

# Educación

## Las reformas educativas de las últimas décadas: privatización y privación

Adriana Marrero y Francesc J. Hernández\*

**A menos de diez años del plazo establecido para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en educación todavía hay unos 800 millones de analfabetos en el mundo. Las estragias de privatización y competencia promovidas no contribuyen a alcanzar el objetivo de la educación para todos. Por el contrario, la agenda neoliberal agudiza las desigualdades sociales y económicas y compromete la calidad y el acceso a la enseñanza.**

En el Foro Mundial sobre Educación de abril del año 2000, en Dakar, más de 160 países se comprometieron a cumplir, antes del 2015, los objetivos y metas de la *Educación Para Todos* (EPT). Con ello, se obligaban a alcanzar para esa fecha, la universalización de la enseñanza primaria y de la alfabetización, la igualdad de los sexos en cuanto a la escolarización, y la educación de la primera infancia y de los adultos, con un compromiso expreso por la calidad de la educación. Cuando en setiembre del mismo año la comunidad internacional se fijó en la Cumbre del Milenio el mismo plazo para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ratificó e hizo suyos dos de los objetivos de la EPT –lograr la enseñanza primaria universal, y promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer– en el entendido de que constituyen “una agenda ambiciosa para reducir la pobreza y sus causas y manifestaciones” (PNUD, 2004).

Cinco años después, según el informe de seguimiento de la Educación Para Todos en el Mundo elaborado por UNESCO en 2005, el cumplimiento de esos objetivos

se encuentra seriamente comprometido. Aunque los niños sin escolarización vienen disminuyendo en términos absolutos, lo hacen a un ritmo demasiado lento como para que se alcance el objetivo de la Enseñanza Primaria Universal antes del 2015, y entre esos niños sin escolarizar, la proporción de las niñas aumenta en vez de disminuir. El analfabetismo es elevado: todavía hay unos 800 millones de analfabetos en el mundo, y un 70 por ciento de ellos vive en el África Subsahariana y en Asia Meridional y Occidental. (UNESCO, 2005:2).

A este estado de cosas, sin embargo, no se llega desde la nada. La alarma sobre la desigualdad y el enorme rezaño educativo que afecta a millones de niños en los países más pobres del mundo se despierta después de casi dos décadas de aplicación de la última generación de reformas educativas. El propósito de este trabajo es examinar, tras las peculiaridades nacionales de esas reformas, las características comunes a la mayoría de ellas, y trazar a partir de allí, algunas líneas de análisis que permitan evaluar sus resultados y calibrar su capacidad para contribuir favorablemente al logro de la EPT, cuando nos separen menos de diez años del plazo establecido para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio en educación.

\* Profesores de la Universidad de La República (Uruguay) y Universidad de Valencia (España), respectivamente. Los autores agradecen la colaboración de Natalia Mallada en la recolección y organización de la información que se recoge en este informe.

## Líneas generales de la nueva lógica educativa

A grandes rasgos, es posible afirmar que en las últimas décadas del siglo veinte las políticas educativas, a veces concretadas en reformas y otras en acciones –u omisiones– de la administración del Estado, ha introducido un ‘cambio de lógica’. Se transita desde el modelo moderno universalista e integrador dirigido a la formación de ciudadanos, centrado en el papel del Estado como garante de la igualdad de oportunidades educativas, a un modelo más individualista y diferenciador, dirigido a la formación de trabajadores-productores y centrado en el papel del mercado como garante de la libertad de elección de unos consumidores de servicios educativos entre ofertas diferenciadas. Esta transición se concreta en los diferentes niveles interrelacionados, desde los más generales (políticas y nuevos actores supranacionales), hasta los más particulares (administración del Estado y gestión de centros educativos).

### La nueva división internacional del trabajo en materia educativa

Se puede constatar el tránsito a una nueva división internacional del trabajo en materia de educación e investigación, lo que se ha denominado “*globalización de baja intensidad*” (Teodoro, 2003), basada en dos ejes principales: (a) la ampliación de la brecha internacional en la generación de conocimiento, y (b) la concentración de poder decisional en materia del diseño y control de las políticas de educación.

