. Ornelas, C. *Política, Poder y Pupitres*. Editorial Siglo XXI, México, 2008

4. C. De Moura Castro et.al. *¿Cómo anda a reforma da educacao na America Latina? Fundacao Getulio Vargas: 1997:19-35*; Hanson, M., *La descentralización Educativa. Problemas y Desafíos*. PREAL/Documentos, Santiago, Chile, 1997

5. J. Prawda:1992; Malpica, C.:1994; Tedesco, J.C.:1993; Aguerrondo, I.: 1997; Flacso:1996; Aldana, E.&Caballero, P.:1997; Espino-la, V.:1996

Entre las mayores desventajas se mencionan obstáculos políticos. Sobresalen el peso de las burocracias administrativas y la renuencia de las autoridades locales a aceptar total responsabilidad por la gestión de escuelas que antes dependían de los Ministerios sin contar con recursos humanos y financieros para asegurar la provisión de servicios de calidad. También, la reacción de los sindicatos docentes ante la adopción de medidas que afectan sus condiciones de trabajo y remuneración en lo individual, y sus prebendas gremiales en lo colectivo. Aunque la mejoría de la calidad de la educación y la enseñanza siempre es mencionada como un propósito de los procesos de descentralización de la gestión, en la práctica pierde peso relativo porque descansa, más que en una descentralización administrativa, en la descentralización pedagógica, y en una movilización de los padres y las comunidades locales para participar en la gestión de las escuelas e incorporarse como parte de la comunidad escolar ⁶.

Autonomías Escolares y Gestión Escolar de Calidad

A diferencia de los países desarrollados donde existen reformas de sistema escolar basadas en el fortalecimiento de escuelas donde todos puedan aprender en América Latina estas reformas son pocas o incipientes. La tendencia en la región apunta en dos direcciones: la del diseño de sistemas de acreditación y certificación de la calidad de la gestión y el desarrollo de marcos y estándares que orienten a los establecimientos (inspirados en Nueva Zelanda, Australia, Canadá e Inglaterra). Y, la de la promoción de escuelas efectivas (inspirada en modelos norteamericanos), donde la autonomía escolar se expresa en un sistema de administración delegada que transfiere responsabilidades administrativas y financieras a las escuelas bajo normas y regulaciones del gobierno central y los gobiernos locales. La primera, de experimentación reciente, existe en Chile y Colombia que han desarrollado modelos de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar que incorporan un conjunto de herramientas de apoyo al mejoramiento de las condiciones organizacionales para obtener buenos resultados educativos. La segunda se ha aplicado en países federados, con trayectoria de gestión descentralizada. En Brasil⁷, por ejemplo, la reformulación de las formas de gestión del sistema de enseñanza pública comenzó en los ochenta con la promulgación de una nueva Constitución Federal, Constituciones Estaduales y Leyes Orgánicas Municipales. Esto generó una gran variedad de innovaciones que se dividen en tres grandes categorías: i) las que estimulan la autonomía de las escuelas a través de transferencias financieras, ii) las que apuntan a la democratización de la gestión escolar y tienen por objetivo establecer la elección como mecanismo de designación de directores y, iii) las que apuntan a organizar e institucionalizar una gestión participativa que incluye a profesores, alumnos, padres de familia y comunidad local)⁸.

Los proyectos, al nivel de los Estados de **Brasil**, son muy variados. En **Paraná**, por ejemplo, la autonomía de la escuela de la red estatal fue un instrumento mediante el cual se modificaron algunas políticas educacionales y se impulsó a las escuelas a formular proyectos pedagógicos, elegir su director, promover la participación de la comunidad y recibir recursos para pequeños gastos. En **Ceará**, severas medidas de racionalización permitieron reducir los costos y ampliar la oferta de vacantes. También en este Estado, se ofreció mayor autonomía a los establecimientos y se promovió la elección democrática de directores en todas las escuelas estaduales. En el Estado de **São Paulo**, con una red de 7.000 escuelas, millones de alumnos y 300 mil funcionarios, sucesivos esfuerzos por transferir competencias culminó en un programa de transformaciones con tres ejes principales: la racionalización organizacional, el cambio en los padrones de gestión y la mejoría de la calidad de la enseñanza. En la práctica, esto se tradujo en una reestructuración institucional, reducción de personal, informatización de las escuelas e inversión en textos y materiales de estudio, sistemas de evaluación, clases de aceleración y refuerzo, recuperación

6. Winkler, D., *Decentralization in Education: An economic perspective*. Education and Employment Division, The World Bank, November 1991

7. Paes de Barro, R; Mendonça, R; *El Impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileña*. En Savedoff, W (Comp) *La organización marca la diferencia*. BID, Washington D.C, 1998, pp. 85 - 145

8.

de estudios y capacitación. Una evaluación sobre este tipo de reformas en **Brasil** concluye que, si bien se constata un positivo impacto sobre los estilos de gestión en lo que se refiere a los efectos de estas políticas sobre el desempeño de los alumnos, los resultados son más bien modestos⁹.

Desde 1990, **Chile** cuenta con una ley de descentralización curricular y pedagógica que otorga mayor autonomía a los establecimientos en un marco definido por el Ministerio para mantener la cohesión del sistema. Esta favorece la iniciativa local para adecuar los planes y programas a las realidades y situaciones locales en materia curricular y delega responsabilidades para que los profesores puedan definir autónomamente sus propios Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), a veces con respaldo económico y técnico a los que se accede por concurso público. Su diseño es de responsabilidad de las escuelas y surgen a partir de un análisis de la situación del establecimiento y la identificación de los aspectos más débiles del aprendizaje. Similares son los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) en la reforma de **Colombia**. El PEI es un plan anual de desarrollo administrativo y pedagógico del establecimiento, cuyo propósito fundamental es mejorar la calidad de la educación, en función de las necesidades educativas de los estudiantes. A partir de un diagnóstico se formulan, en cada caso, objetivos, metas y programas, factibles y evaluables. En su elaboración participa la comunidad educativa y es adoptado por el Gobierno Escolar en la dirección de las instituciones. Una evaluación de escuelas en diversos departamentos del país concluye que este instrumento mejora aspectos administrativos, gerenciales y operativos de los establecimientos pero descuida lo que les es propio: la mejoría de los aprendizajes y la transmisión del conocimiento¹⁰.

