

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

CELA

LAS REFORMAS EDUCATIVAS RECIENTES EN AMERICA LATINA

DOCTOR ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

Asesor:

Jorge Turner Morales

Manuel Sánchez Cerón

Septiembre, 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Mi reconocimiento

A quienes como lectores

Leyeron este trabajo.

Al maestro Jorge Turner al Dr. Páez

y a la Maestra Amparo por su

Incondicional apoyo.

A Sagrario quien sin quererlo

se convirtió en mi maestra

INDICE

	Pág.
SIGLAS	
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
LAS REFORMAS EDUCATIVAS	5
1. Las Reformas Educativas	6
1.1. Elementos Teóricos	6
1.2. Niveles de Análisis	20
CAPÍTULO 2	
INDUSTRIALIZACIÓN, CRISIS Y REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA	31
2. Industrialización, Crisis y Reforma Educativa en América Latina	32
2.1. Industrialización Sustitutiva de Importaciones: Brasil, Chile y México	32
2.2. Del Desarrollismo al Neoliberalismo Educativo	45
CAPÍTULO 3	
POLÍTICAS EDUCATIVAS IMPULSADAS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES	55
3. Políticas Educativas Impulsadas por los Organismos Internacionales	56
3.1. Ajuste Económico y Educación	56
3.1.1. La UNESCO: su Papel en la Educación	62
3.1.2. La Propuesta de Calidad de la OCDE	66
3.1.3. Política Educativa del BM	69
3.1.4. Propuesta Educativa de la CEPAL	76
3.2. El BM y la CEPAL. Coincidencias de Política Educativa	81

CAPÍTULO 4

LAS PROPUESTAS DE GESTIÓN DEL BANCO MUNDIAL EN LA ESCUELA BÁSICA EN BRASIL

4. Las Propuestas de Gestión del BM. La Escuela Básica en Brasil	85
4.1. El BM y la Política Educativa del Régimen Militar (1964 -1985)	85
4.2. El Contexto Internacional y la Participación Social	95
4.3. La Escuela Básica y la Gestión	103
4.4. La Gestión Escolar en Brasil después de la Dictadura	114

CAPÍTULO 5

LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL BANCO MUNDIAL EN AMÉRICA LATINA. EL CASO DE CHILE

5, La Política Educativa del BM en América Latina. El Caso de Chile	129
5.1. El Ascenso del Gobierno Militar	129
5.2. Instauración del Modelo Educativo Neoliberal	134
5.3. La Reforma Educativa después de la Dictadura	142
5.4. Los Maestros y la Reforma	164

CAPÍTULO 6

POLÍTICA DE COMPETITIVIDAD DEL BANCO MUNDIAL: LA CARRERA MAGISTERIAL

6. Política de Competitividad del BM. La Carrera Magisterial en México	172
6.1. El BM y su Presencia en la Educación	172
6.2. Coincidencias de las Propuestas del BM con la CM	182
6.3. Reestructuración de la CM	191
6.4. Los Efectos de esta Política en México	199

CONCLUSIONES	206
---------------------	------------

ANEXOS	225
---------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	249
---------------------	------------

SIGLAS

AAESC	Asociación de Administradores Escolares de Santa Catarina.
ADEE	Asociación de Directores de Escuelas Estatales.
ALPRO	Alianza para el Progreso.
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
CINVESTAV	Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Politécnico Nacional.
CM	Carrera Magisterial.
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
DC	Democracia Cristiana.
EN	Escuela Nueva de Colombia.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
IIEPE	Instituto Internacional de Planeación de la Educación.
INEE	Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.
LGE	Ley General de Educación.
MECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación.
MINEDUC	Ministerio de Educación.
MST	Movimiento de los sin Tierra.
OEE	Órgano Escolar de Evaluación.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ONG	Organizaciones no Gubernamentales.
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe.
PEC	Programa Escuelas de Calidad.
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes.

PDC	Partido Demócrata Cristiano.
PME	Programa de Mejoramiento de la Educación.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRONAP	Programa Nacional de Actualización para los Profesores de Educación. Básica en Servicio.
RMB	Remuneración Mínima Básica Nacional.
SE	Secretaría de Educación.
SECOM	Selección Competitiva de Directores de Escuela.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación.
SNED	Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño.
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
TLC	Tratado de Libre Comercio.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.
UNICEF	Organización de las Naciones Unidas para la Infancia.
UP	Unidad Popular.

LAS REFORMAS EDUCATIVAS RECIENTES EN
AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

Durante las dos últimas décadas en la mayoría de los países de la región se han impuesto reformas educativas que, en general, asumen las propuestas del discurso internacional vigente derivado de las iniciativas de los diversos organismos internacionales que han dirigido y apoyado estos cambios como: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

No obstante, que el BM asume que su presupuesto orientado a la educación es muy reducido en el conjunto total del mismo, sus iniciativas se pueden percibir en los cambios y orientaciones que han seguido las reformas en distintos países latinoamericanos.

Estos cambios en la direccionalidad de las transformaciones educativas en la región se ubican en el contexto de políticas de ajuste económico que han impactado a los sistemas educativos que muestran como uno de sus saldos, entre otros, la reducción de sus recursos.

Las economías más desarrolladas y por tanto hegemónicas como la de Estados Unidos han planteado para América Latina reformas educativas como estrategias culturales tendientes a favorecer las privatizaciones de los servicios públicos que permitan una orientación de mercado para apoyar la acumulación de capital, es decir se trata de una geoestrategia política.

Este trabajo intenta identificar y analizar un conjunto de procesos fundamentalmente políticos y sociales que han determinado el impulso de algunas políticas educativas, las cuales provienen del pensamiento conservador en un contexto de aplicación de políticas de ajuste económico en América latina.

Una de las principales tesis desarrolladas en este trabajo es que la educación se ha constituido en una estrategia cultural que utilizan las economías más desarrolladas para imponer el dominio económico; por ello los organismos internacionales impulsan propuestas homogéneas de política educativa que contradicen el desarrollo heterogéneo de las sociedades latinoamericanas. El análisis enfatiza la trayectoria de tres países de la región: Brasil, Chile y México.

Estos países, si bien tienen niveles de desarrollo relativamente diferentes y son herederos de procesos históricos particulares, en ellos se observan las directrices de política educativa de los organismos internacionales que muestran tanto sus similitudes como sus diferencias en la puesta en marcha de sus recientes reformas educativas.

Los dos primeros, vivieron la experiencia de dictaduras militares: Brasil en 1964 y Chile en 1973, las cuales impusieron tempranamente políticas neoliberales que pautaron la instauración de cambios educativos orientados por este pensamiento. En el caso de México, si bien este país no vivió una dictadura militar, su trayectoria en los ochenta está caracterizada por la puesta en marcha de políticas de ajuste económico, como también lo hicieron Brasil y Chile.

Aunque Brasil, Chile y México tienen características socioculturales, geográficas y naturales heterogéneas, su comportamiento económico se ha dirigido hacia el esquema neoliberal instaurado por las economías más desarrolladas encabezadas por los Estados Unidos a través de los organismos internacionales.

En el año 2000, los tres países concentraban 63.30% del total del PIB en América Latina. En la década de los noventa fueron los receptores del 68.02% de la inversión extranjera directa que llegó a la región. Asimismo, reunían el 58.9% de la deuda externa latinoamericana.

El objetivo del trabajo es estudiar en estos tres países del continente las particularidades de los cambios educativos de las últimas dos décadas orientadas por

las propuestas de política educativa impulsadas por dos organismos internacionales: el BM y la CEPAL.

El trabajo reconoce la complejidad del fenómeno, particularmente en este período en el que se han operado profundas transformaciones producto del cambio del patrón de acumulación de capital. Asimismo, el estudio considera que los cambios estructurales a los que se han sometido las sociedades latinoamericanas caracterizan un proceso de globalización que, en los distintos países, ha provocado respuestas relativamente semejantes. La perspectiva sociohistórica asumida en el análisis tiene como eje el camino que estos tres países latinoamericanos emprendieron para su modernización.

Para el desarrollo de la investigación conviene destacar que se utilizaron fuentes tanto primarias como secundarias provenientes de distintas bibliotecas así como de fuentes estadísticas. El trabajo se organiza en seis capítulos.

En el primero se desarrolla la categoría de regulación social propuesta por Popkewitz así como los niveles de análisis e hipótesis. En el segundo se analiza el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y, posteriormente su crisis para entender la reciente reforma educativa en América Latina cuyo eje es el desplazamiento del desarrollismo hacia el neoliberalismo. En el tercer capítulo se estudian los sustentos sobre los cuales se han elaborado las principales propuestas educativas impulsadas por los organismos internacionales.

Los siguientes tres capítulos examinan cada uno de los tres países motivo de estudio: Brasil, Chile y México; cuyos criterios de análisis son: para el primer país el aspecto de la gestión que ha cobrado mucha importancia en las últimas décadas; para el segundo la privatización del sistema educativo chileno y, finalmente para el caso de México la puesta en marcha de políticas de competitividad y eficiencia en la educación traducidas en mecanismos de evaluación.

Para concluir se discuten los hallazgos en cada uno de los países estudiados así como las consecuencias que estas políticas han tenido para los trabajadores de la educación.

CAPÍTULO 1
LAS REFORMAS EDUCATIVAS

1. LAS REFORMAS EDUCATIVAS.

Este capítulo está organizado en dos apartados: el primero presenta los elementos de carácter teórico, así como un panorama general del problema de las reformas educativas recientes en América Latina que recoge los planteamientos centrales de los cambios en las últimas décadas en la región; los cuales están vinculados al desarrollo de la teoría del capital humano que ha dado sustento a las transformaciones de las políticas públicas entendidas como estrategias estatales para impulsar cambios, y en un segundo apartado, se apuntan los niveles de análisis para esta investigación.

1.1. Elementos teóricos.

La propuesta teórica para abordar las reformas educativas en América Latina en este trabajo de investigación es la noción de regulación social que ha desarrollado Popkewitz en diversos trabajos, particularmente en *Sociología política de las reformas educativas* a principios de los años noventa, cuyo significado está asociado a los cambios y formas específicas que afectan a las relaciones sociales en las sociedades capitalistas; es por ello que este análisis revisa las condiciones en las que se desarrollan los procesos educativos en una formación histórica, la cual supone la existencia de distintas relaciones de poder.