En cuanto a la generación del conocimiento, se reconoce y profundiza la brecha entre países ricos y países pobres, o lo que es lo mismo, entre los que se especializan en generar conocimiento a través del fortalecimiento de su sistema de educación universitaria y de centros de investigación y desarrollo (I+D), y los que, debido a los condicionantes anteriores, terminan centrándose en programas de educación básica. Aún cuando los países en desarrollo pretendan formar científicos, no se espera que estos produzcan efectivamente conocimiento, sino que se les adjudica expresamente el papel de ‘seguidores’ del conocimiento generado en el mundo desarrollado. En palabras del Banco Mundial (2004:1):

*Puesto que el mundo depende cada vez en mayor medida de la ciencia y la tecnología, cuya complejidad crece día a día, los países en desarrollo deben formar grupos de científicos competentes que puedan mantenerse al tanto de las investigaciones de vanguardia que se llevan a cabo en los países desarrollados.*

Esta división del trabajo profundiza la dependencia de los países más pobres, generando círculos viciosos difíciles de revertir: en primer lugar, porque los países pobres dependen de su menguada capacidad de compra o de financiamiento internacional para la adquisición de los productos derivados de los desarrollos tecnológicos generados a partir del conocimiento producido en los países centrales (patentes, franquicias). En segundo término, porque con frecuencia dependen del saber de los técnicos y profesionales extranjeros para el manejo y desarrollo de esa misma tecnología. Por último, porque dependen del posible interés de los países centrales en desarrollar conocimientos y tecnologías que sólo son aplicables a las problemáticas y a los contextos locales.

En cuanto al diseño de políticas educativas y su aplicación, se observa una división de funciones entre los organismos internacionales de crédito y otras entidades financiadoras (incluidos los gobiernos) que ofrecen ‘ayuda condicionada’, y los gobiernos de países pobres, donde los primeros diseñan y controlan, y los segundos actúan, principalmente como ejecutantes.

Este proceso de concentración de los procesos de toma de decisiones políticas en los países centrales y en los organismos internacionales, tiene como consecuencia la generación de polos de atracción de científicos, técnicos e intelectuales en países donde la producción del conocimiento tiene un lugar central, ahondando todavía más la disparidad en riqueza y en capacidad de generación de nuevo conocimiento. Por ejemplo, la Unión Europea declara que entre los objetivos de sus programas relacionados con la educación superior está favorecer la atraktividad de sus universidades (programa *Erasmus Mundus*), mientras se refuerzan las políticas de extranjería para el flujo de ciudadanos. En el caso de América Latina, el fenómeno es bien notorio: mientras que Estados Unidos tiene la cuarta parte de los científicos del planeta, América Latina y el Caribe tienen sólo el 3,5 por ciento. El noventa por ciento de las personas que participan en actividades científicas y tecnológicas se concentra en las siete naciones más industrializadas. Las migraciones no sólo agudizan esta brecha, sino que además conllevan una transferencia de los países pobres a los ricos: se estima que en los últimos cuarenta años, más de 1.200.000 profesionales de América Latina, emigraron hacia Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, lo que supone una transferencia de 30.000 millones de dólares, lo que equivale a una inversión de más de diez años en ciencia y tecnología (Lema, 2001).



## La emergencia de nuevos actores

Se puede constatar la aparición de nuevos actores supranacionales, que comienzan a tener injerencia en la definición de líneas de política pública a nivel de países, en especial en lo referente a políticas sociales y específicamente, educativas.

El primer grupo a destacar es el de los organismos internacionales de crédito, tales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, los que se vienen a sumar a organismos que, como la UNESCO o UNICEF, habían sido especialmente creados para impulsar el desarrollo educativo, científico y cultural de las naciones, o para el cuidado de la infancia. El interés de estos organismos en la educación, y su propósito de incidir en la reforma de los sistemas escolares del mundo no desarrollado, fue consistentemente creciente en las últimas décadas (UNESCO, 1998, 2004). Por ejemplo, tal como muestra la página web del Banco Mundial, en las últimas cuatro décadas la proporción de préstamos otorgados a los Estados para el diseño e instrumentación de políticas educativas más que se duplicó. En términos más generales, es posible observar un fenómeno de internacionalización de los debates educativos y de los centros de producción de consensos, en un contexto en el cual las conferencias mundiales ocupan un lugar central en la definición de tendencias acerca de lo que puede y debe ser conseguido. Algunos de los hitos que definieron los tópicos del debate educativo en el ámbito internacional son:

- La Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990), en la que se promulgaron la ‘Declaración Mundial de Educación para Todos’ y el ‘Marco de acción para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje’.
- En América Latina, la reunión de ministros de educación en Quito (1991) y la propuesta promovida por CEPAL y UNESCO en el documento ‘Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad’ (1992).
- El informe ‘La educación encierra un tesoro’ (1996), también conocido como ‘Informe Delors’, altamente influyente entre los especialistas.<sup>1</sup>
- El Foro Mundial de Educación de Dakar (2000),

como espacio de evaluación de la década posterior a la Conferencia de Jomtien, en el que se elaboró un nuevo marco de acción.