La lección que se extrae de estas prácticas es que este tipo de reformas funciona “en la medida en que sea parte de un paquete de reformas más amplio y coherente, que contenga las disposiciones necesarias a fin de preparar, para sus nuevas funciones, tanto al gobierno central como a los gobiernos locales. Más aún, se indica que, reformas como estas pueden tener un impacto positivo sobre la calidad de la educación si corre aparejada con medidas que compensen la falta de recursos - técnicos y financieros - de las localidades y escuelas más pobres y se cuente con políticas e instrumentos para asegurar la transparencia, la evaluación de resultados, el uso de la información para mejorar los desempeños y los sistemas de supervisión para transformarlos en acompañamiento o asistencia técnica a las escuelas.

Evaluaciones realizadas sobre el cambio institucional y la descentralización, sobre todo en países con reformas avanzadas, muestran que, en la práctica, raramente se logra cumplir con prerequisites de coordinación entre niveles y que la atribución de mayores espacios de autonomía y participación en los distintos niveles y entre actores diversos han traído consigo limitantes como: i) la reproducción de burocracias al nivel local y resistencias de parte de la burocracia central que ve amenazado su poder relativo; ii) obsolescencia de ciertas normas jurídicas y marcos regulatorios y, iii) limitada y desigual distribución de las capacidades de gestión que termina generando inequidad y resistencia al cambio. Limitaciones como estas - que también ocurren en países en desarrollo de otras regiones del mundo - son las que han llevado a señalar que las promesas de la descentralización distan de la realidad y que existen obstáculos que deben corregirse sea mediante el perfeccionamiento de políticas, la adopción de medidas para compensar desigualdades o el desarrollo de estrategias asociativas para aprovechar economías a escala¹¹

En **Chile**, mediante el debate de una nueva Ley General de Educación y en **México**, mediante la creación de una reciente Alianza Nacional por la Calidad de la Educación se está intentando actuar sobre reformas que no dieron resultados esperados. Examinados los obstáculos, y como lecciones de la práctica, se

9. Bomeny, H. (Comp.). *Ensino Básico na América Latina. Experiências, Reformas, Caminhos*. PREAL/FGV, Rio de Janeiro, Brasil, 1998; Nebauer, R.:1997; De Mello e Souza, A., *El caso de Brasil*. En Malpica, C. *Descentralización y Planificación de la Educación: experiencias recientes en países de América Latina*, ILPE, Unesco, París, pp 96 – 135.

10. C. De Moura Castro et.al. *¿Cómo anda a reforma da educacao na America Latina? Fundacao Getulio Vargas: 1997:19-35*).

11. Cepal/Unesco. 1992 en *Separata Promedlac V, Boletín 31, Hacia una nueva etapa de desarrollo educativo*. Unesco/Orealc, 1996: pp. 18; *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. Educación para Todos en 2015 ¿Alcanzaremos la Meta?:* pp. 27 y 55-

ha propuesto: i) fortalecer ciertas capacidades del Estado relacionadas con la supervisión, evaluación y regulación del sistema restituyéndole, incluso, la capacidad para cerrar establecimientos por mala gestión o mal desempeño en el logro de los aprendizajes; ii) crear uno o más mecanismos institucionales encargados de velar por la calidad y fiscalizar el buen uso de los recursos públicos; iii) formular, desde el gobierno central, estándares de calidad para todos los establecimientos públicos alineados con las evaluaciones de desempeño escolar, iv) vincular, de manera más precisa, el financiamiento con objetivos de calidad; iv) prohibir la selección de alumnos por razones de origen social o desempeño académico, cancelar matrículas o aplicar sanciones por motivos económicos o incumplimiento de pago; v) reconocer la participación organizada de la comunidad escolar en la gestión y orientación de los establecimientos¹¹. Funciones, todas, que apuntan a fortalecer tareas del Estado, perfeccionar modelos de gestión de calidad y cubrir mejor las limitantes de una gestión escolar autónoma mediante políticas de acompañamiento técnico y adecuado financiamiento.

Rendición de cuentas públicas

Teóricamente, el éxito de una gestión institucional descentralizada y de políticas que promueven la autonomía escolar radica en el grado en que se logran establecer mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad por los resultados. Esto es válido tanto para los establecimientos escolares, en lo que concierne a los resultados, como para los gobiernos centrales en lo que dice relación con sus funciones. La autonomía escolar supone que cada centro escolar debe ser concebido y administrado como un proyecto institucional, con sentido de proyecto, identidad propia y capacidad de gestión autónoma. Se supone que el Estado, a su vez, requiere acompañar el fortalecimiento de las capacidades locales con medidas destinadas a compensar diferencias, promover la equidad y transferir recursos al tiempo que evalúa, desarrolla nuevas políticas, vigila el progreso y provee incentivos para la mejoría de los aprendizajes.

Basado en lo anterior, en América Latina, se establecieron y desarrollaron sistemas de medición de logros de aprendizaje para la educación básica y media. Al año 1978, el único país latinoamericano que contaba con un sistema de medición de calidad de la educación era **Cuba**. Entre mediados de los ochenta y fines de los noventa, prácticamente todos los países instalaron sistemas de medición, algunos censales, otros nacionales. En algunos países, se combinó el doble objetivo de evaluar el cumplimiento de los objetivos curriculares medidos con base en los aprendizajes, por una parte, y diseñar políticas y programas de atención focalizada, por otra (**Chile, Argentina, Colombia y Brasil**). Escritos recientes sobre estas evaluaciones indican que ellos no sólo se han universalizado sino que han logrado: i) mayor transparencia en la difusión de los resultados y creciente atención a su uso; ii) tendencia a aplicar pruebas que enfocan lo que los estudiantes saben y son capaces de hacer; iii) mejoría de las capacidades técnico-metodológicas para la construcción de pruebas y para el procesamiento de datos; iv) mayor preocupación por la investigación de los factores que inciden sobre los aprendizajes y, v) reciente interés por participar en evaluaciones internacionales¹².

