

Tendencias actuales en las políticas educativas de la región

GUILLERMINA TIRAMONTI*

Introducción

El *dossier* que estamos presentando resulta de una pregunta por el devenir de los sistemas educativos latinoamericanos, después de las reformas de los noventa. Como todos recordarán, la ola reformista de esos años definió la agenda educativa de las diferentes administraciones nacionales y proporcionó, en un contexto de fuerte cambio e incertidumbre, un verdadero programa de trabajo que otorgó dinamismo a las políticas del sector educativo.

El texto de Cepal/Unesco, "Educación y conocimiento: ejes de la educación productiva con Equidad", proporcionó una interpretación respecto de las características del nuevo orden mundial y una orientación para las acciones del futuro, que los gobiernos aceptaron gustosos, mucho más cuando fueron sostenidas con créditos internacionales.

Las propuestas reformistas portaron una interpretación de los cambios que estaban sucediendo y conceptualizaron el futuro como "la sociedad del conocimiento", donde la competencia estaba abierta a todos siempre y cuando los países adaptaran sus estructuras de gestión a las exigencias de este mundo competitivo y reorganizaran sus sistemas educativos de acuerdo a los nuevos criterios del mercado competitivo. Los diferentes países descentralizaron la administración y/o financiamiento de la educación, focalizaron sus políticas, aumentaron los años de escolarización de su población, desarrollaron una tecnología para la evaluación de resultados, regularon a los docentes a través de instrumentos evaluativos, valorizaron la autonomía de las escuelas y, con impacto muy diferente por países, implantaron criterios de mercado para la organización del sistema.

El comienzo del nuevo siglo mostró las limitaciones de este modelo para superar las problemáticas educativas de la región y la insuficiencia de una visión economicista para dar cuenta de la reconfiguración del mundo contemporáneo.

¿Qué es lo que despunta en el panorama de la región como líneas de acción política destinadas a intervenir en los sistemas educativos? En principio no se reconoce una reconstrucción paradigmática que sirva de orientación al conjunto de los países, sin embargo se puede identificar una serie de tendencias, algunas de las cuales son continuidades de las implementaciones de los noventa y otras emergen como resultado de la interlocución con nuevas demandas provenientes del campo cultural, social y político.

Esta introducción se propone presentar algunos de estos elementos que despuntan en el panorama de la región, para enmarcar los artículos que conforman el *dossier*.



Especialista en Políticas Educativas y Docente de la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora del Área de Educación de FLACSO Argentina. E-mail: tiramonti@flacso.org.ar

Los cambios en la legislación y el reposicionamiento del Estado

En la última década muchos de los países de la región (Argentina, Uruguay, Perú, Chile, Bolivia, Nicaragua, Guatemala y El Salvador) han dictado una nueva legislación en materia educativa en la que explicitan renovadas visiones, énfasis y soluciones institucionales para las problemáticas educativas nacionales. En líneas generales la legislación se propone redefinir el marco jurídico que se generó al amparo del neoliberalismo de los noventa y orientarlo a favor de una mayor presencia del Estado como garante del derecho a la educación. Después de la ola descalificatoria del Estado que caracterizó a la década del noventa, esta legislación da cuenta de un esfuerzo de reconstrucción de su legitimidad y de su capacidad de organizador del sistema.

Las leyes ponen énfasis en la ampliación de las matrículas en los diferentes niveles educativos, introducen una preocupación fuerte por la calidad de la educación y una clara apelación al reconocimiento de la diversidad cultural que va desde la adopción del principio de multinacionalidad en Bolivia al reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios en la Argentina.

Sin duda, las leyes expresan un consenso respecto del valor de la educación y el derecho que tiene toda la población a acceder a sus beneficios, sin embargo, hay una brecha importante entre estas declaraciones del deber ser y la creciente tendencia a la fragmentación y exclusión social. No obstante, aunque ya nadie crea en la posibilidad de cambiar la realidad social por intermedio de la legislación, es claro que la ley marca un norte a seguir y tensiona las acciones políticas. En los artículos del *dossier* referidos a la situación de Colombia y de Brasil, los autores valorizan a la legislación como el instrumento que define el deber ser de la educación en estos países. Ambos marcan la brecha y las contradicciones existentes entre la declaración legislativa y las implementaciones a que estas dan lugar. Pareciera entonces que las declaraciones legislativas, no solo marcan un consenso en el plano del deber ser, sino que se constituyen en un referente para el reclamo y un compromiso que tensiona las acciones estatales. Es desde esta perspectiva que importa rescatar que la nueva legislación define en términos de "inclusión" la nueva "cuestión educativa" que debe ser abordada por el conjunto de los países de la región. La reciente Cumbre Iberoamericana realizada en Mar del Plata define de este modo los desafíos de la educación para nuestros países, lo que demuestra la influencia de estos organismos en la definición de los objetivos de la política nacional.