La noción de reforma, es polivalente, su significado cambia según se la ubique en un contexto específico. No existe un significado o sentido único como tampoco una definición esencial. Por ello, el hilo conductor que orienta este trabajo asume el supuesto de que para entender de manera más clara una reforma es concebirla como regulación social¹.

¹ Popkewitz, Thomas, *Sociología política de las reformas educativas*, Madrid, Morata, 1994, p. 14.

Esta noción resalta la importancia de los elementos estructurales que producen los cambios y las formas específicas que afectan las relaciones sociales en las sociedades capitalistas². Interesa aquí revisar las condiciones históricas en las que se desarrollan y articulan sus diferentes formas de expresión, las cuales suponen hechos sociales concretos en los procesos educativos³ en una formación histórica que presupone relaciones de poder y, es por ello que la orientación de este trabajo particulariza la configuración histórica de este fenómeno en tres países latinoamericanos a finales del siglo XX.

El análisis de las condiciones sociales, económicas y políticas que prevalecen en las reformas expresan la organización de los cambios de las relaciones de dominación. Estos cambios responden a la organización de la vida social y de las condiciones imperantes que introducen cambios en el orden social.

La regulación social como categoría analítica permite explicar las reglas y normas que derivan de formas de conocimiento sobre el mundo y descubrir los mecanismos por medio de los cuales los actores sociales dominan a través de políticas

² Popkewitz sitúa el problema del Estado en el marco de la problemática de la regulación social cuyo escenario educativo son los cambios que se producen en la sociedad según él en dos niveles: uno de ellos es la reconstitución de las relaciones entre los actores de los organismos gubernamentales y la sociedad civil; así como el Estado visto como pautas de relaciones en las que ciertos actores rehacen categorías para organizar, clasificar y administrar las prácticas escolares. El otro nivel que este autor señala se constituye con los sistemas de gobernación, que organizan y clasifican los objetos para la acción en el escenario educativo. *Vid.*, Popkewitz, Thomas, "El Estado y la administración de la libertad a finales del siglo XX. Descentralización y distinciones Estado/sociedad civil", en Pereyra, Miguel Ángel, *et. al.*, *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Barcelona, Pomares, 1996, p.119.

³ Este fenómeno es parte constitutiva de hábitos sociales, culturales y económicos más profundos que ocurrieron antes de los gobiernos de Thatcher en Gran Bretaña y Reagan en los Estados Unidos. Por otro lado, en esta perspectiva este autor señala que la escuela moderna es una práctica de gobierno y entonces las estrategias contemporáneas recientes deben ser examinadas en relación con los cambios en los principios de gobierno. Citado por Buenfil Burgos, Rosa Nidia, "Globalización y políticas educativas en México 1988-1994. Encuentro de lo universal y lo particular", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXX, núm. 2, México, CEE, 2000.

derivadas de la organización social apoyadas en las reformas⁴. En este sentido, el estudio de las reformas educativas exige como ejes el análisis de las reglas que se imponen a los procesos de escolarización que buscan regular las prácticas sociales.

Popkewitz, por ejemplo no utiliza la noción de control social sino el de regulación social para explicar las relaciones estructurales de la vida social y las concepciones que subyacen en los discursos para imponer cambios.

El concepto de reforma, entonces, se refiere a las relaciones que se ubican en procesos de regulación social, es decir las formas específicas a través de las cuales se producen los cambios educativos en las sociedades capitalistas latinoamericanas. Popkewitz⁵ explora las reformas educativas como mecanismos específicos de las prácticas políticas de los gobiernos. Él sostiene que la retórica política en el campo educativo se ha desplazado hacia el discurso neoliberal, con conceptos como: mercado, privatización, competitividad entre los más importantes y, considera que este pensamiento aunado al desmantelamiento del Estado benefactor ha propiciado una reestructuración de las políticas educativas influenciadas por las políticas económicas internacionales.

Hay que señalar por ejemplo, que las legislaciones recientes han incrementado el control directo del Estado sobre ciertos aspectos de las normas y contenidos escolares en la escuela pública, particularmente como se observará a lo largo del trabajo, en la actualización de los profesores estableciendo programas orientados hacia

⁴ Popkewitz, Thomas, *Sociología ...*, *op.cit.* pp. 26-27.

⁵ *Ibid.*, p. 25.

la competitividad y la eficiencia acordes con los intereses del mercado neoliberal. La reforma en este sentido, puede considerarse como una estrategia cultural para impulsar la modernización la cual es parte integrante de un proceso global en el que la educación es central para transformar a través de ella las relaciones sociales de escolarización, las transformaciones políticas y sociales que exige este modelo⁶.

Durante la década de los setenta en la mayoría de los países de la región se implantaron reformas en la educación básica⁷ que asumieron como uno de sus ejes la teoría del capital humano desarrollada por Shultz y Becker. Un ejemplo de este fenómeno fue el caso de México con la reforma en el periodo de Echeverría (1970-1976) la cual estuvo asociada a la propuesta de la tecnología educativa auspiciada por la CEPAL. Otro caso fue el de Brasil que durante la dictadura militar (1964-1985) a mediados de los años sesenta, también asumió la teoría del capital humano como eje de los cambios educativos establecidos en esos años.

⁶ Desde el punto de vista de Popkewitz, por ejemplo, el tema de la formación de profesores es muy importante en la discusión de los problemas de regulación social, y es además, un tema central en la agenda del Estado para modernizar las instituciones educativas. Este autor y sus colaboradores ponderan la importancia de dos nociones de poder en el análisis de las regulaciones sociales: la primera, sostiene que el poder es una forma de soberanía cuyas fuerzas intervienen sobre la formación de profesores y los intereses que los representan. Es decir, se enfatiza en el curriculum, las reglas administrativas y las agencias de investigación que representan a los grupos de poder. La segunda, apunta a las políticas discursivas, es decir, el poder como forma de conocimiento, con categorías de competitividad y eficiencia entre otras, las cuales a través de las evaluaciones posibilitan las reformas. Vid., Popkewitz, Thomas, (comp.), *Modelos de poder y regulación social en pedagogía. Crítica comparada de las reformas de la formación del profesorado*, Barcelona, Pomares, 1994, pp. 42-44.

⁷ Entendemos por educación básica el nivel educativo al que acuden alumnos entre seis y quince años en promedio; pero corresponde a diversas formas de articulación en los diferentes países de la región. Para los casos de los países que se estudian en este trabajo, Brasil, Chile y México, muestran las siguientes características: para Brasil este nivel está constituido por ocho años divididos en dos series de cuatro periodos anuales. Para la educación básica chilena este sistema escolar está organizado en ocho años obligatorios que atiende al grupo de edad entre seis y trece años. Para el caso de México la educación básica se constituye con diez años: uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria; éste último nivel es obligatorio a partir de la reforma al Artículo Tercero Constitucional en 1993.

En la década de los ochenta, los cambios educativos en América Latina incorporan con mayor énfasis la teoría del capital humano la cual influyó también en la orientación de las políticas públicas; y en la última década se enlazan para dar coherencia a las propuestas de reforma en estos años. De manera que la teoría del capital humano se consolidó en el campo educativo, en el contexto de la crisis del Estado benefactor.

Por su parte las críticas al Estado derivadas del pensamiento neoliberal, hacen particular énfasis en la incapacidad de la administración pública para resolver los problemas que confronta la sociedad.

Los orígenes de la teoría del capital humano se encuentran, como se señaló renglones arriba, en los trabajos de Shultz y Becker en los años sesenta quienes concibieron a la educación como una estrategia para generar beneficios futuros tanto individuales como sociales a través de ingresos más elevados. El núcleo de esta teoría es que el crecimiento económico es un proceso de acumulación de todas las formas de capital como los medios de producción y la fuerza de trabajo lo cual permite que la educación favorezca que los trabajadores sean más productivos⁸.

⁸ El concepto de capital humano, según sus defensores puede ser aplicado para aumentar la calidad y la productividad de los trabajadores y, en el caso de la educación, posibilita incrementar los niveles de ingreso. Esta propuesta condujo a la búsqueda de metodologías que permitieran: por una parte, calcular de la misma manera como se hace en las inversiones de capital, el rendimiento en la educación y, por otro, estimar su contribución al crecimiento económico y a las necesidades de formación de la mano de obra. En resumen, esta postura afirma que las naciones menos desarrolladas son pobres, no tanto por la estructura de sus relaciones económicas sino más bien por sus características internas y, sobre todo por su carencia de capital humano. Es decir, la estructura económica dominante es responsable de la desigualdad social y educativa. *Vid.*, Karabel y Halsey, "La investigación educativa: una revisión e interpretación", en *Poder e ideología en educación*, citado por Noriega Chavéz, Margarita, *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México 1982-1994*, México, UPN y Plaza y Valdés, 2000, p. 40.

No obstante, la propuesta ha sido cuestionada en sus tesis fundamentales puesto que no considera: a) que la clase social y las habilidades de los individuos son variables que intervienen en los logros educativos; b) el beneficio económico que proporciona la educación, sólo es una de las variables entre otras y, c) que los ingresos, resultado de la producción y producto de la educación, no se reflejan necesariamente en el mercado laboral⁹

La propuesta, sin embargo, se fue desarrollando con otros aportes posteriores y persistió en los años ochenta logrando consenso e incrustándose en las propuestas de reforma educativa en la región. Esta teoría ha sido elemento fundamental en el desarrollo de modelos educativos y, a pesar de no constituir un cuerpo teórico homogéneo, asume el objetivo de que es necesario promover la competitividad y la eficiencia, apoyadas en la educación para introducirse en el mercado mundial¹⁰.

Investigaciones recientes sobre el impacto de la deuda externa en la educación como las de Reimers y Tiburcio¹¹ señalan que, a pesar de la contribución de la educación al desarrollo, como supuesto de la teoría del capital humano, ésta no ha coadyuvado del todo al crecimiento económico entre otras razones por: a) la poca

⁹ Hay que considerar, sin embargo, que la teoría del capital humano, entendida como una inversión a mediano y largo plazo tiene orígenes remotos. En efecto, Adam Smith ya a finales del siglo XVIII, consideraba a la educación como una inversión que podía redituar beneficios.