La experiencia internacional enseña que un buen sistema de rendición de cuentas debiera alinear varios componentes: i) estándares o parámetros de contenido y desempeño; ii) información sobre el grado en que se logran las metas del aprendizaje, iii) autoridad y autonomía de las escuelas para decidir cursos de acción y corregir deficiencias; iv) apoyo para fortalecer capacidades necesarias para un buen cumplimiento de las metas y, finalmente, v) incentivos o sanciones para premiar o castigar las consecuencias del desempeño¹³.

12. Cepal/Unesco: *Op.cit.* 1992: pp. 131 y ss. CEPAL, *La brecha de la equidad: A. Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago, Chile, 1997; Cap. V, pp.109 – 122.

13. Pedro Ravela, *Las evaluaciones que América Latina necesita*, PREAL Documento No 40, Santiago, Chile, 2008.

14. Corvalán J., et.al. *Accountability Educativa: Posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, CIDE/ PREAL, marzo 2006: pp. 19 - 50

Algunos de estos elementos existen en todos los sistemas educacionales y su peso relativo depende de diversos factores. Sin embargo, mientras en países desarrollados se ha incorporado un mayor número de elementos, todavía falta mucho por hacer en los países de menor desarrollo relativo. Común a muchos países desarrollados, es que la rendición de cuentas o accountability educacional, cobró fuerza especial en los años 80. Entonces, **USA** publicó los informes *A Nation at Risk* (1983) y *No Child Left Behind* (1988), en **Gran Bretaña** se promulgó el *Education Reform Act* (1988) en **Francia** se promulgó la denominada *Ley de Orientación sobre la Educación*, **Japón** creó su Consejo Nacional sobre la Reforma Educativa (1984) y **China** y **Corea** iniciaron sus esfuerzos por modernizar la educación de cara a los desafíos de economías que se abrían a la competencia internacional. En los países latinoamericanos, en cambio, el desarrollo de estos mecanismos es aún incipiente y, si bien se cuenta con sistemas de evaluación que ayudan a hacer visibles aspectos claves de la evolución de los niveles de logro en los aprendizajes y la distribución social del conocimiento, lo cierto es que aún queda mucho por andar hasta contar con sistemas integrales para exigir responsabilidad por sus resultados a los actores del sistema.

Los desafíos son grandes en este campo y dicen relación con varios frentes. Uno, pedagógico, que se relaciona con la formulación de estándares internacionalmente comparables, el perfeccionamiento de los sistemas nacionales y regionales de medición de logros de aprendizaje y con el uso que se hace de ellos para mejorar políticas y prácticas educativas. Otro, político, tiene que ver con la consolidación y perfeccionamiento de las políticas de formación para quienes deberán desempeñarse en el marco de políticas de gestión descentralizada que requiere del desarrollo de capacidades, técnicas y profesionales, para lograr escuelas efectivas y aprendizajes de calidad. Aún cuando en los países desarrollados existen diversas estrategias y modelos para este fin, en los países latinoamericanos estas prácticas todavía se desarrollan de manera experimental sin haberse transformado en una política pública.

2. Reformas para la mejoría de calidad y equidad

Si existe un desafío común a todos los países del mundo, es el de responder al imperativo de la mejoría de la calidad de los aprendizajes. Según el *Global Monitoring Report Team* “la calidad es la que determina no sólo cuánto aprenden los niños y si aprenden bien, (sino también) en qué medida su aprendizaje se plasma en una serie de beneficios para ellos mismos, la sociedad y el desarrollo”¹⁵. Tan importante es su mejoría para el desarrollo económico, la productividad de las personas y competitividad de los países que, en el **Marco de Acción de Dakar**, aparece como uno de los principales objetivos, estableciéndose metas al 2015 y recomendado estrategias y políticas para mejorarla.

La evidencia disponible muestra que tanto el acceso a una educación de calidad como el rendimiento de los niños se asocia fuertemente con el origen social de las familias y sus oportunidades de escolarización y desempeño varían según el lugar de residencia (urbano/rurales); el tipo de establecimiento al que se asiste (público/privado); nivel de escolaridad de los padres; diferenciales de ingreso según niveles educativos alcanzados y participación laboral, entre otros. Gran parte de los problemas de bajo rendimiento, atraso y deserción temprana, tanto como el de la segmentación del sistema educativo, son reflejo de lo anterior.

En este marco general, y en parte atendiendo a consensos nacionales y recomendaciones internacionales alcanzados durante los noventa¹⁶ son varios los países que han formulado políticas y desarrollado programas para mejorar la calidad y equidad en las escuelas. Muchas de ellas se ubican en la perspectiva de contrarrestar el efecto de las condiciones preexistentes en el aprendizaje de los alumnos, por una parte. Por otra, intentan fórmulas que permitan ofrecer más y mejores condiciones de estudio a los que tienen menos ventajas sociales, económicas y culturales, para igualar sus oportunidades de aprendizaje. En este contexto, pueden encontrarse políticas y programas que definen la igualdad de oportunidades

15. *EFA Global Monitoring Report 2005. Education for All. The Quality Imperative*, Unesco, Paris, 2004: 19 y ss.

16. Gajardo M. et. al. *Formas y Reformas de la Educación en América Latina*. Ediciones LOM, Santiago, Chile, pp. 33-97.

como: i) ampliación de cobertura y expansión en el acceso; iii) apertura de condiciones para ofrecer similares oportunidades de logro en resultados y calidad de los aprendizajes y, iii) oportunidades que resultan de mejorías de las políticas sociales y eficiencia en la gestión.

Programas de cobertura y acceso por razones de equidad

El modelo centroamericano de gestión es el que mejor representa esta tendencia. Implementado en **El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua** consiste en una transferencia de responsabilidades administrativas y financieras a la comunidad quienes, organizados en comités o asociaciones educativas de autogestión, contratan profesores, pagan su salario, compran materiales, supervisan la asistencia de maestros y niños y determinan calendario y horario escolar. También promueven la participación de los padres en la administración de los servicios educativos, movilizan a las comunidades para que aporten servicios voluntarios a la escuela y organiza campañas para recolección de fondos complementarios a los que otorga el gobierno central.