El mandato de la inclusión y la búsqueda de nuevos formatos

Hay una redefinición de los mandatos que la sociedad proyecta sobre el sistema educativo. Así como en los noventa la "cuestión" a considerar y procesar era la competitividad y la eficiencia de los aparatos de gestión y de las propias instituciones, en este momento el foco está puesto en la incorporación y contención de nuevos sectores en el sistema educativo. Esta exigencia se asocia a la necesidad de los estados de neutralizar la amenaza que proyecta sobre el orden social una población vacante, fundamentalmente jóvenes, que no estudian ni trabajan. El artículo de Gabriel Kessler, elaborado a partir de una encuesta abarcativa de cuatro países de la región, aborda desde una mirada renovada esta problemática de la relación de educación y trabajo y marca cómo ha ido cambiando la valoración que los jóvenes tienen de la educación, a partir de los cambios que ellos perciben en esta relación. Las estadísticas marcan que si bien en las últimas décadas ha au-

Detalle de
Tapiz peruano

mentado la escolarización de la población en los diferentes niveles, hay todavía dificultades para terminar de universalizar la escuela elemental y estamos muy lejos de lograr la universalización de la educación secundaria. Del mismo modo son importantes las tasas de sobreedad o rezago educativo y hay diferencias considerables entre el porcentaje de niños que ingresan a la educación y aquellos que efectivamente terminan los diferentes ciclos. El artículo de Nancy Montes incluido en el *dossier* presenta un panorama acabado de la situación educativa de la región.

La mayor dificultad para avanzar en la universalización de los diferentes niveles está en lograr la incorporación de los sectores marginados, caracterizados por su situación de extrema pobreza o de pertenencia a minorías históricamente excluidas. En este contexto diferentes países de la región han avanzado en la creación de alternativas de escolarización que modifican los formatos tradicionales de la escuela moderna, con la finalidad de flexibilizarlos y adaptarlos a las posibilidades de las poblaciones que atienden. Estas experiencias desarrolladas en muchas de las grandes ciudades de la región ponen en evidencia los límites de la escuela tradicional para cumplir con la promesa de una educación inclusiva en el contexto de sociedades crecientemente desiguales¹.

Las experiencias de este tipo son muy variadas². Hay un conjunto de ellas que están destinadas a atacar el problema de la sobreedad, se trata de programas de aceleración educativa que permiten completar el grado o el año escolar en menos tiempo del estipulado. Dentro de este grupo hay propuestas presenciales y otras semipresenciales (las clases se concentran en el día sábado o domingo). Estos programas se han aplicado en Brasil, El Salvador, Bogotá y Argentina. En todos los casos están dirigidos a atender a los sectores más vulnerables de la población.

Hay otras experiencias destinadas a generar lazos más estrechos entre escuela y comunidad o escuela y familia. En esta línea se pueden inscribir las experiencias de maestros y aulas comunitarias de Uruguay. En México se han creado los centros de transformación educativa que funcionan como comunidades de aprendizaje y educación. Hay también un programa que instituyó la figura del facilitador comunal que actúa como animador de las comunidades de aprendizaje.

En Medellín, Colombia, hay un programa que se llama “Escuela busca niño” destinado a identificar y caracterizar a los niños desescolarizados para luego acondicionar un espacio donde reciben el apoyo psicosocial necesario para ingresar a instituciones cercanas a su residencia.

En la Argentina hay dos experiencias a rescatar. La creación en el 2001 de los Centros de Actividades Juveniles (CAJ) que tuvo como objetivo principal abrir espacios de producción cultural conjunta con adolescentes y jóvenes (que asistían o no a las escuelas) para acercarlos a manifestaciones de la cultura no disponibles para ellos. Los CAJ funcionaban en los edificios escolares los días sábados y proponían espacios de encuentro a partir de actividades culturales.

La otra experiencia argentina que vale la pena señalar es la creación de diez Escuelas de Reingreso en la Ciudad de Buenos Aires en el 2004, que introducen variaciones en el formato escolar tradicional y están destinadas a re-incorporar –como lo indica su denominación– a las aulas de la escuela secundaria a los jóvenes que habían dejado de asistir.