¹⁰ Como se verá a lo largo de este trabajo los proyectos de reforma impuestos en los países de América Latina, tienen como eje teórico concepciones asociadas al capital humano que circulan hegemónicamente en el mundo y particularmente en la región dentro de las cuales destacan, por su importancia, las siguientes: a) las ideas derivadas de esta teoría vinculadas al planteamiento de que existe un mercado para la educación; b) el énfasis puesto en la incapacidad del Estado para resolver la administración de la educación y c) la importancia que asume la gestión empresarial como clave para la eficacia de los sistemas educativos.

¹¹ Vid., Reimers, Fernando, *Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, 1991, y Reimers, Fernando y Luis Tiburcio Tirado, *Educación, ajuste y reconstrucción: opciones para el cambio*, París, UNESCO, 1994.

inversión en su conjunto destinada a este sector; b) la distribución inadecuada del presupuesto en los distintos niveles educativos y c) la inequidad en la distribución de los costos y beneficios en los distintos estratos sociales.

La importancia que asume esta teoría desde las agencias de financiamiento internacional es muy evidente tanto en sus recomendaciones como en los supuestos fundamentales, dentro de los cuales sobresalen dos: por una parte, la prioridad asignada a la educación básica que rechaza, al mismo tiempo, el apoyo a la cobertura, y por otra, enfatiza la calidad¹² por encima de la expansión¹³. De hecho, el discurso de los organismos internacionales no apoya la cobertura porque en primer lugar prioriza la calidad, la cual no pudo alcanzarse porque aún no se ha universalizado la educación

¹² La calidad es un concepto que tiene muchos significados según se la ubique en un contexto. Esto favorece diversos empleos sin embargo pueden identificarse tres diferentes, uno de carácter descriptivo que se identifica con diversos atributos del mundo empresarial asociados al producto, otro de tipo normativo que implica grado de excelencia y un tercero que incluye a los dos anteriores. En la transferencia de este concepto a la educación tiene mucha importancia el libro de Coombs *La crisis mundial de la educación* en los años sesenta que plantea la educación con principios de la economía clásica y que asume, por tanto, un costo que debe redituar un beneficio económico. Para Coombs hay dos maneras de entender la calidad: la primera es como calidad interna de los sistemas educativos y la segunda la relación entre lo aprendido por el estudiante con respecto a lo que se le exige al incorporarse al mundo del trabajo. Para Puiggrós se han introducido en el discurso educativo consignas neoliberales como la calidad categoría reciclada de la jerarquía economicista y que al incorporarse al discurso pedagógico altera su orden sintáctico. *Vid.*, Díaz Barriga, Angel, "Calidad de la educación: ¿un adjetivo más a la política educativa 1983-1988?", en *Cero en conducta*, núms. 11-12, México, 1988 y Puiggrós, Adriana, *Volver a educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Ariel.

¹³ Conviene apuntar que otra de las líneas que se han impuesto a las reformas ante las profundas desigualdades que confrontan las sociedades latinoamericanas han sido las políticas compensatorias; que, si bien no se estudian en este trabajo, también son parte significativa de estos procesos las cuales, por ejemplo, cobraron importancia a partir de la Conferencia Mundial de Educación para Todos auspiciada por la UNESCO, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el BM. En este sentido, por su parte Reimers señala que en las últimas décadas los procesos educativos en América Latina han propiciado la segregación en las escuelas desarrollándose dentro de ellas, poderosos mecanismos de transmisión tanto de la desigualdad social como de las oportunidades educativas en la región; por lo cual los países menos desarrollados se han visto obligados a impulsar, con financiamiento internacional, particularmente del BM programas compensatorios como en el caso de Chile y de México. *Vid.*, Reimers, Fernando, "Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXX, núm. 2, México, CEE, 2000, pp. 11-12 y Reimers, Fernando, "Educación, pobreza y desigualdad en América Latina", en *Acta sociológica*, núms. 28-29, México, UNAM, 2000, pp. 67-86.

básica en América Latina y además la calidad se asocia a la privatización como en el caso de México a través del Programa Escuelas de Calidad (PEC)

Las políticas públicas, entendidas como estrategias o programas de acción dirigidas a la solución de problemas a través de incentivos tanto fiscales como monetarios y legales entre otros; así como las formas de gestión han sido objeto de importantes impulsos a raíz de la crisis del Estado benefactor¹⁴ cuya influencia se ha expresado, por un lado, en las preocupaciones propias de algunas disciplinas sociales como la ciencia política y la economía entre las más importantes y por otro, en la propia crisis que el Estado latinoamericano enfrenta a partir de los años sesenta y setenta.

Los estudios que se han desarrollado a este respecto apuntan a dos direcciones: en primer lugar, hacia las necesidades que aparecen como resultado de la modernización que determina, de cierta manera, la incapacidad de los gobiernos y su burocracia para comprender los cambios e impulsar propuestas para enfrentar los problemas. Ello ha conducido a que estos planteamientos ponderen la necesidad de la reducción del tamaño del Estado y justificar, de esta manera, su incapacidad para avanzar en la solución de las problemáticas sociales dentro de las cuales se ubica la educación y que el Estado confronta en el contexto de la crisis. Entre los teóricos que apuntan la necesidad del adelgazamiento del Estado para resolver la crisis está por ejemplo Crozier¹⁵.

¹⁴ Vid., Méndez, José Luis, "La política pública como variante independiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en *Foro internacional*, vol. XXXIII, núm. 1, enero-marzo, COLMEX, 1993.

¹⁵ Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE, 1992.

Por otro lado, están las propuestas que señalan que las deficiencias que el aparato estatal enfrenta no son resultado del tamaño del Estado; y por tanto esto no ha sido negativo para las políticas. Es decir, un Estado con poca capacidad de gestión es independiente de su tamaño. Estos supuestos muestran que el problema real parece no ser su tamaño sino la realización de su papel en las nuevas condiciones económicas y de democratización¹⁶.

Evidentemente la burocracia estatal ha generado diversos problemas, es por ello, que hay una necesidad urgente de cambios en la gestión pública para mejorar sus servicios. Sólo que en el debate de las últimas décadas ha predominado la postura de que el Estado obeso deje paso a la sociedad para que ésta pueda resolver la ineficiencia del aparato burocrático. Aquí conviene destacar que las recomendaciones del *Consenso de Washington* han propuesto el adelgazamiento del Estado nacional, porque las economías que posean Estados robustos no serán competitivas.

Sin embargo, en los últimos 15 años, los países con economías desarrolladas expandieron sus Estados a contramano del discurso neoliberal. En otras palabras la mayoría de estos países tiene un gasto público que supera el 50% del PIB¹⁷.

De hecho, en las dos últimas décadas ha resurgido el interés por analizar el problema educativo, derivado de las transformaciones que enfrentan los países como consecuencia de la reestructuración del capital. Una consideración necesaria es que las

¹⁶ Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de los mitos y dogmas*, México, FCE, 1993.

¹⁷ Borón, Atilio y Göran Therborn, "Mitos y verdades de la era global", *Clarín*, Buenos Aires, 12/07/98.

reformas a la educación son un mecanismo para favorecer la reconversión económica. Para el caso de los países de la región, el impulso para reformar las instituciones educativas y sus prácticas parte fundamentalmente de las propuestas de los organismos internacionales como el BM y la CEPAL los cuales apoyan los cambios a través de diversos mecanismos tanto de apoyos financieros como de carácter discursivo, orientados por la propuesta de la calidad. En efecto, el reciente discurso educativo asume como uno de sus ejes, entre otros, la noción de calidad, de manera que su uso reiterado, obliga a rastrear su origen en las políticas educativas recientes.

Los cambios educativos que han venido marcando las políticas educativas en la región, están atravesados por los criterios, recomendaciones y condiciones establecidas por los organismos internacionales entre los cuales se encuentran el BM y la CEPAL¹⁸. Sus supuestos, responden a las premisas del discurso internacional orientado tanto por el apoyo financiero que otorga el BM como por el discurso que impulsa la CEPAL en el continente. Estos criterios han constituido, junto con los ajustes a las economías en la región, las líneas sobre las cuales se han gestado y desarrollado los proyectos de reforma educativa en los últimos veinte años.

¹⁸ Desde luego que éstos no son los únicos organismos internacionales que influyen en las políticas educativas como tampoco es un sentido único el que dan a sus propuestas; en realidad, estas cobran significado en distintos contextos pero se asumen como criterios en las recientes reformas educativas en América Latina. Sin embargo, como se verá en el capítulo III de este trabajo, aún, cuando el BM y la CEPAL no son los únicos, si son dos importantes agencias que han influido en el diseño de las políticas educativas en los tres países que se estudian en este trabajo. Los otros son por ejemplo la UNESCO y recientemente, para el caso de México, la OCDE.

A partir de la crisis de 1982, en el caso de México, por ejemplo, el Estado definió su política económica asumiendo tesis neoliberales que implicaron, en el plano económico, el regreso y el fortalecimiento del funcionamiento del libre mercado y, en el plano educativo buscar su redefinición sustentada, fundamentalmente en la calidad. Ésta permitiría articular los programas de competencia para los maestros y detener el crecimiento del presupuesto dirigido al pago de salarios a los profesores, así como el establecimiento de mecanismos de privatización de las escuelas.

Asimismo, el Estado asumió la reducción de su crecimiento traducido en la restricción del subsidio a la escuela pública asociado a la calidad cuyo referente es la idea de la permanencia en el sistema educativo sólo de quienes muestren buen desempeño en las evaluaciones nacionales de ingreso al sistema educativo; particularmente en el nivel medio superior y superior¹⁹

Hay que apuntar que la noción de calidad en el discurso educativo tiene un fuerte sesgo productivista. Proviene de la calidad del producto que refleja el intento por abordar a la escuela desde concepciones industriales. Esto coincide con las evidencias que muestran a la pedagogía de finales del siglo XX con una fuerte inspiración de la administración científica del trabajo²⁰. Es decir, con este enfoque es que se consideran los resultados de la escuela pública como un producto derivado únicamente de las evaluaciones, con lo cual se cancela el proyecto de la escuela pública como un proceso social y cultural.

¹⁹ Un estudio reciente en México que muestra estos efectos en la segunda mitad de los años noventa es el trabajo de Ulloa; entre cuyas más importantes conclusiones apunta que la asignación de recursos para la educación pública refleja la disminución del gasto social por habitante lo cual forma parte del empobrecimiento que ha causado la política económica neoliberal. Asimismo, señala que la reducción del gasto por alumno en los distintos niveles que integran el sistema educativo nacional se ha traducido en menores oportunidades de acceso y permanencia de la población de menores ingresos. *Vid.*, Ulloa, Manuel, "El financiamiento de la educación en la administración del presidente Ernesto Zedillo: 1995-1999, en Ornelas, Carlos (comp.), *Investigación y política educativa: ensayos en honor de Pablo Latapí*, México, Santillana, 2001, pp.391-424.