Políticas de acción afirmativa para lograr equidad en los resultados de aprendizaje

Algunos programas emblemáticos de este tipo son la Escuela Nueva de **Colombia** en décadas pasadas y el Programa de las 900 Escuelas en **Chile**¹⁷ en años más recientes. La primera, se propuso ofrecer una educación de calidad a los niños de las zonas rurales más pobres y, la segunda, discriminar positivamente hacia las escuelas de peor rendimiento. En ambas, el foco estuvo puesto en las escuelas y se privilegió estrategias basadas en el manejo de elementos que han demostrado ser fundamentales para producir logros de aprendizaje y mejorar el desempeño de los maestros en salas de aula. Entre ellos, la provisión de textos, bibliotecas y material didáctico, mejoramiento de la infraestructura escolar, perfeccionamiento docente, provisión de apoyo técnico e inclusión de monitores comunitarios para recuperar niños con atraso escolar y bajo rendimiento.

Estos programas han servido como modelo para otros países y en muchos casos se los ha replicado con éxito. Tal es el caso de Escuela Nueva que, con más de veinte años de existencia, ha influido el diseño de programas similares en toda la región y encabeza el ranking de las innovaciones probadas y exitosas que se exhiben en los foros internacionales¹⁸. El P-900, aunque más joven, también sirvió como modelo para reformas en **Bolivia y Paraguay**. Su mayor impacto, sin embargo, fue el haber antecedido el diseño y la puesta en marcha, en **Chile**, de las políticas públicas de equidad y calidad como el Programa de Mejoría de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) en sus vertientes MECE-Rural y MECE-Básica. Otros programas de mejoramiento de la calidad y equidad (MECAEP en **Uruguay**; Fundaescola en **Brasil**, Programa Nacional de Escuelas Prioritarias en **Argentina**; Mejoramiento Integral de la Calidad de la Educación en **Costa Rica**; Programa de Mejoramiento de los Aprendizajes en Escuelas Públicas Urbanas de Contextos Desfavorables, **Uruguay**) extrajeron lecciones de estas intervenciones para formular programas de discriminación positiva y focalizar la atención en la mejoría de la calidad de los aprendizajes. Al nivel regional, algunas redes o movimientos internacionales de educación popular y promoción social – como Fe y Alegría, por ejemplo¹⁹ han replicado muchas de estas políticas en un esfuerzo por complementar, desde el sector privado, los esfuerzos públicos por hacer realidad el derecho de todos y todas a una educación de calidad.

17. García Huidobro, J.E. et.al. *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999, y Gajardo, M (Ed.) *Cooperación Internacional y Desarrollo de la Educación*, AGCI/CIDE/ASDI, Santiago Chile, 1995.

18. Schiefelbein, E., *Education Reform in Latin America and the Caribbean. An agenda for Action. Paper prepared for the World Banks Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Rio de Janeiro, Brasil, Junio 1995.*

19. Fe y Alegría. *Una mejor educación para una mejor sociedad*, Federación Internacional de Fe y Alegría, Iarriccio Artes Gráficas, España, 2008.

Calidad y Equidad como compensación de desigualdades

Algunos países destacan por sus políticas públicas de educación compensatoria. De larga trayectoria, atienden prioritariamente a poblaciones que, por su origen social, por la condición socio-económica de sus familias o por tener que ocuparse tempranamente en actividades laborales, no pudieron cursar la enseñanza básica bajo las normas regularmente establecidas. Por esto, sufren de rezago y precariedad en la atención de sus necesidades básicas y oportunidades para completar con éxito la enseñanza primaria y secundaria. En términos de población destinataria, se las define como acciones destinadas a proporcionar una educación pertinente y de calidad a los pueblos indígenas, otras etnias y comunidades rurales que viven en zonas apartadas, de pobreza extrema. Incluye oportunidades para niños y niñas migrantes, jóvenes desertores con escolaridad completa o sin escolaridad.

México es uno de los países que lidera el campo de las políticas de educación compensatoria. Entre sus políticas más relevantes se encuentran los programas para Abatir el Rezago Educativo y el creado para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica implementados desde inicios de los noventa en adelante. Similares son los Programas de Educación Comunitaria que incluye acciones para ampliar la oferta a las poblaciones indígenas, población infantil migrante y jóvenes y adultos con escolaridad incompleta o sin escolaridad a los que se atiende bajo la modalidad de educación a distancia y telesecundaria. También incluyen acciones dirigidas a mejorar el ambiente cultural familiar y comunitario, mejorar el trabajo docente, la gestión institucional y los resultados educativos. Por el predominio de zonas rurales de extrema pobreza, que obliga a las familias a ocupar a la fuerza de trabajo familiar o a desplazamientos de las familias por la temporalidad del trabajo, también desarrolla Programas de Educación Primaria para Niños Migrantes.

Las políticas de educación compensatoria ocupan también un lugar prioritario en la agenda educativa de **Colombia**²⁰. Destaca como una buena práctica la Postprimaria Rural. Esta es una de las principales estrategias públicas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica en las zonas rurales. Está destinado a jóvenes y niños de estas áreas, egresados del 5º año, cuyas edades fluctúan entre los 11 y los 17 años, ofreciéndoles la oportunidad de completar 9º sin abandonar su zona de residencia. También para jóvenes trabajadores y adultos de zonas rurales, se estableció el Programa de Educación Continuada, semi-escolarizado y el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), replicado en **Honduras**, que aplica una estrategia educativa semi-presencial y tutorial y desarrolla un currículo acorde con las características rurales pero adaptadas a las normas y bases del plan de estudios de la educación básica y media. Desarrollado con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil, entre sus logros se destacan la ampliación de la cobertura educacional en las zonas rurales y la promoción de proyectos sociales, educativo-culturales y productivos.