La preocupación por la escuela media

Hay un grupo de países entre los que se encuentran Argentina, Chile, Uruguay y México, que establecen en su legislación la obligatoriedad de la escuela media. El propósito ha dado lugar a una discusión interesante respecto a la naturaleza de este dispositivo y sus limitaciones para incluir al conjunto de la población.

En términos generales los especialistas coinciden en señalar la función selectiva que tuvo en sus orígenes la escuela media y las dificultades existentes para transformar una institución destinada a unos pocos en un espacio capaz de incorporar y sostener a todos los miembros de las nuevas generaciones.

Hay consenso entre los especialistas en señalar que las características de la organización del nivel medio y la cultura imperante en esas instituciones tiene un fuerte efecto discriminador de

los sectores populares. Las dimensiones que se identifican como discriminadoras son: 1) una organización curricular basada en la existencia de un número que va entre 10 a 13 disciplinas que deben ser cursadas en paralelo por los jóvenes; 2) la exigencia de aprobar el conjunto de las materias para poder promover el año; y 3) un sistema de promoción que provee escasos puentes entre las pretensiones de las escuelas y las condiciones culturales de origen de los alumnos. Todos estos factores condenarían a los sectores populares a sufrir una selección negativa en las escuelas de este nivel.

A pesar de esta comprobación la tendencia generalizada en la región es a generar un ciclo superior con una variedad de terminalidades con distintas orientaciones que se pretende puedan canalizar los heterogéneos intereses de la población a ser incluida. La multiplicación de terminalidades que históricamente han tenido como propósito articular los destinos laborales de los jóvenes a su origen social, no pareciera tener ningún impacto positivo ni en la capacidad de sostener a los alumnos, ni en la de mejorar la calidad de los aprendizajes.

Articuladas a esta problemática están las alternativas señaladas en el apartado anterior. Agregamos aquí, las experiencias de tele-escuela de México y Costa Rica.

Los cambios culturales leídos en clave tecnológica

Es ya un lugar común plantear la profundidad del cambio cultural sucedido en las últimas décadas, y es también una reflexión repetida que la nueva configuración cultural ha modificado de manera sustancial los modos de habitar el mundo, fundamentalmente en el caso de los jóvenes que conforman su subjetividad en un medio organizado alrededor de una disponibilidad tecnológica nunca antes existente.

El impacto no solo se hace presente en el devenir de nuestra vida cotidiana, sino también en los modos de producir y transmitir el conocimiento. La reconfiguración cultural ha modificado la relación valorativa de los diferentes saberes, transformando en obsoletos algunos y trasladando al centro de la escena otros que hasta ahora eran considerados secundarios o marginales. Han cambiado a su vez, los modos de conocer y aprender, los soportes intelectuales y los lenguajes. Han irrumpido en los diferentes campos académicos, reconfigurándolos a partir de la inclusión de nuevos actores, diferentes principios de legitimación del saber, rompiendo las fronteras entre la producción propiamente académica y aquella destinada al consumo del gran público.

Para la educación escolarizada éste es un cambio que pone en cuestión su propia existencia. Barbero (1997) ha propuesto que hoy en día un elemento definitorio de las relaciones sociales es el tránsito de una sociedad donde el conocimiento legítimo estaba asociado a un "sistema educativo" con instituciones, grados y reglas, medios y lenguajes muy específicos, a una sociedad donde el conocimiento se puede realizar en cualquier lugar, en cualquier momento, a través de varios lenguajes y medios y bajo condiciones muy diferentes de aquellas que mediaron el modo escolar de educar.

A pesar de que el cambio cultural está poniendo en cuestión la identidad de la institución escuela, el hecho está escasamente presente en las orientaciones actuales de las políticas educativas y cuando se hace alusión al fenómeno se lo reduce a la necesidad de incorporar las PC ya no al mobiliario escolar como fue anteriormente sino que la tendencia es a la distribución de PC a los alumnos.

Dentro de estos programas podemos distinguir el Plan CEIBAL (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) de Uruguay, destinado a proveer de una computadora personal móvil a cada niña, niño y maestro de las escuelas públicas del país.

Recientemente en la Argentina se ha comenzado a implementar el Programa Conectar Igualdad. com.ar, con el fin de proporcionar una computadora a cada alumna, alumno y docente de educación secundaria de escuela pública, de educación especial y de Institutos de Formación Docente.

En Perú se implementa el Programa una laptop por niño, y en Chile Yo elijo mi PC. Hay también experiencias en Bolivia y Ecuador.