²⁰ Díaz Barriga, Ángel, *Ensayos sobre problemática curricular*, México, Trillas, 1998, p. 18.

Por su parte, el discurso de la calidad responde específicamente a la propuesta de la pedagogía industrial gestada a finales del siglo XIX que reclamó un cambio significativo en las relaciones sociales. En este proceso la escuela adquirió nuevas funciones entre las cuales está la de preparar para el trabajo. Este fenómeno estuvo vinculado al desarrollo de la psicología conductista y a la sociología funcionalista cuyos resultados en el campo educativo fueron la construcción de categorías productivistas como la propuesta curricular de Tyler en los Estados Unidos y posteriormente difundida en América Latina como estrategia geopolítica para promover cambios culturales en los países de la región.

Asimismo, conviene señalar que por ejemplo, la pedagogía tradicional reconoce al hombre como un ser total y desde ahí plantea la finalidad de la educación como la preparación del hombre del futuro con sus limitaciones políticas y sociales que sustenta y promueve una forma de idealismo en oposición a la pedagogía industrial, que reemplaza esta visión por una de carácter empresarial en una economía de mercado.

Esto explica por qué la lógica productivista incorpora la teoría de la evaluación entendida como resultado y no como proceso, así como la noción de objetivos de enseñanza y aprendizaje, entre otros²¹.

²¹ *Ibid.*, p. 20.

Por otro lado, como se ha señalado, las legislaciones en los distintos países latinoamericanos han orientado el enfoque de la educación hacia criterios de competitividad que buscan modificar las prácticas escolares para responder a la calidad y mejorar los resultados. Las reformas en este sentido, no sólo transitan de un enfoque a otro, sino que también buscan definir las relaciones sociales y culturales en los procesos de escolarización que se ubican en la escuela pública. Por ello, las transformaciones educativas se constituyen en estrategias fundamentales para modernizar las instituciones y adecuarlas a las nuevas necesidades del desarrollo del capital.

Hay que señalar, en primer lugar, que las reformas están relacionadas con las pautas de regulación social de la escolarización. Es decir, la escolarización de masas en el mundo moderno es resultado de la tarea educativa y de socialización que el Estado impulsa como respuesta a las rupturas provocadas por las formas de producción de la sociedad capitalista²². En este contexto también hay que apuntar, por ejemplo, que la pedagogía moderna como disciplina se ha constituido como enlace con los problemas de regulación social. De tal suerte que aquélla vincula las preocupaciones administrativas del Estado con las formas de conocimiento escolar organizando y configurando las identidades de sus actores: profesores y alumnos y pautando al mismo tiempo la naturaleza del trabajo escolar que se incrusta en una sociedad.

Una revisión histórica y sociológica de los cambios impuestos por las reformas en la organización de las escuelas facilita la comprensión de sus problemas con las relaciones sociales. Es decir, el estudio de las reformas muestra las razones por las que

²² Lundgreen, U., *Between Hope and Happening: Text and Context in Curriculum*, Australia, Deak University Press, 1983, citado por Popkewitz, Thomas, *Sociología...*, *op. cit.*, p. 26.

se imponen y los mecanismos que favorecen su implantación en el contexto de las economías latinoamericanas, así como los supuestos que explican por qué algunos sectores sociales las aceptan y otros se oponen a los cambios. De hecho, las transformaciones a las que se someten las instituciones educativas consisten en el rediseño de las concepciones y condiciones sociales que se viven en la escuela para posibilitar que los individuos desarrollen nuevas destrezas y favorezcan los cambios sociales.

En este contexto, las reformas educativas puestas en marcha en América Latina, en los ochenta y noventa, desde el campo de lo social y, particularmente desde la sociología, nos plantean diversas preguntas dentro de las cuales destacan, por ejemplo, las siguientes: ¿cuáles son y de dónde provienen las políticas que sustentan las recientes reformas educativas implantadas en los países latinoamericanos? ¿qué elementos las constituyen y qué papel juegan en la región? y ¿cómo surgen estos cambios en los contextos latinoamericanos? Estas preguntas que, desde luego no son las únicas, son las que guían el desarrollo de esta investigación.

1.2. Niveles de análisis.

En este trabajo se asume que la situación que enfrenta América Latina es de enorme complejidad; por ello, en esta investigación se distinguen tres amplios niveles analíticos que corresponden a la situación de crisis en los años recientes: en primer lugar, el nivel económico vinculado al endeudamiento externo que por su profundidad y duración es el fenómeno más importante para los países de la región; en segundo, el nivel político asociado al anterior, cuya expresión actual es la crisis y desmantelamiento del Estado benefactor y, finalmente el nivel educativo, que es objeto de estudio en este trabajo, cuya crisis tiene como referente los niveles anteriores²³.

No obstante, este último nivel es el que se privilegia en este estudio, vinculado, desde luego, a los dos primeros. De manera que, la presencia simultánea de estas tres dimensiones plantean desafíos teóricos que presentan dificultades para la comprensión del problema educativo en Latinoamérica y sus recientes transformaciones. Sin embargo, este análisis asume el desafío y busca esclarecer el fenómeno en los últimos veinte años en tres países latinoamericanos.

Las preguntas que originan este trabajo y el intento por responderlas parten de que en las últimas décadas en América Latina, se han operado cambios estructurales

²³ Cfr. Tedesco, Juan Carlos, "Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina", en *Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*, núm. 28, Santiago de Chile, OREALC-UNESCO, 1992, p. 3.

profundos y como consecuencia de ellos, en los sistemas educativos. Las transformaciones a las que han sido sometidas las sociedades de la región caracterizan un proceso de globalización²⁴ impulsado por las economías más desarrolladas que para el caso de América Latina lo encabeza Estados Unidos, cuya estrategia cultural ha provocado cambios sustantivos en la organización de las escuelas.

Hay que señalar que las similitudes en las formas de plantear los problemas educativos en los años ochenta y noventa en, prácticamente, todos los países de América Latina, así como la semejanza en las alternativas que se han propuesto para enfrentarlos conducen a la formulación de la hipótesis que sirve de hilo conductor a este trabajo. Si las reformas educativas se constituyen en una estrategia política y cultural de los países más desarrollados sobre los menos desarrollados para ampliar su hegemonía en el continente, entonces, esto explica por qué en la región las agencias internacionales imponen políticas homogéneas a todos los países latinoamericanos sin considerar sus diferencias

Conviene considerar, sin embargo que no existe un sólo camino para apoyar los procesos de modernización, aun cuando exista el interés de algunas agencias internacionales de financiamiento para lograrlo. De hecho, los proyectos educativos puestos en marcha, se insertan en realidades particulares que si bien se impulsan con fuerza como modelos homogéneos, siguen sendas propias que implican la

²⁴ Aún cuando este concepto no es central en este trabajo, conviene hacer algunas aclaraciones sobre su naturaleza, la cual evidentemente, está asociada a las propuestas neoliberales. Esta noción tiene un sentido polisémico; es decir, multireferencial que puede ir desde las metáforas de la *aldea global* de Mc Luhan hasta *el fin de la historia* planteada por Fukuyama que son, desde luego, imágenes extremas. Un buen análisis de esta categoría se encuentra, por ejemplo en Buenfil Burgos, Rosa Nidia, "Globalización: significativo nodal en la modernización educativa", ponencia presentada en el *Primer congreso latinoamericano de análisis crítico*, octubre, 1996, ciudad de México.

consideración de las diversas tensiones entre los proyectos del discurso internacional globalizador y los proyectos particulares de los países latinoamericanos.

El problema se inserta, en un primer momento, en las grandes orientaciones económicas y en las relaciones políticas y sociales dirigidas por los organismos de financiamiento internacional y por otro, en una dimensión sociohistórica que intenta aclarar sus implicaciones. De manera que este análisis busca mostrar la interrelación entre estas dos grandes perspectivas que permitan entender las características asumidas por las reformas educativas como parte de los procesos de modernización puestos en marcha en los países de la región impuestos por la economía estadounidense.

El objetivo del trabajo es identificar y analizar las transformaciones y contradicciones en los procesos de modernización educativa en América Latina teniendo como referente tres países latinoamericanos: Brasil, Chile y México en las dos últimas décadas en el contexto de los cambios económicos y sociales apoyados por las agencias internacionales de financiamiento.

Aunque Brasil, Chile y México tienen características socioculturales, geográficas y naturales heterogéneas, su comportamiento económico en la última década se ha dirigido hacia el esquema neoliberal²⁵.

²⁵ En esta perspectiva desde el punto de vista económico lo que caracteriza a Brasil y Chile es que estos países se pusieron a la cabeza de la industrialización latinoamericana en los primeros años de la posguerra. Además, sus sectores industriales recibieron un decisivo apoyo político gubernamental. En lo político en el caso de Brasil, por ejemplo, la toma del poder por los militares en 1964 fue el inicio de toda una serie de regímenes autoritarios con economías de mercado. En lo económico, el fundamento de su política fue lo que Sheahan llama *capitalismo empresarial*, que desde luego no rechaza la intervención estatal. Su carácter a la llegada de los militares no fue un caso de absoluta dominación de los intereses empresariales; más bien el ala burocrática del gobierno estableció una coalición con las grandes empresas basadas en la exportación y en la integración vertical. Ello explica, de cierta manera, el acceso concentrado de la educación y las especialidades asociadas a las recompensas que habrían de cobrar

Brasil se insertó en este esquema a partir de los primeros años de la década de los noventa sobre todo en los gobiernos de Collor de Mello (1990-1992) y Henrique Cardoso (1994-2002). En este país el proceso de apertura comercial y las privatizaciones se incrementaron en la década de los noventa con efectos devastadores para los trabajadores ya que las empresas estratégicas más importantes de la economía se privatizaron, esto tuvo como resultado despidos masivos de trabajadores con lo que se aumentaron las tasas de desempleo.