Becas y Transferencias Condicionadas de Recursos

Las becas, utilizadas para promover el desarrollo de capital social en las familias pobres, han sido otro instrumento de política para mejorar la equidad educativa. Estas, como las transferencias condicionadas de recursos financieros, se han utilizado con los propósitos siguientes: i) aumentar las tasas de escolaridad y de asistencia a la escuela, promover acciones preventivas de salud, proveer servicios integrales y paliar las situaciones de pobreza; ii) disminuir el abandono escolar y la reprobación y, iii) apartar a los niños de la incorporación temprana al mundo del trabajo.

Dos programas emblemáticos en este campo de políticas son el Programa Bolsa-Escuela en **Brasil** y el Programa Oportunidades (ex Progresá) en **México**. Bolsa Escuela es un programa de cobertura nacional que busca asegurar la asistencia a clases y la permanencia de los niños en la escuela mediante un incentivo financiero que entrega directamente a las madres de familia. Participan del programa familias de ingresos

20. Caballero, P., *Evolución de la Gestión Educativa en Colombia: antes y después de la reforma*. Informe presen-

mínimos (USD 24 por mes aprox.) cuyos hijos están matriculados en la escuela y han comprometido su asistencia regular a clases. Cada familia puede recibir un monto anual de USD 150, apoyando un máximo de 3 niños con edades entre los 6 y 15 años. Los estudios y evaluaciones del programa registran impactos positivos sobre la matrícula escolar, disminución del abandono y la reprobación escolar, produciendo efectos reducidos sobre los niveles de pobreza. Mediante las acciones del programa no se logró apartar a los niños del trabajo ni disminuir significativamente el porcentaje de niños que estudian y trabajan. El Programa Oportunidades también se propone mejorar las condiciones de educación, salud y nutrición de las familias pobres y, especialmente, de los niños y sus madres. A través de sus distintos componentes, busca que los hogares dispongan de los medios suficientes para que sus hijos completen el ciclo de educación básica y que el rendimiento escolar no se vea afectado por desnutrición, enfermedades o la necesidad de realizar tareas que dificulten la asistencia a clases. El componente educativo entrega becas y útiles escolares a niños y adolescentes de zonas rurales matriculados entre el 3er grado de primaria y el 3ero de secundaria. Los montos de las becas se determinan considerando los ingresos que obtendrían los niños si trabajaran y la cantidad aumenta según grado y género de los estudiantes. En promedio, las familias pueden llegar a recibir una transferencia de USD 55 mensuales con un monto estimado de USD 150 a 195 anuales por alumno²¹

Las evaluaciones disponibles registran aumento de la matrícula escolar en un 1%; menores índices de repitencia y menores tasas de abandono en la transición primaria-secundaria pero bajo impacto sobre el rendimiento de los alumnos y efectos menores sobre el tiempo de permanencia de los niños en la escuela. El impacto positivo del programa se observa principalmente en el aumento de los índices de continuidad más que en la restitución del flujo escolar. En una dirección similar, pueden encontrarse otros instrumentos de política de transferencias y becas como el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación y el Programa de Garantía de Renta Mínima en **Brasil**; el Programa de Asignación Familia (PRAF) – Incentivo al Desarrollo del Aprendizaje (IDA) en **Honduras** y la Red de Protección Social en **Nicaragua**.

Evaluaciones de políticas como las indicadas señalan que “en términos de elevar el rendimiento de los estudiantes, las transformaciones que persiguen objetivos de equidad son más exitosas que las reformas de sistemas, principalmente porque las reformas dirigidas a grupos beneficiarios generalmente favorecen a un sector de la población que ha recibido menores recursos educacionales – o de inferior calidad – hasta el momento en que reciben atención especial”²². Menciona, como ejemplos, logros de programas como el P-900; el Plan Social de Argentina; la asistencia financiera directa que Uruguay otorga a escuelas de bajo rendimiento, el plan de subvenciones a escuelas concesionadas en Colombia que entre otros programas lograron, sino disminuir las brechas de equidad, mejorar las oportunidades de aprendizaje mediante estrategias inclusivas de distinto tipo

3. Profesionalización del trabajo docente

Un tema recurrente del cambio educativo es la necesidad de aumentar el número de docentes y mejorar su formación. Examinando cómo hicieron los sistemas educativos más exitosos del mundo para alcanzar objetivos de reforma un informe reciente concluye afirmando que la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes y recomiendan, como opciones de política: i) conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia, ii) desarrollarlas hasta convertirlas en instructores eficientes, y iii) garantizar que el sistema sea capaz de brindar la mejor instrucción posible a todos los niños²³.

21. De Andraca, A.M., *Buenas Prácticas para Mejorar la Educación en América Latina*, PREAL, Chile, 2003

22. M.Carnoy. *Mayor acceso, equidad y calidad en la educación de América Latina: ¿qué lecciones deja para el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe?:* pp. 4 y ss-.

23. Michael Barber y Mona Mourshed. “How the World’s Best-Performing School Systems Come Out On Top”, Mck-insey & Company, Social Sector Office. Septiembre 2007.

Aunque en el marco de las reformas latinoamericanas se ha hecho un gran esfuerzo por invertir en la formación inicial, el perfeccionamiento docente y la mejoría de las condiciones de trabajo, los resultados continúan pareciendo modestos al igual que las políticas que otorgan incentivos a los docentes de mejor rendimiento y resultados. Las tendencias predominantes en el campo de las políticas han enfatizado en: i) estatutos y carrera docente que incluye estabilidad laboral, perdida en algunos países a raíz de cambios organizacionales y de gestión administrativa; ii) incentivos para la mejoría de la calidad traducidos en premios a la excelencia e incentivos no-monetarios vinculados a desempeño y responsabilidad; iii) mejorías de la formación inicial y perfeccionamiento en servicio mediante programas regulares o parte de reformas en curso por estimar que ello resulta más eficaz y de más bajo costo²⁴.