La incidencia de estos organismos en las políticas efectivamente aplicadas es también relativa al nivel de desarrollo y el poder económico de los distintos países; mientras los países más ricos pudieron gozar de mayor autonomía en el diseño de sus políticas educativas a todos los niveles –decidiendo muchas veces seguir las tendencias internacionales– otros, más sensibles a la presión derivada de la necesidad de contar con fondos frescos para la implementación de políticas sociales, tuvieron poca opción en cuanto a si aceptar o no los lineamientos de política que acompañaban esos fondos.

El segundo grupo a destacar está conformado por empresas, consorcios de empresas, cámaras industriales o lo que en términos genéricos se designa como ‘actores del mundo del trabajo’, que se convierten ante los Estados, en demandantes de una fuerza de trabajo con determinadas cualidades derivadas de la educación y, en particular, de la escolarización básica. El fundamento expreso de estas demandas lo constituye el ocaso del modelo fordista de producción y el paso hacia modelos postfordistas, que requieren de los trabajadores nuevas habilidades, que pueden resumirse en requisitos de polivalencia y flexibilidad para la adaptación a los cambios derivados del nuevo ritmo de incorporación tecnológica. Informes como el SCANS (Department of Labor, 1991) cuyo título anuncia ‘Las demandas del mundo hacia las escuelas’ (*What Work Requires of Schools*), comienzan a hacer énfasis en un abanico amplio de competencias que comprometen aspectos intelectuales y afectivos de la persona considerada en su totalidad, que incluyen: Habilidades básicas de lectoescritura, aritmética, comprensión y expresión oral; habilidades intelectuales tales como el pensamiento creativo, la toma de decisiones, la solución de problemas, el auto gerenciamiento y la integridad; habilidades sociales e interpersonales, adquisición, evaluación y organización de información, comprensión, monitoreo y corrección del desempeño de sistemas, y la selección, aplicación y mantenimiento de la tecnología apropiada. El informe SCANS es, entre otros informes del mismo tipo, recurrentemente señalado como fuente de inspiración de políticas. De esta manera, las empresas se convierten en demandantes ante los Estados de: (1) un tipo de trabajador producido, en esta perspectiva, por todo el sistema educativo, no sólo por la enseñanza técnica, y (2) un tipo de conocimiento deter-

<sup>1</sup> La Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI (*The International Commission on Education for the Twenty-first Century*) fue creada en 1993 con el objetivo de analizar los desafíos educativos del nuevo siglo y proponer políticas apropiadas. La comisión estaba presidida por Jacques Delors e integrada por expertos de todos los continentes. El informe final se entregó a UNESCO en abril de 1996.

minado, a ser producido por centros de generación de conocimientos, en particular universidades. En términos generales, la incidencia de este nuevo actor en la definición del tipo de conocimiento que es necesario generar y el tipo de aplicación tecnológica a desarrollar a partir de él, está determinada cuantitativamente por la capacidad de financiamiento, patrocinio y compra de servicios de consultoría a las entidades de educación superior que sufren de penuria crónica de recursos, y cualitativamente, por su interés en el registro y explotación de derechos y patentes.

La aparición de estos nuevos actores altera las relaciones de fuerza que dominaban hasta entonces el campo de lo educativo, tal como éste había sido definido a partir del diseño y puesta en funcionamiento de los sistemas escolares modernos, por parte del Estado y los distintos actores de la sociedad civil, en particular padres y maestros. Importa señalar acá la pérdida de centralidad de los docentes y del monopolio del saber específico definido como un 'saber pedagógico'. En cambio, se produce la introducción de diversos discursos, de tipo sociológico, económico y tecnológico, a través de los cuales se expresan intereses que son vistos, por los actores internos al sistema educativo, como ajenos y extraños a lo educativo. El ámbito escolar deja de ser el lugar de definición de lo curricularmente relevante, lo que pasa a ser definido por un juego de relaciones de fuerza definido por los nuevos actores: organismos internacionales y empresarios. Pero también por los padres, que tradicionalmente habían sido marginados de la escuela. Esto genera, a su vez, un reposicionamiento de los antiguos actores, en particular de los gremios docentes y estudiantiles que suelen resistir la injerencia de actores 'externos' al sistema mismo. Estos cambios son más notorios en la medida en que son concomitantes a los cambios en las lógicas que comienzan a dominar el diseño de políticas educativas.

### Las nuevas políticas educativas estatales

El cambio de lógica que se constata a nivel supranacional tiene su reflejo en los cambios de las políticas estatales, que ese pueden glosar en la determinación de los objetivos de estas políticas (según el eje igualdad-libertad) y en el papel subordinado que el Estado se autoatribuye (según el eje Estado-mercado).