Chile también para estos años se insertó en la liberación económica con lo cual las comunicaciones, los ferrocarriles y el acero pasaron a ser controladas por el capital privado. México a partir de la crisis de la deuda externa en 1982, asumió una política económica de carácter secundario exportador asociada también a profundos procesos de privatización de las empresas paraestatales que, al igual que los países anteriores, han incrementado el desempleo y agudizado la pobreza.

importancia después de la dictadura. Este autor señala que las estrategias económicas de los países en general siguieron tres caminos: por un lado Argentina, Brasil y Chile encabezaron la industrialización en la posguerra apoyada en el mercado interno con una decisiva protección estatal; en cambio Cuba y Perú, como la mayor parte de América Latina, se mantuvieron fieles al modelo de libre mercado. Por otra parte, México y Colombia se acercaron más al primer modelo con una considerable intervención estatal y protección al mercado interno. Estos rasgos determinaron la selección de estos tres países para este estudio. Por otro lado, otra característica es que Brasil y Chile enfrentaron dictaduras militares que permitieron el establecimiento de escenarios para la reconstrucción mundial del capital, otro elemento es que en estos tres países se impulsaron programas de ajuste apoyados por el BM. Lo cual si bien no es privativo de éstos si son indicadores que permiten observar los efectos de la crisis en los ochenta. Por ejemplo, Brasil recibió apoyo en dos ocasiones: 1984 y 1986. Chile en 1986, 1987 y 1988, y por su parte México en 1983, 1987 y dos ocasiones en 1998. Asimismo, otro rasgo importante en estos países es la disminución del PNB para la educación que si bien no es tampoco un rasgo particular de estos países sí lo es en cuanto al porcentaje para este sector. Por ejemplo, Brasil en este periodo lo mantuvo entre 3.5 y 3.7% entre 1980 y 1988, en tanto que Chile de 4.6 a 3.6% y México de 4.2 a 3.6%. *Vid.*, Sheahan, John, *Modelos de desarrollo en América Latina*, México, CONACULTA, Alianza Editorial Mexicana, 1990 y Reimers, Fernando, *et.al.*, *op.cit.*

Esta reconversión económica ha repercutido de manera profunda en las políticas educativas implantadas en estos países. Está claro que esta transformación busca apoyar los procesos de privatización, por lo que el análisis de estas problemáticas en general y las educativas en particular son representativas para entender la imposición de las políticas neoliberales en América Latina.

Para este objetivo se propuso una estrategia metodológica en dos niveles por un lado, las políticas de modernización en los años recientes en las que se ubica, como núcleo, las reformas educativas, las cuales se analiza en sus tendencias y características distintivas asociadas a los modelos de desarrollo económico, político y social así como las condiciones en que tres países de la región las enfrentan. Por otro, la perspectiva sociohistórica que puntualiza las orientaciones propias de los modelos de desarrollo y sus impactos en las propuestas de reforma entendidas desde la perspectiva de procesos de regulación social en las sociedades capitalistas latinoamericanas.

Estas dos dimensiones se corresponden al identificar un nuevo modelo de desarrollo económico que impulsa una nueva propuesta educativa ubicada en una fase del proceso de modernización que transforma todo el sistema educativo, involucrando tanto las estructuras del sistema en general, como de los profesores en particular, en una nueva relación con las instituciones y con la sociedad.

Para el estudio, sin embargo, dada la complejidad del fenómeno educativo se consideran tres discursos que han cobrado consistencia en el contexto de las reformas educativas en América Latina: el discurso de la gestión institucional orientado por criterios de la administración gerencial que consideran a la escuela como una empresa privada, el de la privatización de la educación a través de la libertad de elección de

escuela para desmantelar a la educación pública y, finalmente el de la evaluación del desempeño de los docentes con criterios de competitividad y eficiencia que han provocado la diferenciación salarial y la exclusión de los trabajadores.

En relación con la crítica que el pensamiento neoliberal ha hecho a la escuela pública ésta se ha centrado fundamentalmente en términos de eficacia; con lo cual se apunta que la educación pública no ha sido eficaz porque no ha alcanzado los objetivos establecidos tanto por las constituciones de los diferentes países como por sus leyes. Con ello, se señala que los resultados obtenidos no se corresponden con las inversiones en ese sector. Sin embargo, este planteamiento oculta que el problema de productividad no puede ser resuelto por el mercado apoyado por la privatización para conseguir los fines educativos.

Las iniciativas de reforma propuestas para la región están permeadas por la calidad. La calidad, es un concepto polisémico que depende de los parámetros que se utilicen para operacionarla y de los fines que se le asignen a la educación. La calidad suele identificarse sólo con el rendimiento escolar en los centros educativos sin considerar las desigualdades que existen en los diferentes sistemas educativos de la región. En esta perspectiva, la calidad que impulsan las reformas, más bien está asociada a una concepción economicista en la que los factores pedagógicos son sustituidos por criterios económicos de costo-beneficio y es evaluada en función de los resultados que produce.

En este sentido, la calidad responde más bien a un sesgo ideológico que ha ponderado la política educativa neoliberal para justificar los crecientes recortes al sector educativo, sin considerar los problemas por los cuales han atravesado los sistemas

educativos públicos en las últimas décadas. En este contexto, por ejemplo, se ubica la disminución presupuestal para este sector que no sólo ha afectado al sistema educativo sino al conjunto de la sociedad.

Dos aspectos hay que señalar en esta perspectiva: por un lado que el discurso de la calidad de la educación parte de conceptos empresariales que únicamente valoran los resultados de la escuela a partir de su capacidad para la incorporación del alumno al mercado de trabajo. Y, por otro, el papel que estos resultados han jugado para justificar todo el conjunto de políticas asumidas por el Estado frente a la crisis que ha sacudido a los países del mundo y particularmente a los de América Latina²⁶

Las nuevas formas de gestión que impulsan las propuestas recientes en Brasil, están relacionadas con la creciente disminución de los recursos destinados a la educación que apuntan a la productividad traducida en la eficacia evaluada a través de exámenes; fenómeno que está asociado por otra parte, a la necesidad de imponer un modelo de gestión de carácter empresarial resultado de la concepción de la educación como mercancía.

En el caso de Chile el discurso de la elección de las escuelas como vía para impulsar la privatización se apoya en las categorías del mercado a través de la oferta y la demanda. Sin embargo, esta propuesta no tiene en cuenta el papel tan importante que desempeña la educación tanto como factor de cohesión sociocultural como de integración nacional. Es decir, estas propuestas no consideran a la escuela como elemento de socialización y favorecen el individualismo que caracteriza a la economía de mercado que está permeando a los sistemas educativos latinoamericanos.

²⁶ Diaz Barriga, Angel, "Calidad de la educación: ..., *op.cit.*, pp. 20-21.

En el caso de México la reforma educativa considera como uno de sus sustentos más importantes la creación de la Carrera Magisterial la cual se ha constituido por diversos factores evaluados con exámenes que permiten que sólo un sector de profesores con condiciones socioculturales particulares puedan mejorar sus niveles de vida, excluyendo a la mayoría de los docentes que no tienen posibilidades para competir.

El problema no sólo se ubica en la gestión, ni en la libertad de elección de escuela, ni en las evaluaciones internacionales a los docentes sino en los medios, los límites y las finalidades que estas propuestas tienen en contextos latinoamericanos en los cuales aún no se han resuelto los problemas de deserción, reprobación y acceso a todos los niveles educativos. Tampoco se considera que educar en la región es hacerlo en escenarios de extrema pobreza, de exclusión y de violencia. Además como señala el Instituto Internacional de Planeación de la Educación (IIPÉ) de la UNESCO, a los problemas de pobreza estructural se suma la creciente desigualdad y, a diez años de haberse puesto en práctica las políticas de cambio estructural en América Latina la situación social de la región no ha mejorado y el impacto de las reformas educativas en términos de equidad ha sido muy limitado²⁷

Es por esto que en este trabajo se analizan estos tres elementos centrales que impulsan las recientes reformas en América Latina. Por un lado se estudia el caso de la gestión en Brasil; por otro el caso de Chile cuyo eje es la libertad de elección de las

²⁷ *La Jornada*, México, 08/05/05

escuelas y, finalmente el programa de Carrera Magisterial puesto en marcha en México. Estos casos se estudian en las últimas dos décadas²⁸

Conviene señalar que el contexto de la democratización política en la cual tienen lugar los procesos sociales agrega nuevos elementos. Por su parte, la democracia, por ejemplo, supone la posibilidad de resolver satisfactoriamente los conflictos provocados por la existencia de demandas diferenciadas las cuales, a través de formas de confrontación y de acuerdos basados en el respeto a diferentes intereses, permiten la satisfacción de las demandas. Sin embargo, la severidad de la crisis y la imposición del ajuste estructural dirigido por las economías más desarrolladas han provocado dificultades para lograr el cumplimiento de estas necesidades y han exacerbado la pugna para la apropiación de los escasos recursos disponibles. Los estallidos sociales y la perduración de conflictos violentos en varios países de la región son indicadores del grado de tensión social en el cual se desarrollan los procesos de democratización²⁹.

Hay que apuntar, por otra parte, que un rasgo común en América Latina fue la expansión de los sistemas educativos en el periodo de la posguerra. Este crecimiento fue fundamental en los niveles de educación básica lo cual favoreció que ésta, en los

²⁸ Estos planteamientos desde luego, derivan de la concepción de la educación como mercancía sujeta a las leyes del intercambio económico; donde el maestro y el estudiante se convierten en objeto-producto cuyo rendimiento se determina por sus niveles de competitividad internacional y la conquista de los mercados; perspectiva que se legitima con el discurso de la calidad, la excelencia y la productividad. Ruiz del Castillo, Amparo, *Educación superior y globalización. Educar ¿para qué?*, México, Plaza y Valdés, 2002. pp. 16-17.

²⁹ Baste señalar que la pobreza creció de 110 millones de personas en 1960 a 119 millones en 1980, aunque en términos relativos se produjo un descenso del 51 por ciento al 33 por ciento. Sin embargo, a partir de 1980 como efecto de la crisis la pobreza creció tanto en términos absolutos como relativos: el número de pobres aumentó a 158 millones lo cual representa el 39 por ciento de la población. Dicho de otra manera, más de dos tercios de la población tienen una precaria incorporación al mercado de trabajo. *Vid.*, Tedesco, Juan Carlos, *Reforma del Estado y políticas educativas en América Latina*, mimeo., México, OREALC-UNESCO, 1990, p. 5.

años noventa, fuera considerada obligatoria y gratuita en los países de la región con una duración que oscila entre cinco y nueve años de escolarización³⁰

Conviene señalar que la experiencia educativa en algunos países latinoamericanos desde los años cincuenta fue fundamental. En efecto, el crecimiento de la educación primaria en aquellos años provocó la expansión de la educación media y ésta modificó los siguientes niveles; los cuales hasta los años setenta fueron considerados por la CEPAL como prioritarios. Posteriormente, en los ochenta surgió la preocupación por la calidad de la enseñanza; noción que se ha incrustado en el discurso educativo en los niveles de educación básica cuyo centro son las habilidades básicas de aprendizaje³¹ convertidas en objetivos de este nivel³².