En un número menor de países se ha optado por incentivar el trabajo docente vinculando las remuneraciones y beneficios a indicadores de productividad y logro educacional y evaluaciones para reconocer y premiar el perfeccionamiento y la experiencia. Algunas de estas políticas se han dado adscritas a otras, mayores, de evaluación de resultados del aprendizaje, fortalecimiento de la autonomía pedagógica, fomento a las innovaciones mediante concursos por fondos públicos y fondos especiales para el perfeccionamiento y la valorización del magisterio (i.e. Programa Nacional de Incentivos puesto en marcha en **Colombia**, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados de **Chile**, Carrera Magisterial, **México**). Una innovadora política en el campo es la que utiliza **Brasil** a través de su Fondo de Mantención y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización del Magisterio implantado en 1998. Dicho Fondo destina recursos para asegurar una inversión mínima por alumno fijada por el Gobierno Federal, permite asignar un 60% de lo disponible a la mejoría salarial de los maestros e inserta esta decisión en el marco de políticas más amplias de valorización del magisterio que incluyen: i) ingresar a la carrera docente exclusivamente por concursos públicos, ii) perfeccionamiento profesional, dentro y fuera de servicio; iii) piso salarial profesional e incentivos a la productividad y el perfeccionamiento; iii) ampliación de la carga horaria para incluir actividades de planificación y estudios, y iv) condiciones adecuadas de trabajo²⁵.

En **Chile**, desde 1990 en adelante, se ha diseñado políticas para profesionalizar el trabajo docente. La promulgación de la Ley del Estatuto de los Profesionales de la Educación fue concebida, a comienzos de los noventa, como uno de los principales requisitos de la mejoría de la calidad de la educación y estableció regímenes de remuneraciones y modos de asignarlos. Se estableció incentivos no monetarios como los Premios a la Excelencia Docente y la creación de un fondo especial para perfeccionar profesores en el país y en el exterior²⁵. Adicionalmente, se formuló políticas graduales de mejorías salariales, algunas de ellas vinculadas a evaluaciones del desempeño docente. En **Argentina**, la denominada Red Federal de Formación Docente Continua vinculó la capacitación de los maestros en servicio con los contenidos básicos comunes de la enseñanza básica teniendo por meta la generalización de la capacitación para la implementación de la Ley Federal de Educación. A fines de los noventa se acordó con los gobiernos provinciales un programa de capacitación en servicio constituido por circuitos y módulos orientados a satisfacer necesidades de los maestros. **Uruguay** invirtió fuertemente en la formación docente mediante la creación de centros de perfeccionamiento que, entre 1997 y 1998, capacitaron maestros de escuelas de contextos socio-culturales desfavorables para enfrentar y solucionar el problema del fracaso al inicio de la escolaridad. También se realizaron cursos especiales para maestros de escuelas de tiempo completo y se desarrollaron ciclos cortos de capacitación con utilización de nuevos materiales didácticos y metodologías de enseñanza así como uso de informática a lo que se añadió nuevas políticas de selección por concurso y pruebas de oposición para la contratación de maestros, directores e inspectores²⁶.

24. D. Vaillant, et. al., *Maestros de Escuelas Básicas en América Latina. Hacia una radiografía de la profesión*, PREAL, Santiago de Chile, 2006.

25. Nuñez. *Políticas hacia el magisterio*. En García Huidobro, J.E., et.al. pp. 177 a 231.

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

República Dominicana, dentro del Plan Decenal de Educación, formuló políticas para la mejoría de las condiciones de trabajo docente estableciendo una escala salarial con base a méritos. **Costa Rica**, invirtió fuertemente en el perfeccionamiento en servicio de los maestros a cargo de la ejecución del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica, el de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Unidocentes y los programas de renovación curricular.

III. ¿QUÉ DEBEMOS TRANSFORMAR?

A la luz de los aciertos y errores de algunas reformas educativas y con base en las tendencias reseñadas es posible decir que, actualmente en América Latina, existe un escenario más favorable a lo que se espera de una educación reformada desde varios puntos de vista:

- Se ha establecido acuerdos nacionales, nuevas leyes y marcos normativos que facilitan los cambios institucionales y la formulación de políticas de mediano y largo plazo,
- La descentralización es una mega tendencia que posibilita, mediante correcciones, ampliar los espacios de decisión a nivel de los establecimientos y gobiernos locales,
- Existe un relativo dominio de lo que funciona, y no funciona, en materia de reformas de mejoría de equidad y calidad en el nivel de la educación básica,
- La focalización de los programas hacia grupos vulnerables se acepta como una política que acierta en lo que se espera sea el rol del Estado como garante de la equidad,
- Existe mayor preocupación por la responsabilidad pública de la escuela en los resultados del aprendizaje expresada en la universalización de los sistemas de medición de logros e interés por participar en evaluaciones internacionales,
- En países donde se ha iniciado reformas de los niveles medio y superior, existe un diagnóstico certero de los problemas no así una reflexión y un dominio sobre sus múltiples aristas y las estrategias más adecuadas para solucionar los problemas,
- Existe una tendencia hacia la mejoría de las condiciones del trabajo docente y su profesionalización que, de mantenerse, podría incidir en la calidad de la educación y la enseñanza,
- En materia de financiamiento algunos países han aumentado el gasto público aunque no así la inversión por alumno. Ninguno logra todavía destinar el porcentaje recomendado del PIB para garantizar equidad, calidad y eficiencia educativa ni todos logran concentrar los recursos en los niveles básicos de la enseñanza.

A pesar de estos avances, los países latinoamericanos aún no cuentan con una escuela pública de calidad para todos. De hecho, según el Índice de Desarrollo Educativo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, son varios los países que, en América Latina, se encuentran rezagados respecto del cumplimiento de estas y otras metas establecidas en foros mundiales y regionales. Los países de menor desarrollo relativo e ingresos bajos (como **Haití, Nicaragua y Guatemala**), por ejemplo, todavía deben universalizar la cobertura en primaria y mejorar los logros de aprendizaje en todos los niveles del sistema de educación pública. Países de ingresos medios y reformas avanzadas (como los del **cono sur** y algunos de la **subregión andina**) enfrentan desafíos pendientes para aumentar la cobertura en los niveles secundario o medio, mejorar la calidad y, en general, incluir a los excluidos, reducir desigualdades y mejorar los logros de aprendizaje en todos los niveles, sobre todo entre niños y niñas de sectores pobres.