El eje igualdad-libertad se expresa en materia de políticas educativas en la tensión entre un modelo de educación dirigido a la integración –con una currícula única e igual para todos, centrada en contenidos ligados con la

conformación de una identidad nacional colectiva, y donde la libertad de elección de los centros educativos está restringida por los requisitos de racionalidad del sistema– y un modelo de educación dirigido al respeto y a la consagración de las identidades familiares, religiosas, grupales o de cualquier otro tipo –a través de la formación de un mercado educativo constituido por instituciones que compiten con una oferta curricular diferenciada y segmentada–. En el segundo caso el apoyo estatal al principio de igualdad de acceso a la educación suele expresarse en concreto a través del sistema del 'vale educativo' otorgado por el Estado a los padres, que lo entregan a la institución educativa que eligen para sus hijos. En casos intermedios, aun cuando no se adopta el vale, el Estado otorga subvenciones y exoneraciones impositivas a centros educativos privados, en particular los de tipo religioso.

En este aspecto el caso chileno es un ejemplo clásico. A partir de los años ochenta y bajo un gobierno militar se instauró una reforma educativa que incluyó, entre otros aspectos, la utilización de proveedores privados y la evaluación de los resultados académicos. Estos cambios, concomitantes a la introducción de políticas económicas abiertamente liberales y orientadas al mercado, suponían un financiamiento de los centros escolares tanto públicos como privados, proporcional al número de alumnos asistentes. De esta forma se estimuló a las escuelas a competir por la matriculación de los alumnos. Durante los noventa, este sistema tuvo un segundo impulso basado en nuevos mecanismos competitivos, tales como el financiamiento de proyectos de mejora de la calidad de la educación.

Consecuentemente, el eje Estado-mercado sigue la lógica anterior. Se observa un cambio de gravitación desde el Estado como principal proveedor de educación –y como gestor y garante de una educación pública formalmente igual para todos– hacia un creciente predominio de las lógicas del mercado. Sobre todo en lo referido a la provisión del servicio mismo y a su gestión, y no tanto en lo relativo a los contenidos y la evaluación de su pertinencia. Los impactos son evidente. Por ejemplo, al comparar los porcentaje de alumnos en universidades públicas en los años 1985 y 1998, se observa que en Argentina descienden del 88 al 85 por ciento; en Brasil, del 51 al 42 por ciento; en Chile, del 96 al 69 por ciento; y en México, del 83 al 73 por ciento (Camus, 2004).

Esta realidad es sólo un aspecto del proceso más amplio de adelgazamiento de las funciones del Estado



ante el fuerte avance del liberalismo económico, y de su retiro como garante del bienestar social y la igualdad. En consecuencia, aumenta el interés sobre los procesos de diferenciación social, los que son estimulados a través del incentivo a la segmentación del nuevo mercado educativo, según variables ligadas a los grupos de referencia pre-existentes (familias, comunidades locales o asociaciones religiosas).

### La gestión de los centros educativos

En materia de gestión, lo anterior supone procesos de descentralización desde el poder central hacia otros poderes públicos (municipios, autoridades locales) y/o de tercerización o privatización. El Plan de Apertura Educativa, aplicado en Colombia (véase el recuadro) como un intento de mejoramiento de la igualdad de oportunidades y de aumento de la calidad de la enseñanza, es un ejemplo de esfuerzo descentralizador. El mismo fue aplicado por las siguientes razones:

i. La descentralización administrativa podría facilitar el proceso hacia una mayor adecuación de los conteni-

- dos curriculares a las diferentes realidades regionales y locales en las que se encuentran insertos los centros o unidades educativas.
- ii. La delegación de instancias de decisión hacia los propios centros educativos ayudaría a promover la participación de la comunidad en el diseño curricular. El mayor involucramiento de la comunidad (en particular de los padres) contribuiría a un diseño curricular más pertinente y a mayores grados de compromiso con el logro de los objetivos pedagógicos planteados.
- iii. La adecuación de la currícula a los intereses de la comunidad resultaría a mediano plazo en un mejoramiento de los criterios usuales de evaluación del sistema, tales como la eficacia, la eficiencia y la calidad, medidos en términos de indicadores de cobertura, repetición y deserción. Se enfatiza la posibilidad de alcanzar de modo más eficaz a las poblaciones objetivo tradicionalmente marginadas del sistema educativo, o a aquellas con altos índices de deserción y repetición.