El documento que plantea las necesidades básicas de aprendizaje está marcado por tres debilidades fundamentales que son producto del proyecto educativo internacional para los países menos desarrollados. En primer lugar, hay una generalización del fenómeno educativo que ignora las diferencias de los diversos países en el mundo; en segundo lugar, simplifica los planteamientos educativos con lo cual impide un análisis crítico y, en tercer lugar presenta una ambigüedad e imprecisión en sus conceptos centrales. Con esto oculta los profundos conflictos sociales y las contradicciones políticas de América Latina como la pobreza, la marginación y la

³⁰ Sin embargo, la frecuencia mayor que distingue la CEPAL, por ejemplo, es de seis años. No obstante, hay confusión en cuanto a la definición del nivel; porque en algunos países aún existe la división entre primaria y secundaria. Por ejemplo, este organismo no hace distinción entre estos niveles; señala, que a finales de los años ochenta la cobertura de la educación primaria era casi completa en el conjunto de los países latinoamericanos; las tasas de escolarización eran del 90 por ciento en 1988 para el grupo de seis a once años. No obstante, en la actualidad más del 90 por ciento de los niños en edad escolar se inscriben y el alumno promedio permanece casi siete años en la escuela. De hecho, aquí se observa que no hay coherencia en la definición de la educación básica. Por un lado se hace la división entre primaria y secundaria y por otro no se han definido claramente los criterios. *Vid.*, CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992, pp. 39-40.

³¹ Estas habilidades básicas de aprendizaje fueron propuestas en 1990 en la *Declaración Mundial de la Educación para Todos* en Jomtien, Tailandia. Conviene señalar que esta conferencia fue auspiciada como ya se señaló por la UNESCO, el PNUD, la UNICEF y el BM.

³² CEPAL-UNESCO, *op.cit.*, p. 17.

injusticia social. Sin embargo el documento sugiere que su propuesta educativa es la clave para el bienestar individual.

De hecho, como se señaló, los años de expansión educativa se caracterizaron por la prioridad otorgada a la educación primaria y ello provocó la aplicación de recursos para ampliar su cobertura definiendo con este crecimiento niveles posteriores.

Sin embargo, hay que puntualizar que en el caso de América Latina la expansión de la educación básica obedeció más a una identidad política necesaria para la consolidación del Estado que a la consideración de la educación como una urgencia social. En efecto, históricamente el desarrollo de la educación fue impulsada en el contexto de la consolidación de los Estados nacionales durante la primera mitad del siglo XX ³³.

³³ Conviene apuntar aquí, que en América Latina el crecimiento de la educación tuvo como sustento, el desarrollo del pensamiento liberal en la segunda mitad del siglo XIX que fortaleciera la integración nacional y la formación de los ciudadanos y que promoviera la concepción de la educación ligada al desarrollo. Ambos elementos permitieron que la educación, como proyecto estatal, sirviera de elemento de cohesión a los grupos más desprotegidos. En este contexto es que el agotamiento de la posibilidad de integración social a través de la educación entró en crisis entre los años sesenta y ochenta con la reestructuración del capital en la región.

CAPÍTULO 2
INDUSTRIALIZACIÓN, CRISIS Y REFORMA EDUCATIVA
EN AMÉRICA LATINA

2. INDUSTRIALIZACIÓN, CRISIS Y REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA.

Este capítulo está organizado en dos apartados: el primero aborda, de manera general, el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones en la segunda mitad del siglo XX y puntualiza los casos de Brasil Chile y México para contextualizar el fenómeno educativo. El segundo analiza la categoría de capital humano elemento central de la reforma educativa impulsada en la región por los organismos internacionales.

2.1. La industrialización sustitutiva de importaciones. Brasil, Chile y México.

En general, entre las décadas de los cuarenta y sesenta muchos países latinoamericanos se industrializaron. En este proceso, el sector público creció con el objetivo principal de planear el desarrollo económico y para ello asumió el control de los servicios de infraestructura. En este sentido, se adoptó una modernización industrial a través de políticas sustitutivas de importaciones; políticas que fueron dominantes en este periodo de la historia de América Latina.

El Estado, en esta perspectiva, desempeñó un papel fundamental en la emergencia de un nuevo patrón de acumulación. Se instituyeron medidas proteccionistas para la industria nacional y se crearon mecanismos de transferencia intersectorial de la agricultura hacia la industria para estimular la industrialización. De esta manera se pusieron en práctica políticas de industrialización denominadas defensivas caracterizadas por un proteccionismo que favoreció fundamentalmente una rentabilidad más elevada en el mercado interno pero no en el mercado internacional.

De tal suerte que este modelo se sustentó en la prioridad dada al mercado interno con todas las implicaciones que ello significaba. Esta política se apoyó en el cierre de la economía y la reserva del mercado interno. El resultado fue, en general, una industria poco competitiva. Este modelo de industrialización bajo la rectoría estatal, que

prevaleció en América Latina hasta los años setenta, se denominó nacional desarrollista.

El populismo, que se instaló en numerosos países del continente, fue la cara política del movimiento de modernización de la sociedad latinoamericana y tuvo un carácter autoritario. En este proceso la modernización fue alternando gobiernos populistas con gobiernos autoritarios muchos de los cuales promovieron golpes militares que buscaban evitar el crecimiento de la izquierda. Los autoritarismos latinoamericanos en esta óptica fueron los rasgos que distinguieron a los años sesenta y setenta en la región.

Como se ha señalado la experiencia histórica de América Latina indica que las políticas seguidas en el proceso de industrialización en la posguerra se orientaron a la creación de la industria como eje de la acumulación de capital apoyada en el mercado interno. Esta experiencia puede explicar, de cierta manera, el proceso de diversificación productiva posterior a la posguerra. Hay que apuntar que a mediados de los años sesenta este patrón comenzó a mostrar signos de debilidad, que en los años setenta, llevó a algunos países como Argentina, Brasil, Chile y Venezuela, a impulsar, procesos de reestructuración productiva con la finalidad de dirigir sus economías a las nuevas condiciones del mercado mundial que asignaban un nuevo papel a los países de la región en la división internacional del trabajo.

En los años cincuenta Brasil, tropezó con crecientes problemas de déficits externos los cuales fueron consecuencia del éxito de su industrialización. De hecho, una alta tasa de desarrollo incrementó los requerimientos de importación. La respuesta política a este fenómeno en el gobierno de Kubitschek (1956-1961) fue la reducción de las importaciones especialmente a mediados de esta década.

Desde la perspectiva de este país la inversión extranjera fue atraída por el proteccionismo ejerciendo con ello presión sobre sus anteriores exportaciones. Las empresas multinacionales se mostraron muy interesadas en ingresar al país

fundamentalmente por las dimensiones de su mercado interno. Este hecho ayudó a Brasil a lograr su sustitución de importaciones a través de una integración vertical.

Durante estos años el rápido desarrollo y el gasto gubernamental moderado, mantuvo bajos los déficits presupuestarios. Sin embargo, la creciente necesidad de crédito externo condujo en la segunda mitad de los años cincuenta a un conflicto con el FMI, particularmente cuando éste ejerció presión para que Kubitschek modificara su política proteccionista. El presidente no resolvió la disputa con el FMI y heredó a Quadros el conflicto, el cual terminó con el desplome de la democracia brasileña en 1964.

Quadros llegó a un acuerdo temporal con el FMI sobre la reanudación del crédito externo y propuso mayores impuestos y una reforma agraria. El congreso aceptó la reforma fiscal pero se opuso a las modificaciones sobre la tenencia de la tierra; ante esta situación Quadros, renunció, asumiendo Goulart la presidencia.

Goulart por su parte concentró su atención por un lado en presionar a favor de un plebiscito que revirtiera el límite constitucional para el ejercicio presidencial¹ y por otro atacó a la inversión extranjera, provocando con ello que los Estados Unidos retiraran su apoyo y se redujera la inversión foránea de siete por ciento en el periodo 1957-1961 al 1.6 por ciento para 1963².

Con la caída de Goulart en 1964 y el ascenso de los militares al poder (1964-1985), la estrategia económica tuvo como fundamento la baja de los salarios reales y el desempleo y, la orientación de la política económica atendió a las exportaciones y al equilibrio de la balanza de pagos. La toma del poder por los militares en Brasil inició lo que llegaría a ser una década caracterizada por el ascenso de regímenes autoritarios con economías de mercado que impulsarían las propuestas neoliberales.

¹ Sheahan, John, *op. cit.*, p. 250.

² *Ibidem.*

La transición de los gobiernos militares en los ochenta a los de carácter democrático inauguran una etapa en la región basada en la concentración política y económica de corte neoliberal. En este marco, el neoliberalismo a través de sus distintos y variados representantes buscó incidir en el debate apropiándose del análisis del discurso dominante sobre la crisis el cual se ha convertido en un marco de referencia obligatorio sobre la postración de la región por las políticas económicas puestas en marcha.

En el análisis neoliberal subyace la consideración de que lo que está en crisis no son las relaciones de producción prevalecientes sino más bien las formas de administración e intervención estatal y de política económica. En este sentido, desde la perspectiva neoliberal América Latina asiste al agotamiento de las alternativas de desarrollo y al surgimiento de otro modelo en razón de las nuevas circunstancias internas y externas³.

En el caso de Chile, por ejemplo, el triunfo de la Unidad Popular (UP) en 1970 encabezada por Allende (1970 - 1973), como consecuencia del proyecto de Frei, tuvo como elemento dinamizador la división de la burguesía, fracturando al bloque dominante por el impulso de un programa populista que afectaba los intereses agrarios. El gobierno de Frei (1964-1970) había apoyado una reforma agraria que produjo un quiebre que se proyectó en las elecciones de 1970 con el triunfo de Allende⁴.