En todos los países, independientemente de su nivel de ingreso y grado de desarrollo relativo, siguen pendientes los desafíos que dicen relación con la mejoría de las capacidades requeridas como base de un sistema descentralizado de gestión de la educación pública y el aumento de recursos financieros para compensar desigualdades sociales y territoriales. Aún se requiere de políticas de asignación del gasto público e identificación de opciones de política que permitan invertir más en la escolarización de los niños desfavorecidos, incrementar los recursos destinados a la atención y educación de la primera infancia, mejorar la calidad de la enseñanza y, en especial, introducir cambios en la formación inicial y condiciones de trabajo como forma de atraer a la docencia a candidatos competentes capaces de construir escuelas públicas de calidad con climas escolares que faciliten aprendizajes efectivos.

IV. ¿CÓMO ORIENTAR LOS CAMBIOS A FUTURO?

Acceso, permanencia y resultados en condiciones de equidad

Pese a los ambiciosos intentos de reforma y aumentos importantes del gasto en educación, el desempeño de muchos sistemas educativos apenas ha mejorado en décadas y se está lejos, aún, de garantizar acceso, permanencia e iguales resultados a niños y niñas de distinto origen y capital social. La evidencia internacional producida a partir de estudios y pruebas internacionales son concluyentes respecto de reconocer que más de la mitad de la variación en el rendimiento de los alumnos es atribuible al entorno socioeconómico. En la misma línea, el único estudio regional comparativo sobre el aprendizaje de estudiantes de América Latina establece que las disparidades sociales tienen una influencia poderosa en el rendimiento pero que variables asociadas a la escuela pueden contribuir significativamente a disminuir las desigualdades de aprendizaje asociadas a disparidades sociales²⁷.

Esta realidad, exige persistir en el propósito de desarrollar políticas que garanticen iguales condiciones de acceso y permanencia a las escuelas y ofrecer resultados pertinentes y de calidad a niños y niñas de menores recursos. En materia de reformas, aún es necesario invertir en la ejecución de políticas públicas de equidad. Entre ellas, universalizar el derecho a una educación básica de calidad y atender la demanda, real y potencial, en los niveles donde aún se tiene cobertura insuficiente. Según la situación de cada país, para algunos significará concentrar esfuerzos en la educación de los grupos menos favorecidos y desarrollar políticas que compensen las desigualdades de origen. Para otros, consistirá en el mejoramiento de la educación básica y, en países con reformas avanzadas, en la ampliación de la cobertura y mejoraría la calidad de la educación media y superior o explorar alternativas y mecanismos complementarios de formación para el trabajo y capacitación profesional.

Dar prioridad a los aprendizajes y poner el foco en su calidad

En América Latina, como en muchos países en desarrollo, el desempeño de los alumnos está muy retrasado respecto de otros países y las brechas equivalen a varios años de escolaridad pese a los grandes esfuerzos realizados por mejorar la educación. Ello queda en evidencia cuando se compara los resultados de los países latinoamericanos con países de la OECD en pruebas internacionales como TIMSS o PISA. Las comparaciones también dan cuenta de fuertes variaciones en el desempeño de las escuelas generando preocupación acerca de los resultados obtenidos en los esfuerzos por disminuir brechas de equidad y equiparar la distribución de las oportunidades de aprendizaje. A nivel nacional, los datos de las pruebas de medición de calidad, muestran lentitud en los progresos de la escuela pública e indican que una proporción importante de los niños atendidos por ellas rinden poco o abandonan los estudios sin los conocimientos o competencias que necesitan para obtener y conservar un buen

27. Brunner JJ y Elacqua G: Informe Capital Humano en Chile. Escuela de Gobierno. Universidad Adolfo Ibañez, Santiago Chile, 2003.

empleo y la base de destrezas y cualidades personales exigidos por sociedades modernas insertas en un contexto global.

Los problemas del aprendizaje no son de fácil solución.

No se resuelven solo con reformas de gestión sino, también, con reformas pedagógicas que exigen un cambio de foco en las políticas. Falta, en todos los países, una perspectiva sobre el cómo pueden, políticas y prácticas, ayudar a los estudiantes a aprender mejor, los docentes a enseñar mejor y las escuelas a ser más efectivas. Así las cosas, invertir en la mejoría de los aprendizajes como una prioridad de las políticas requiere de transformaciones curriculares de fondo, formulación de estándares de contenido, desempeño y oportunidades de aprender así como también políticas pedagógicas que incluyan características y roles de educadores y educandos y organización de procesos y ambientes para lograr los resultados esperados. Este desafío recién empieza en los países de América Latina y, en su desarrollo, se deberá incluir como elementos claves la formación y el desarrollo de la profesión docente y el buen funcionamiento de las escuelas, la participación de los padres y la calidad de la gestión sin descuidar la importancia que el adecuado financiamiento tiene para lograr estos fines.

Desarrollar y fortalecer la profesión docente

Los sistemas educativos de alto desempeño demuestran que un buen desarrollo de la profesión docente depende de un conjunto de opciones de política aparentemente simples, pero de difícil implementación. Entre ellas, se mencionan desarrollar sólidos procesos de selección y capacitación docente, pagar buenos sueldos iniciales y manejar cuidadosamente el estatus de la profesión. En América Latina los esfuerzos se han concentrado en la dignificación de la carrera. Aún queda mucho por andar en cuanto al desarrollo de políticas para mejorar la formación, aumentar las exigencias académicas y vincular los contenidos al conocimiento pedagógico y las prácticas profesionales. Lo mismo respecto de la necesidad de establecer sistemas de incentivos y evaluación por desempeño y crear redes de apoyo y acompañamiento de los docentes como se hace en países de alto desempeño educativo.

Los nuevos desafíos obligan a fortalecer este campo de políticas y promover prácticas para mejorar la calidad de los aprendizajes. Desde el punto de vista de la formación y selección no estaría demás adaptar políticas de países que aciertan con la forma de reclutar a los docentes y que han desarrollado diversos enfoques para ayudarles a mejorar su desempeño, advertirlos acerca de sus puntos débiles, suministrarles conocimientos precisos de mejores prácticas, promover su liderazgo y motivarlos para llevar a cabo las mejoras necesarias.