En algunos países la distribución de las PC ha estado acompañada de la producción de materiales y capacitación específica a los docentes y a su vez de la introducción del software libre como modo de inscribir a la población en una opción de democratización de los contenidos y productos informáticos.

Las alternativas des-colonizantes

Hay un conjunto de países que a partir de un pensamiento crítico de matriz post-colonial plantean cambios curriculares y orientaciones en sus políticas educativas que se proponen revertir la visión eurocentrista que impregna el arbitrario cultural que transmite la escuela. El caso más interesante es el que sucede en Bolivia, declarada una sociedad multinacional, pero en esta misma línea se inscribe buena parte de la propuesta de Ecuador y Venezuela. Se trata en estos casos de retomar la discusión sobre la concepción del mundo que se transmite en la escuela y la violencia simbólica que esta ejerce sobre una población sometida por esta definición cultural.

Las propuestas también incluyen modificaciones en la toma de decisiones en materia educativa. Según un comunicado del Ministerio de Educación de Bolivia *“el sistema comunal en educación tendrá la virtud de superar el sistema de democracia representativa liberal. En adelante el representante solo expresará la decisión adoptada por la colectividad en una reunión y no está designado para mandar sino para organizar el curso de la decisión común”*.

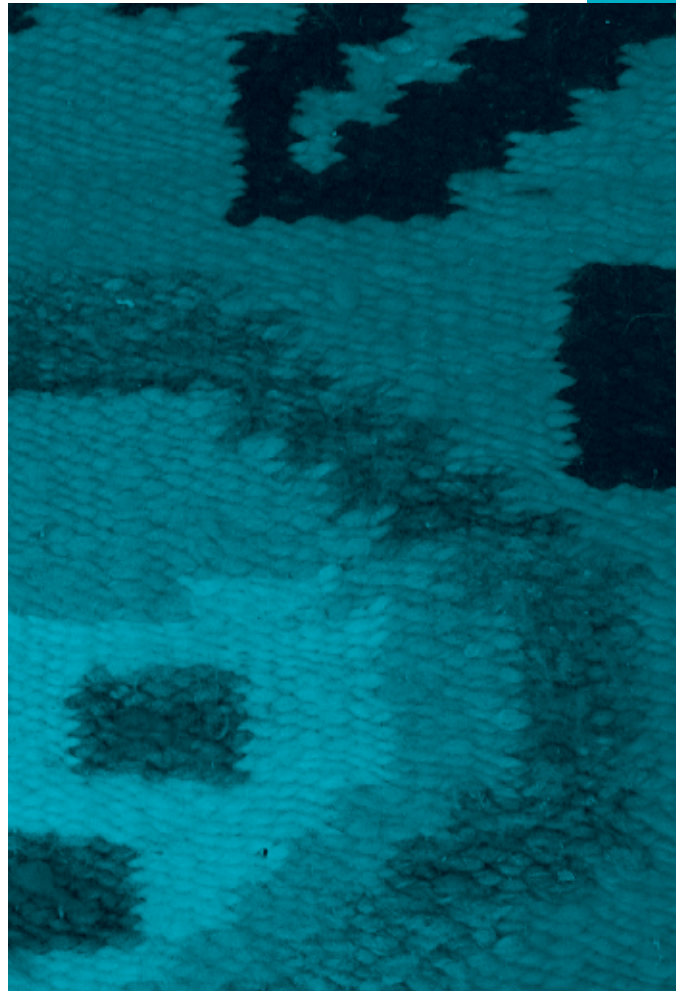
En el caso de Venezuela la llamada educación bolivariana se propone un cambio radical en relación a las propuestas de reforma de los años noventa. El propósito es volver a hacer de la escuela uno de los ejes de la cohesión, pero en este caso *“asociándolo a las definiciones éticas y morales del bien y la justicia que se quieren para el nuevo contrato social, reivindicando en esta empresa, las tradiciones no liberales de la democracia radical”*³.

El artículo en este *dossier* a cargo de Silvia Finocchio da cuenta de la presencia de estas corrientes en la orientación de los currículos de algunos de los países de la región.

La permanencia de las tecnologías de los noventa

Si bien las reformas de los años noventa han sufrido numerosas críticas, hay quienes plantean el fracaso de su implementación. Esta última aseveración es discutible. Sin duda sus promesas de aumentar la equidad y calidad de la educación no fueron cumplidas, por el contrario la región se ha vuelto más desigual y si bien ha habido un aumento de la escolarización de la población también se han agrandado las brechas en términos del valor social del saber adquirido y aumentado la fragmentación del sistema.