³ En esta óptica para el neoliberalismo la participación política no fue debidamente institucionalizada ni regulada lo cual llevó irremediabilmente al corporativismo y consecuentemente a la represión estatal. En este sentido, la participación social se caracterizó por la participación excluida; en términos de imposición o cooptación. *Vid.*, Jiménez Cabrera, Edgar, "El modelo neoliberal en América Latina", en *Sociológica*, año 7, núm. 19, mayo-agosto, México, UNAM, 1992, pp. 55-77.

⁴ Las exigencias populistas del período de Frei al expresar el interés de la burguesía por fortalecer su hegemonía mediante un sistema de dominación que marcara nuevos rumbos fortaleció sus alianzas y evitó una ruptura entre una fracción política populista representada por la Democracia Cristiana (DC) y una fracción oligárquica de corte monopolista. De esta manera la burguesía llegó dividida a las elecciones en 1970 entre dos fracciones: una populista y otra monopolista. La primera por su parte, aspiraba por una vía no capitalista para el desarrollo impulsada por la DC que como elemento ideológico, debilitara al bloque dominante. Zemelman, Hugo, *El proceso chileno de transformación y los problemas de dirección política (1970-1973)*, México, COLMEX, 1977.

La política de Frei se había orientado fundamentalmente hacia el capitalismo transnacional; había incrementado el financiamiento para la inversión en infraestructura básica y se habían promovido medidas para facilitar el crédito al consumo como vía para estimular el desarrollo de bienes duraderos. Sin embargo, los salarios no habían crecido junto con la inflación lo cual contribuyó a deteriorar la base social del gobierno de la DC que se manifestó a través de huelgas y paros de trabajadores. Aunado a esto, las crecientes pugnas entre los diferentes sectores de la burguesía explican, en parte, el triunfo de la izquierda encabezada por Allende cuyo programa de corte popular y anticapitalista buscaba alcanzar el socialismo por una vía pacífica.

Por su parte las principales definiciones del programa económico de la UP fueron: reestructurar la economía, conformando lo que se llamó tres áreas de propiedad: social, mixta y privada⁵. Hay que señalar que la reactivación económica del primer año de la UP se debió al uso pleno de la capacidad mostrada que, sin embargo, no fue suficiente para la expansión de la demanda aunada al boicot que derrocó finalmente a este gobierno. Por otro lado, hay que apuntar que dos fenómenos allanaron el camino para la instauración de un gobierno militar: por una parte la elevada deuda externa acumulada que ejerció una fuerte presión sobre la balanza de pagos y por otro, la fuerza masiva de capitales que a su vez provocó la desestabilización aunado a esto se desarrollaba también una campaña contra el régimen de Allende.⁶

De hecho, la crisis de la propuesta de la UP presentó componentes externos que impidieron la transferencia de beneficios al sector social. No obstante, su esfuerzo no logró evitar el golpe militar y la instauración de un modelo económico orientado a las actividades más descuidadas en el período de Frei. La llegada del gobierno militar (1973-1990) tenía como objetivo reestructurar la economía para adecuarla a un modelo de acumulación sustentado en la apertura comercial y por ello asumió la tarea de

⁵ La formación del área social permitiría controlar los sectores estratégicos de la economía; imprimir una nueva dinámica al patrón de reproducción del capital, al orientarlo conforme a las necesidades básicas de la población y de un desarrollo económico menos dependiente del exterior, y; transformar las relaciones sociales de producción que marcarían el inicio de la transformación socialista de la sociedad chilena. Olave Castillo, Patricia, *El proyecto neoliberal en Chile y la construcción de una nueva economía*, México, UNAM, El caballito, 1977, pp. 36 -37.

⁶ *Ibidem*, p. 45.

recomponer el sistema de dominación heredado del período desarrollista. Para lograr esto la dictadura desarticuló a la sociedad a través de la eliminación de los partidos políticos, los sindicatos y en general todas las organizaciones populares.

En la esfera económica reestructuró el aparato productivo redefiniendo los nuevos ejes de la acumulación para reactivar el crecimiento y adecuarse a la economía internacional. Por su parte la recesión económica en los setenta favoreció los postulados sobre la especialización productiva y la apertura económica. De esta manera la economía chilena abandonó las actividades manufactureras que dieron sustento al modelo desarrollista; y los cambios en la estructura productiva fueron encargados a una burguesía modernizante y comprometida con la transformación de la economía⁷.

El tratamiento de choque y las medidas de apertura externa golpearon a la burguesía nacional que no pudo competir con los bienes importados más baratos, favoreciendo con esto el fortalecimiento del capital financiero internacional e industrial; con ello se transformó el nuevo modelo de acumulación. Es decir la política de corte neoliberal se instauró al abrir la economía a la competencia externa que implicaba establecer una nueva relación con el capital extranjero⁸.

⁷ El gobierno militar inició así, un acelerado adelgazamiento del Estado a través de la venta de las empresas estatales así como una reducción del gasto público, particularmente en el rubro social para equilibrar el déficit público. En este primer período que abarca de 1970 a 1977 los objetivos de régimen fueron: control de la inflación mediante una política monetaria muy restrictiva; liberalización del mercado interno, vía la libertad de los precios; disminución del gasto público y contención salarial. En el ámbito del cambio estructural, las medidas más importantes consistieron en: privatización de la economía; apertura al exterior; fortalecimiento del mercado nacional de capitales; restablecimiento de las vinculaciones con el capital extranjero. Para lograr estos objetivos se puso en marcha en 1975 un plan de choque cuyas metas eran: detener la inflación, equilibrar la balanza de pagos y eliminar el déficit fiscal para iniciar la recuperación económica. Por su parte la reducción del gasto público afectó el crecimiento global de la economía y también a las empresas estatales que disminuyeron su competitividad. Esta política de choque para impulsar la reestructuración tuvo un alto costo social que se agravó con el aumento del desempleo. Esta política, a pesar del alto costo social, era congruente con el avance de una nueva economía de libre mercado y privatizadora en exceso. En efecto, de 507 empresas públicas en 1973 se pasó a 70 en 1976. *Ibidem*, pp. 51-55.

⁸ Esta fase de instauración de un nuevo modelo de acumulación de capital se caracterizó en primer lugar por el acelerado proceso de reconversión industrial hacia los rubros considerados como las nuevas estrategias económicas sentándose de esta manera las bases para privilegiar las actividades productivas con mayores ventajas competitivas y de mayor demanda externa; dislocándose así el patrón de diversificación industrial de la burguesía chilena del período de Frei.

Esto propició que el capital monopólico centralizara grandes masas de capital en la especulación para posteriormente incrustarse en los nichos privilegiados.⁹ Una segunda fase fue la consolidación y expansión del modelo exportador que llegó en 1989 con la declinación de la dictadura, la cual se retiró cuando el modelo neoliberal ya se había instaurado. En esta fase, la apertura externa quedó resuelta a través de dos objetivos: la modernización de la planta productiva exportadora y el incremento de las exportaciones fundamentalmente de bienes no tradicionales¹⁰. De hecho, la política de apertura externa promovió desde sus inicios la exportación indiscriminada de diversos tipos de mercancías para los mercados internacionales. En efecto la política de este período se caracterizó por una actividad en la conquista de nuevos mercados tanto con América Latina como con Europa. No obstante, el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento económico en los ochenta configuró una crisis en la que influyeron factores internos y externos, entre los primeros está la caída de los precios internacionales del cobre y la caída de la demanda externa de productos chilenos.

El caso de este país muestra que la búsqueda de soluciones para enfrentar la derrota del modelo de desarrollo económico en los años setenta y ochenta significó resolver la grave situación que se reflejaba en altos índices inflacionarios y la movilización política; cuestión que justificó la llegada de los militares al poder.

Así, los regímenes autoritarios en América Latina comenzaron a imponer medidas de corte neoliberal¹¹. Las políticas contenidas en los programas de ajuste propuestas por el *Consenso de Washington* consideraban lo siguiente: reforma del Estado (la tesis del Estado mínimo); privatización de empresas y servicios públicos; desregulación (liberación) de las economías; eliminación o disminución de las políticas sociales y privatización de la seguridad social; flexibilización de las leyes laborales y

⁹ Olave Castillo, Patricia, *op.cit.*, p. 77.

¹⁰ *Ibidem*, p. 98.

¹¹ Los programas de ajuste estructural han sido los mecanismos a través de los cuales se ha desmantelado el Estado benefactor en América Latina. En Bolivia por ejemplo se estableció el programa de ajuste con el gobierno de Paz Stenssoro. En Argentina con Mennen, en Venezuela con Andrés Pérez y en Perú con Fujimori.

sociales y de las condiciones de trabajo (terciarización); nuevas políticas fiscales y tributarias; nuevas políticas monetarias y financieras; apertura económica (inserción en el proceso de globalización); modernización (reconversión) de los aparatos productivos nacionales, integración económica con base en tratados de libre comercio y nuevos sistemas educativos basados en el “código de la modernidad”¹²

Esto significó el fin del proteccionismo y la exclusión de demandas sociales. Es decir, con el ascenso de las fuerzas armadas al poder se sentaban las bases de un nuevo sistema social en el que las condiciones del mercado dominan a la sociedad.

De hecho, los programas económicos que se instalaron en América Latina particularmente, en el cono sur, pusieron atención a los cambios estructurales y definieron su estrategia primordial en función de la modernización económica; en otras palabras, se inició la transición de un modelo de desarrollo populista en el que el Estado desempeñaba una función fundamental a uno de carácter neoliberal que impone condiciones de mercado a todos los espacios sociales. En este sentido el repliegue del Estado se refleja en la modificación de la relación con la sociedad civil que viene acompañada con la centralización del poder en los distintos regímenes militares¹³ que se impusieron en la región.

En el caso de México, por ejemplo, este proceso se postergó debido a la naturaleza de su industrialización y principalmente al papel que jugó el proteccionismo estatal que favoreció una industria con poca competitividad en el mercado internacional asociada a la alianza histórica de clases con el Estado poscardenista y particularmente con el uso que se le dio al petróleo hasta los años setenta.

A partir de mediados de la década de los años treinta la economía mexicana experimentó significativas tasas de crecimiento sostenido. El PIB creció a un ritmo

¹² Durán, Víctor Manuel, “Estado social de derecho, democracia y participación en *El Estado neoliberal y su ataque frontal al Estado social de derecho*. www.atal.org/movimient.iiie.htm.