## Colombia aprende

El Ministerio de Educación Nacional de Colombia anuncia que el país se encuentra en plena 'revolución educativa', bajo el slogan *Colombia aprende*. En el Plan Sectorial 2002-2006 se sostiene que *"a pesar de los esfuerzos realizados, Colombia está lejos de abarcar a la totalidad de los niños y jóvenes con una educación básica de calidad"* (MEN, 2002:7). Los indicadores de cobertura, eficiencia y calidad muestran que los avances han sido lentos e insuficientes y que los niveles de escolaridad son inferiores a los esperados. *"Los mayores incrementos se alcanzaron en los años 90 como resultado de los cambios estructurales derivados de la Constitución de 1991. De acuerdo con datos de la Encuesta Continua de Hogares, en 2002 el número promedio de años de educación de los colombianos mayores de 15 años era de 7,5 años, inferior a la mayoría de los países de la región"* (:8).

La revolución educativa –según se plantea– busca dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad que requiere el país para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico y mejorar la calidad de vida de la población. Para cumplir este objetivo el Plan de Desarrollo Educativo ha definido tres políticas educativas básicas: ampliar la cobertura educativa, mejorar la calidad de la educación y mejorar la eficiencia en el sector educativo.

En este marco, se está implementando el denominado Plan Padrino. Se trata de un programa de la Consejería de Programas Especiales de la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación Nacional, que tiene como objetivo contribuir con las metas de cobertura y calidad educativa que se ha trazado el gobierno actual a través de la promoción de proyectos de desarrollo social que incluyan los componentes de infraestructura, dotación escolar y participación comunitaria. *"Estos proyectos se llevan a cabo a través de alianzas y unión de esfuerzos entre el gobierno central, local, sector privado, la cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales"* (MEN, 2004:1).

*"Los proyectos están orientados a fortalecer la capacidad local de gestión y auto organización y construir tejido social a través de metodologías participativas. En ese sentido, el programa se apoya en el componente de infraestructura como dinamizador de desarrollo local"* (MEN:2004:1). El programa beneficia a poblaciones vulnerables, que actualmente se encuentran en condiciones de alto riesgo social, tales como comunidades desplazadas por el conflicto armado, indígenas, poblaciones rurales y fronterizas, y discapacitados.

Las nuevas tendencias incluyen el pasaje de un modelo de organización basado en el control de los procesos (a través de la racionalización formal de los procedimientos según la lógica de las burocracias modernas) a un modelo basado en la medición de los resultados (a través de la introducción de criterios de eficiencia externa o eficacia, o de instrumentos regidos por la demanda). La conformación de un mercado educativo supone la generación de datos sobre la calidad de los servicios educativos que se prestan en los distintos centros, la cual debe ser objeto de medición y comparación. De la misma manera, la distribución de fondos para los distintos centros educativos no puede hacerse ya a través de la aplicación de estándares uniformes de tipo administrativo, sino que es el resultado del relativo éxito o fracaso de cada centro. La competencia entre centros implica la necesidad de exhibir superioridad frente a dos agentes principales: (a) los padres o ‘consumidores’ del servicio, que elegirán la que a su juicio es la mejor oferta educativa y la retribuirán a través de los vales; y (b) el Estado, que ofrece fondos adicionales concursables para la puesta en práctica de proyectos educativos adaptados al contexto social, económico o cultural.

Desde el punto de vista teórico se responde a la vinculación entre la escuela y la sociedad según la idea de que el sistema educativo no sólo debe buscar la eficiencia, sino que también debe ser eficaz y cumplir con los objetivos de dar educación pertinente y de calidad. Con frecuencia se sostiene que el logro de estos objetivos puede y debe ser evaluado por los demandantes del servicio, para lo cual éste tiene que permanecer abierto a su entorno y responsabilizarse por sus resultados. Desde el punto de vista práctico, este nuevo énfasis en la ‘rendición de cuentas’ conlleva la implementación de diversos mecanismos de medición de resultados y de evaluación de la calidad de los aprendizajes. En la educación básica se introduce la medición estandarizada de los aprendizajes para su utilización como insumos para el mejoramiento de la calidad y como instrumento para la comparación entre distintos centros, tipos de centros, regiones, y aun países, a través de iniciativas como PISA, el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (OECD, 2004), el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), o el Proyecto conjunto UNESCO-UNICEF de seguimiento de los resultados del aprendizaje (MLA). Para la educación terciaria y universitaria se generan índices de calidad educativa de las instituciones que incluyen información proveniente

de los empleadores de sus egresados, de sus pares y de otras fuentes, a fin de producir datos que orienten la elección de los consumidores del servicio educativo.

Los índices de calidad no sólo tienen efectos segregadores, sino que también incentivan una carrera por la colonización mercantil de la escuela (desde la penetración publicitaria hasta las estrategias de fidelización de los ‘pequeños’ consumidores), lo que genera tensiones con la práctica pedagógica tradicional (Laval, 2004). Los docentes también padecen las nuevas políticas en términos de segmentación (Whitty, 2000).