Gestión efectiva al servicio de calidad y equidad

Las reformas institucionales y las políticas de descentralización de la gestión no trajeron aparejadas una política de capacitación para la gerencia de las escuelas públicas, ni un debate informado sobre el sentido de los cambios, el porqué de las prioridades o el cómo proceder para lograr los objetivos propuestos. Muchas veces, los cambios en los estilos de gestión y la mayor autonomía derivaron en problemas asociados a desigualdades de origen, sociales y económicas. En otras oportunidades, se transfirieron responsabilidades sin los necesarios recursos y asistencia técnica para asumirlas en propiedad.

Cualquiera sea el caso, la descentralización de la gestión llegó para quedarse y es necesario consolidar y perfeccionar políticas que aciertan y desestimar lo que no dio resultados esperados. Muchas de las políticas en este campo se inscriben en la agenda pendiente del cambio educativo. Entre ellas las que apuntan, por ejemplo, a fortalecer capacidades del Estado para perfeccionar políticas, liderar visiones compartidas, equilibrar y controlar el buen uso de recursos otorgados para propósitos de mejoras de calidad, calidad y eficiencia escolar.

Dos opciones de política parecen concentrar los consensos respecto de la orientación futura de estas reformas. La primera, dejar en manos de la administración central el poder para garantizar y velar por la equidad y calidad en la atención educativa y priorizar el gasto hacia los sectores más desfavorecidos. La segunda, establecer con claridad las competencias de los establecimientos escolares y aportarles recursos – técnicos y financieros – para hacerlas efectivas al tiempo que se fomenta una cultura de rendición de cuentas.

Las políticas y programas dirigidos a fortalecer el desarrollo de capacidades gerenciales de los directores de establecimiento, al igual que el acompañamiento técnico-pedagógico a los maestros de escuela para minimizar las potenciales consecuencias negativas que la descentralización puede tener sobre equidad, calidad y desempeño docente, debieran supeditarse a estas políticas²⁸ Para ello, también debiera invertirse en la creación de comunidades de aprendizaje y redes de información y comunicación que faciliten la interacción entre actores sociales y niveles diversos de decisión .

Compromiso estable con el financiamiento y uso efectivo de recursos públicos

El tema del financiamiento es uno de los más complejos en la agenda educativa. Sin importar el monto de recursos que la sociedad le asigne a la educación siempre hay nuevas carencias y necesidades no remediadas. De ahí que éste sea un tema abierto al desarrollo de nuevas políticas e identificación de nuevas fuentes de una diversa variedad de agentes, además de los gobiernos.

Algo de ello se ha logrado en estas décadas. Existen estrategias para mejorar la eficiencia del sistema siendo, una de ellas, el financiar el aumento de las horas de clase en algunos países. En otros, la introducción de tecnologías nuevas a bajo costo y estrategias que se apoyan en actores locales para disminuir costos de personal. Los sistemas de financiamiento compartido para mejorar el gasto por alumno y los bonos o subvenciones escolares son otra alternativa sobre las que se construye para mejorar el rendimiento del sistema. Tanto como utilizar los resultados de las evaluaciones para focalizar la atención educativa en las escuelas más pobres y de peor rendimiento. Sin embargo, aún queda por innovar en materia de reformas para lograr un compromiso financiero estable de la sociedad con el desarrollo educativo en los países y diseñar estrategias que aseguren que, con mayores recursos, se obtendrán mejores resultados.

Experimentar con alternativas que permitan un uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles para lograr objetivos de equidad y calidad es una de las vetas que habría que explorar en forma sostenida. También elevar el gasto por alumno a niveles más cercanos a lo que invierten los países desarrollados y de industrialización reciente que logran resultados exitosos. Algunos cambios en esta dirección incluyen: incrementos de presupuesto destinado a las escuelas más pobres (sobre todo en primaria), reasignación de recursos que financian actividades de escasa relevancia social; invertir una menor fracción del presupuesto al nivel superior de la enseñanza dejando que sus gastos se cubran por los futuros profesionales que recibirán sus beneficios; reasignar recursos hacia el sector prioritario de las escuelas reduciendo las burocracias centrales y obtener aportes económicos de las familias o aportes del sector privado para apoyar a escuelas y alumnos pobres.

En breve, revisar políticas y reformas, así como redireccionar según lo señale la experiencia, puede ser un buen camino para alcanzar metas acordadas hace casi dos décadas y lograr, finalmente, reducir las brechas de equidad y mejorar la calidad, deudas que seguimos sin pagar en América Latina aun cuando los plazos están a punto de vencerse.

28. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Educación. *La Agenda del Siglo XXI. Hacia un Desarrollo Humano, Tercer Mundo Editores, Colombia, 1998.*



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

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

Desde su creación en 1995, el PREAL ha tenido como objetivo central contribuir a mejorar la calidad y equidad de la educación en la región mediante la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la identificación y difusión de buenas prácticas y la evaluación y monitoreo del progreso educativo.

La ejecución de las actividades se realiza a través de Centros Asociados de Investigación y Políticas Públicas en diversos países de la región y comprenden la realización de estudios, la organización de debates y la promoción de diálogos públicos sobre temas de política educacional y reforma educativa.

Las actividades del PREAL son posibles gracias al apoyo de la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), GE Foundation, entre otros.



Inter-American Dialogue • 1211 Connecticut Ave. N.W. Suite 510
Washington, D.C. 20036 U.S.A. • Tel.: (202) 822-9002
Fax: (202) 822-9553 • E-mail: iad@thedialogue.org
Internet: www.thedialogue.org & www.preal.org

CINDE • Santa Magdalena 75, Piso 10 • Oficina 1002 • Providencia
Santiago, Chile • Tel.: (56-2) 334-4302
Fax: (56-2) 334-4303 • E-mail: infopreal@preal.org
Internet: www.preal.org