Sin embargo en muchos casos la tecnología de gestión de los sistemas y los criterios de valoración y organización de los mismos permanecen intactos y no parece que hubiera intentos de



“Tapiz”
Darío Herlein

desterrarlos. Por supuesto la situación de los países, en este punto, es muy dispar. Algunos de ellos que adoptaron íntegramente el modelo noventista mantienen estas políticas sin que hayan mediado cambios en esta última década. Es el claro caso de Colombia que aquí se presenta y de Chile, cuyo modelo precedió a los noventa y fue en cierta manera inspirador de las políticas de la región en ese período. El artículo sobre Colombia marca los efectos contradictorios de las políticas de los noventa y la dificultad para definir el sentido de su impacto. ¿Qué hay efectivamente de prescindencia del Estado en estas políticas? ¿En qué medida se trata de un Estado que se reposiciona redefiniendo otros términos para su articulación, siempre estrecha, con el mercado? Hay todavía mucho para trabajar, desde la investigación, para caracterizar el movimiento que el Estado hizo en los noventa, qué ganó y qué perdió en términos de funciones, autonomía, capacidad de regulación y, por sobre todo, relevancia en esta etapa del capitalismo.

Hay países que si bien han incorporado una retórica de impugnación de las políticas neoliberales, mantienen en vigencia muchas de las tecnologías de gestión incorporadas en la última década del siglo pasado. La evaluación nacional de los sistemas educativos es un hecho en la mayoría de los países de la región. Del mismo modo subsisten los estándares educativos, las evaluaciones a los docentes, los criterios competitivos para asignar fondos, la focalización de las políticas y la intervención del Estado a través de un conjunto de programas puntuales que han modificado totalmente la relación escuela-Estado. La permanencia de las tecnologías incorporadas en el período de los noventa, fundamentalmente las de regulación, muestra que estas vinieron a dar respuesta a una necesidad de las administraciones que se enfrentan a la exigencia de gestionar sistemas de una complejidad y tamaño inabarcables por las tradicionales vías burocráticas.

En este último aspecto la reforma fue exitosa y construyó un sentido común entre los gestores de política que permanece. Las razones de esta continuidad hay que buscarlas por un lado en las inercias burocráticas, los intereses creados alrededor de la permanencia de esas políticas entre los expertos de estos temas, la permanencia de estas líneas de acción en las propuestas de organismos financiadores del sistema, la ausencia de tecnologías de remplazo y la efectividad de las ya instaladas para la regulación de los actores y los sistemas.

El *dossier* que estamos introduciendo presenta en términos cuantitativos la situación del sistema educativo en la región (Nancy Montes), dos artículos sobre la situación de Brasil y de Colombia (Carlos Cury y Carlos Miñana Blasco), un cuarto artículo a cargo de Gabriel Kessler que da cuenta de la percepción de los jóvenes de la relación entre mundo educativo y del trabajo en los países del Mercosur y finalmente un texto de Silvia Finocchio que muestra las tendencias curriculares en un grupo de países latinoamericanos.

Montes marca las distancias existentes entre la situación de inclusión de la población en el sistema educativo y los propósitos que se expresan en la legislación de los diferentes países. Esta referencia a la legislación también está presente y estructura los artículos de Cury para Brasil y Miñana Blasco para Colombia. Esta referencia a la legislación da cuenta de una lectura de una realidad pensada en clave política y por tanto modificable y maleable a partir del instrumento legislativo. El trabajo de Kessler tiene la virtud de marcar cómo los jóvenes redefinen el valor de la educación a partir de la ruptura de las trayectorias lineales entre educación y mercado de empleo. Finalmente Finocchio nos muestra la heterogeneidad de orientaciones de los currículos de los países y su articulación con los proyectos nacionales de cada uno de ellos.

Notas

- ¹ Para una recopilación de estas experiencias ver TERIGI, Flavia (comp.), *Educación en Ciudades. Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la inclusión escolar*, Madrid, FIECC, 2009.
- ² En los números 29 y 30 de esta revista hemos presentado muchas de estas experiencias a las que agregamos otras en este texto.
- ³ Ver CASANOVA, Ramón, "La irrevocable voluntad de igualdad o la escuela venezolana en la transición post-liberal. Iniciativas, tensiones y conflictos", en *Revista Propuesta Educativa*, N°29, Buenos Aires, FLACSO, 2008.