## **Balance de la segunda generación de reformas**

La síntesis desarrollada en la sección anterior presenta los polos de un continuo donde es posible encontrar múltiples versiones y formas de compromiso entre las versiones más extremas. El documento de CEPAL-UNESCO de 1992, por ejemplo, pretende transitar el camino del medio, al proponerse como un intento de conjugar los objetivos de ciudadanía con los de competitividad; los criterios de equidad con los de desempeño; los lineamientos de integración nacional y de descentralización. Estos organismos, que de modo expreso toman distancia de las políticas liberalizadoras que habían comenzado a aplicarse en los años ochenta, se alejan también del modelo previo de gestión estatal, para reivindicar el papel estratégico a largo plazo de la producción y difusión del conocimiento, y la necesidad de que se asuma para ello un compromiso financiero estable. La influencia del nuevo modelo se percibe a través de la incorporación de nuevos agentes al debate educativo y del énfasis en la rendición de cuentas sobre los resultados *“de la educación, la capacitación y la ciencia y tecnología y en su articulación con las exigencias del desempeño de personas, empresas e instituciones en diferentes ámbitos de la sociedad”* (CEPAL-UNESCO, 1992:18-19).

Los sistemas estatales que las nuevas políticas liberalizadoras pretendían sustituir, se basaban en el supuesto de que sólo la acción igualadora de la política de Estado podría contrabalancear las tendencias hacia la reproducción y agudización de las desigualdades sociales, a la vez que garantizar la adecuada formación intelectual y afectiva de todos los niños con vistas a su integración social. Menos preocupadas por la integración y por la equidad, las nuevas reformas apelaron a la privatización y a la liberalización de las escuelas esperando que la lucha por la captación de fondos sirviera como acicate para el mejo-



ramiento de la calidad educativa. Liberados de la ‘pesada carga de la burocracia estatal’ y de su preocupación por la igualdad de oportunidades, los centros educativos –en particular los mejores, ahora autonomizados– podrían elevarse, ya sin lastre, hasta lograr los más altos niveles de desempeño intelectual. Sobre todo las escuelas mejor posicionadas, ubicadas en contextos económicos favorables y con un alumnado acomodado, podrían alcanzar, una vez liberados de los estándares estatales, niveles internacionales de desempeño. Tal vez el sistema no se volvería más equitativo, pero sí lograría alcanzar una mayor calidad. Ahora bien, ¿cuál ha sido el resultado?

En términos generales, y tal como era previsible, las reformas educativas liberales han mostrado tener efectos negativos en cuanto a la equidad de los resultados del aprendizaje entre centros educativos. Pero además, y contrariamente a lo esperado, esto ha afectado también a la calidad de la educación. En un sistema muy desigual, también la calidad de los aprendizajes se encuentra com-

prometida. Como muestran los informes de las pruebas PISA aplicadas en el año 2000 y 2003, en países con alto grado de inequidad entre centros, los estudiantes muestran promedios de desempeño consistentemente por debajo del promedio. En el caso de Chile, por ejemplo, las pruebas PISA para el año 2000 muestran simultáneamente una enorme variación entre escuelas con un rango de puntajes que va desde 300 a 550 puntos, y un muy pobre desempeño. Ni siquiera ‘la élite chilena’ –estudiantes de alto nivel socioeconómico del percentil 95– llega a alcanzar el puntaje promedio de los estudiantes de la OCDE. Los esfuerzos de Chile, que ya no participa en el programa PISA, se centran en mejorar la enseñanza en el 10 por ciento de las escuelas con más bajos resultados. En ese contexto, no resulta extraño el concepto de ‘escuela de la ignorancia’ (Michéa, 2002) aplicado a un sistema que procura –y no siempre logra– capacitar a una minoría para que ocupe la élite económica y política, y hace cundir en el resto más bien la ‘ignorancia’.

### Los secretos del éxito

Canadá, Cuba, Finlandia y República de Corea son cuatro de los países con mejores resultados educativos en pruebas internacionales. ¿Qué es lo que los vuelve tan exitosos? Según UNESCO (2005:16) este éxito descansa en los siguientes factores:

- una alta estima a la profesión docente, altos requisitos para el ingreso a ella y apoyo financiero para su formación, que redundan en un cuerpo de maestros altamente motivado y convencido de su tarea;
- una visión sólida y explícita sobre los objetivos de la educación y una política educativa sostenida a largo plazo;
- un esfuerzo por ampliar el acceso a la educación, a la vez que se procura mejorar la adquisición de los aprendizajes.

### Los impactos de la privatización y la competencia

Los procesos de privatización y competencia suelen agudizar las desigualdades sociales y económicas, y con ello comprometen la calidad de la enseñanza que se brinda, debido a ciertos aspectos que no son debidamente tenidos en cuenta.

En relación a la descentralización es posible advertir una cierta polisemia que ha llevado a varios tipos de errores con consecuencias políticas adversas. Es visible la confusión entre dos procesos distintos y de diversas consecuencias: (1) la descentralización administrativa o territorial de los servicios educativos a nivel de educación primaria o media; y (2) la autonomización de los centros en el proceso de diseño curricular. Muchas veces, el reconocimiento de la necesidad de balancear el carácter fuertemente centralizado de la gestión educativa, a través de

una descentralización territorial, lleva implícita la propuesta de autonomización total de los centros, y la responsabilización por su propia suerte, tanto en términos de los fondos que pueda conseguir como en relación con los resultados de su propia labor educativa. Varios estudios sobre los resultados de diversos tipos de escuelas muestran que las escuelas situadas en contextos homogéneamente pobres tienen grandes dificultades para mejorar los resultados educativos, y que muy difícilmente lo logran por sí solas.

Un sistema educativo compuesto por escuelas con poblaciones de alumnos económicamente muy homogéneas y diferenciadas (escuelas pobres con alumnos pobres frente escuelas ricas con alumnos ricos), muy probablemente sufrirá el fortalecimiento de tales diferencias y la consecuente polarización de los resultados educati-

vos. Si a través de la descentralización se les obliga a formular sus propios proyectos y competir por fondos, los resultados tenderán a ser cada vez más diversos. Las escuelas mejor posicionadas al inicio usarán esa capacidad para competir con éxito en la captación de fondos escasos, lo que beneficia (educativamente) a los alumnos más privilegiados.

En materia de diseño curricular es visible la confusión entre las diferencias culturales que contribuyen a configurar identidades grupales y étnicas proveedoras de sentido –las que siempre deben ser respetadas, conservadas y transmitidas a través de la currícula–, y aquellas que son consecuencia de las condiciones de pobreza o miseria. Estas últimas deben ser entendidas más bien como desventajas iniciales que la escolarización debe tratar de superar con fines igualadores, a riesgo de que el currículo tenga efectos reproductores y amplificadores de las inequidades sociales heredadas. Por lo tanto, no toda diferencia entre las poblaciones constituye una especificidad cultural en términos de la cual las currículas deban ser contextualizadas, como frecuentemente se observa a través de los proyectos de centro. En estos casos, la enseñanza adecuada a las características sociales y económicas de la realidad local, cuando ésta está marcada por la pobreza, la escasez o la falta de expectativas, termina acentuando los condicionamientos sociales, en vez de atenuarlos.

La experiencia internacional en este sentido muestra que el mantenimiento de altas expectativas sobre los resultados del aprendizaje de los alumnos es uno de los factores más relevantes como explicación de las diferencias en los desempeños. Consistentemente, las mayores exigencias hacia los maestros, tanto en su período de formación inicial como a lo largo de su vida profesional, es un importante factor de motivación que contribuye a explicar los buenos resultados de los estudiantes. Más allá del nivel de expectativas que se mantenga sobre los desempeños de los alumnos, los contenidos también parecen ser relevantes en la determinación de los más altos resultados: una formación cultural amplia, que comprenda arte, poesía y obras clásicas, permite obtener mejores resultados en los tests de letras, independientemente del contexto socioeconómico del estudiante o del centro educativo. Estas evidencias deberían ser tomadas en cuenta a la hora de definir los contenidos curriculares que habrán de impartirse en contextos de pobreza, así como a la hora de transmitir el nivel de aprendizaje que se espera obtener de los alumnos socioeconómicamente

peor situados.

En relación a la participación en el proceso educativo, la participación de los padres y de otros agentes comunitarios en el proceso de elaboración de proyectos educativos, o en la gestión de los centros, puede también llevar a la agudización de las desigualdades. En un sistema que no dependa de los resultados de la acción de estos agentes para el financiamiento del establecimiento, la incorporación de los padres a la vida de la escuela (frecuentemente resistida por los docentes) tiene efectos beneficiosos en los aprendizajes: les compromete con los resultados escolares de sus hijos, les ayuda a mantenerse en contacto con sus procesos de aprendizaje, y colaboran en la apertura del centro educativo a la comunidad. Sin embargo, hacer descansar en la participación de los padres la responsabilidad por el tipo y cantidad de financiamiento que puede obtener el centro, perjudica a los centros más necesitados de esos recursos. Como también enseña la experiencia internacional, todos los estudios son coincidentes en señalar a la ocupación y al nivel educativo de los padres como dos de los principales factores que explican las diferencias de aprovechamiento de los alumnos. Si a ese condicionamiento, que opera principalmente dentro del hogar, se le suma el que proviene de la dispar capacidad contributiva de los padres a las escuelas de sus hijos, la diferencia de resultados se verá ampliada. De esta manera, los efectos desigualitarios de la procedencia familiar en los desempeños educativos, resultarán ampliados, justamente, por la institución que debería asegurar su compensación e igualación.

Finalmente, un rápido examen al sistema de vales o cheques educativos. Muchos estudios han mostrado los problemas derivados del sistema de vales, sobre todo cuando consideramos sus efectos en los niños de hogares más pobres, o con padres menos educados. En primer lugar, como servicio ofertado en un mercado abierto, la educación es uno de los más afectados por consideraciones muy diversas:

- su 'calidad' sólo puede ser apreciada a largo plazo;
- el costo del cambio de un centro educativo a otro es muy alto en recursos de todo tipo, incluyendo el afectivo;
- las posibilidades reales de elección quedan en la práctica severamente restringidas por las limitaciones de locomoción, o de otras carencias, sobre todo para los sectores más desfavorecidos;
- la capacidad de tomar buenas decisiones sobre cuestiones complejas, como son las educativas, depende



en muy alto grado de los acervos culturales del hogar, perjudicando a los hijos de padres con bajo nivel educativo.

Pero además, la educación presenta una diferencia importante si se la compara con otros servicios públicos: la elección no es realizada, propiamente, por su 'usuario'. La 'libertad de elección' que los defensores de este sistema proclaman se convierte, bajo este sistema, en una 'libertad de reproducción educativa' por la cual se otorga

a los padres el derecho de tomar decisiones educativas cuyas consecuencias podrán pesar para siempre sobre el destino educativo y laboral de sus hijos. Muchas veces, esas decisiones resultarán en una ampliación de las capacidades de los niños, y de sus posibilidades de proyección futura. Pero muchas otras podrán resultar en la consagración escolar de un destino limitado, familiarmente impuesto.

## Referencias

- Banco Mundial** (2003) *Construir sociedades del conocimiento. Nuevos desafíos para la educación terciaria*. Washington: World Bank.
- Banco Mundial** (2004) 'Chile: Formación del capital humano para la economía del conocimiento'. Perfil de proyecto. Tomado del sitio web del Banco Mundial: <<http://www.worldbank.org>>.
- Camus, P.** (2004) 'Controversias de la educación superior en Chile'. Tesis de doctorado, Universidad de Valencia.
- CEPAL y UNESCO** (1992) *Educación y Conocimiento. Ejes de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Department of Labor** (1991) 'The Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills (SCANS). What Work Requires of Schools'. Washington: U.S. Government Printing Office.
- Foro Mundial sobre la Educación** (2000) 'Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes'. Foro Mundial sobre la Educación, Dakar (26-28 de abril).
- Laval, C.** (2004) *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*. Barcelona: Paidós.
- Lema, F.** (2003) 'Sociedad del Conocimiento: ¿desarrollo o dependencia?', en R. Aguirre y K. Batthyany (eds.) *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*. Montevideo: OIT, CINTERFOR, Udelar y Grupo Montevideo de Universidades.
- MEN** (2002) 'Plan Sectorial 2002-2006'. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional (MEN) de la República de Colombia.
- MEN** (2004) 'Plan Padrino'. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional (MEN) de la República de Colombia.
- Michéa, J.C.** (2002) *La escuela de la ignorancia*. Madrid: Acuarela.
- OECD** (2004) *Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003*. París: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- PNUD** (2004) 'Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo'. Tomado del sitio web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): <<http://www.undp.org/spanish/mdgsp/>>.
- Teodoro, A.** (2003) *Globalização e educação. Políticas educacionais e novos modos de governação*. Porto: Afrontamento.
- The International Commission on Education for the Twenty-first Century** (1996) *Learning: The Treasure Within*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- UNESCO** (1998) *Informe mundial sobre la educación: Los docentes y la enseñanza en un mundo en mutación*. Madrid: Santillana y Ediciones Unesco.
- UNESCO** (2004) *La pluralidad de la alfabetización y sus implicaciones en políticas y programas*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- UNESCO** (2005) *Educación para Todos. El imperativo de la calidad: Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Whitty, G.** (2000) *Teoría social y política educativa*. Valencia: Pomares.

This is a chapter of the forthcoming *Public Services Yearbook 2005*, to be published by the Transnational Institute (TNI) in co-operation with Public Services International Research Unit (PSIRU) in December.

Amsterdam, October 2005

- T** TNI Public Services Project  
PO Box 14656
- N** 1001 LD Amsterdam  
The Netherlands
- I** Contact person: Daniel Chavez ([chavez@tni.org](mailto:chavez@tni.org))