¹³ Vid., Montesinos, Rafael, “Empresarios en Brasil y México. Un ensayo sobre el neoliberalismo en América Latina”, en *Sociológica*, *op. cit.*, pp. 159-161.

promedio anual de 4.5 por ciento entre 1930 y 1950 y su ritmo de crecimiento anual fue de 6.5 por ciento de 1955 a 1970¹⁴. En México a este último período de crecimiento sostenido se le denominó desarrollo estabilizador. Sin embargo, a partir de 1971 el PIB empezó a declinar.

El punto de transición del patrón de acumulación de la posguerra en México, que para algunos se denominó diversificación productiva para el mercado interno, se llevó a cabo cuando la industria se convirtió en el eje de la acumulación de capital particularmente después de la Segunda Guerra Mundial. Este período de acumulación, auspiciado por el desorden del mercado mundial de las entre guerras, se desarrolló apoyándose en el mercado interno. Esta época, políticamente se sustentó en un régimen social que favoreció el surgimiento de nuevas clases y fracciones de clases que intensificaron las relaciones capitalistas de producción.

De hecho, la sugestión política e ideológica de la clase obrera apoyada en la alianza histórica, resultado del movimiento armado de 1910, fortaleció este patrón de acumulación asociado a la ideología social revolucionaria. La crisis de la economía mexicana a partir de la década de los setenta es resultado del agotamiento del patrón de acumulación fincado en la sustitución de importaciones para el mercado interno. No obstante, esto, a finales de esta década se reflejó en un notable desarrollo de la producción petrolera lo cual significó un repunte para la economía mexicana. Pero la posterior depresión entre el sector petrolero y no petrolero se acentuó y como consecuencia el PIB declinó de 8.3 por ciento en 1980 a 8.1 por ciento en 1981. De hecho, la industria petrolera fue el sector que más creció a fines de los setenta. En efecto, el petróleo en estos años se convirtió en la principal fuente generadora de divisas y su contribución fue importante en la acumulación de capital¹⁵.

¹⁴ Sotelo Valencia, Adrián, "Nuevo patrón de acumulación de capital en México", en Gutiérrez Garza, Esthela (coord.), *Reestructuración productiva y clase obrera*, t. I, México, Siglo XXI - UNAM, 1985, p.67.

¹⁵ En este contexto es necesario apuntar que la experiencia brasileña por ejemplo, durante la dictadura mostró, por su parte, una incorporación temprana de la variante neoliberal de la reconversión industrial que logró tasas de crecimiento con un manejo heterodoxo de la política económica mientras que en México en estos años no se impulsaba aun la diversificación productiva asociada al modelo neoliberal. Por su parte la experiencia chilena desde la perspectiva de la CEPAL tuvo un gran peso que puntualizó la confianza en el mecanismo del mercado y el rechazo abrupto al intervencionismo estatal así como la

En general, como ya se apuntó desde la posguerra comenzó a darse en América Latina un proceso más definido de industrialización denominado sustitutivo de importaciones, el cual se aceleró debido a la interrupción del comercio de manufacturas provenientes de las economías más desarrolladas, las cuales se orientaron a la reconstrucción de la Europa y el Japón devastados por la guerra.

Esta coyuntura favoreció y aceleró la industrialización con la que surgió una débil burguesía industrial, fuertemente apoyada por el Estado, la cual comenzó a producir para el mercado interno y posteriormente diversificó su producción a bienes de tipo duradero principalmente para estratos sociales de consumo elevado¹⁶.

Este período que va de los años cuarenta a los cincuenta en América Latina asistimos a la formación de la burguesía de corte monopolista que impulsó un modelo de acumulación relativamente autónomo de los países más desarrollados cuya explicación se sustenta en la escasa inversión extranjera, en primer lugar por la crisis de los años treinta y posteriormente por la posguerra.

Conviene señalar que la crisis del capitalismo en los países desarrollados surgió en los años setenta y para el caso de América Latina se produjo en la década de los ochenta. El mundo desarrollado implantó el modelo neoliberal en Inglaterra con Thatcher cuyos objetivos fueron precisos: detener la inflación; recuperar la ganancia de las empresas y el crecimiento económico y demoler al movimiento obrero. En los Estados Unidos la propuesta neoliberal se instauró con el gobierno de Reagan.

En este contexto general en la década de los setenta se pusieron en práctica en América Latina las propuestas de ajuste económico dirigidas por el pensamiento del

apertura externa no sujeta a regulaciones estatales. Algunos rasgos de la economía de este país, por ejemplo fueron: la drástica disminución salarial y el aumento del consumo suntuario y la violenta e indiscriminada apertura externa. Arteaga, Arnulfo, "Innovación tecnológica y clase obrera en la industria automotriz", *Ibidem*, p. 159.

¹⁶ Olave Castillo, Patricia, *op.cit.*

FMI¹⁷. En estos años los costos sociales derivados de la aplicación de políticas estabilizadoras fueron resueltos suprimiendo la oposición y el descontento político a través del control y la represión estatal¹⁸.

No obstante que la transformación del modelo de acumulación exigía un análisis económico, en la década de los años ochenta con los cambios que sacudieron a la economía mundial y con la crisis del Estado, surgieron interpretaciones para la crisis que se abatió sobre el mundo capitalista y de forma significativa para los países de América Latina.

Hay por lo menos tres perspectivas que la interpretan y la asocian al proceso de crecimiento de la pobreza en la región: una explicación privilegia los choques externos como la crisis del petróleo y los cambios en las reglas del juego del mercado financiero internacional. Otra busca entender la crisis como una modalidad particular de parálisis del Estado y una tercera ubica al Estado como protagonista de la crisis, esta última se conoce como el *Consenso de Washington*¹⁹.

¹⁷ En este sentido las versiones monetaristas aplicadas en América Latina se constituyeron como fundamentos de las acciones de distintos países en la región. Por ejemplo, Costa Rica estableció con el FMI cinco acuerdos entre 1961 y 1967; El Salvador estableció diez convenios entre 1958-1970; Guatemala firmó siete convenios entre 1960-1970 y Honduras definió siete acuerdos entre 1957-1972, *Íbidem*, pp. 73.

¹⁸ En este periodo se distinguen las siguientes acciones: la liberalización de los mercados; la aplicación de políticas de shock; la reducción de costos mediante la manipulación del tipo de cambio y la liberalización de las tasas de interés; fenómeno que profundizó las ya existentes desigualdades sociales en la región.

¹⁹ En el ámbito educativo el *Consenso de Washington* se sostiene en tres cuestiones: ¿quiénes son los responsables de la crisis que enfrenta la educación? ¿cómo se entiende esta crisis? y ¿cómo se puede salir de ella? La crisis la entienden como un problema de eficiencia y productividad resultado de la acelerada expansión de la educación en la segunda mitad del siglo, fenómeno que generó el progresivo deterioro de la calidad y de los índices de productividad de las escuelas. Para la segunda cuestión el primer responsable es el Estado benefactor, promotor de la expansión por encima de la calidad y al mismo tiempo los grandes sindicatos y las organizaciones de los trabajadores de la educación; y, en tercer lugar la sociedad en general al alejarse de la vigilancia de la cuestión educativa. Para responder a estas cuestiones es necesario, según el neoliberalismo, consultar a los expertos para salir de la crisis; es decir, asesorarse con los hombres de negocios y empresarios que han sido exitosos en sus actividades y es por ello que el sistema educativo debe constituirse en una empresa sometida a la fuerza del mercado. Este es en resumen la lógica con la que el *Consenso de Washington* sustenta la cuestión educativa. *Vid.*, Gentili, Pablo, "El Consenso de Washington: la crisis en América Latina", en *Horizonte sindical*, núms.10-11, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, México, 1998, p.7-22.

El *Consenso de Washington* sintetiza la hegemonía neoliberal en el conjunto de un capitalismo globalizado. Este fenómeno como todo proceso, no se reduce sólo a la construcción de una política de consentimiento, sino también a una poderosa estrategia de coerción y de dominio de los países más desarrollados sobre los menos desarrollados. En este Consenso han jugado un papel fundamental los organismos de financiamiento internacional como el FMI, el BM y en la perspectiva regional el BID en congruencia con las propuestas de *El tesoro americano*. Las funciones de estos organismos internacionales no sólo se han limitado a las tareas propias de las agencias de crédito sino que han ejercido una función política y estratégica en los procesos de ajuste y reestructuración neoliberal que se han llevado a cabo en los países de América Latina.

En este contexto de crisis, los compromisos de clase que estableció el Estado benefactor, surgido de la posguerra como respuesta a la reproducción de las condiciones de la fuerza de trabajo mediante salarios indirectos que, como en el caso de México, dieron origen a las entidades paraestatales, en un dilatado proceso, se rompieron.

Las políticas puestas en marcha en estos años rechazaron al Estado benefactor y le impusieron la hegemonía del capital financiero que se expresa en el absoluto monopolio transnacional. En este sentido la ruptura de este pacto de clase ha implicado que las políticas se desenvuelvan asociadas a los siguientes ejes: el restablecimiento de los mecanismos automáticos del sistema económico, la liberalización de las trabas proteccionistas, la reducción del Estado, el privilegio de la estabilidad financiera como objetivo y la circunscripción de las organizaciones sindicales a las relaciones internas de las empresas²⁰.

En resumen, ya desde principios de la década de los setenta se percibían los síntomas de una reestructuración de la economía que se manifestó en la revocación de

²⁰ Gilardi G., María, "La redefinición de un modelo de desarrollo económico, el Tratado de Libre Comercio y sus repercusiones en educación", en *Acta sociológica*, vol IV, núm. 6, septiembre-diciembre, México, UNAM, 1992, pp. 119-134.

los pactos que el Estado había establecido como forma de legitimación en la posguerra. En América Latina sus manifestaciones fueron integrándose con componentes específicos que le fueron dando un perfil particular. De hecho, la reestructuración que se inicia en América Latina es distinta a la de los países más desarrollados²¹.

Conviene señalar, que los Estados más desarrollados de Europa occidental y del Este siempre han estado insertos en el mercado mundial con altos índices de competitividad, sin menoscabo de sus Estados de bienestar, los cuales se han fortalecido²². Therborn señala que los Estados más generosos que apoyan los derechos sociales de los trabajadores son los países más competitivos del mercado mundial²³. Por lo tanto, la globalización económica y la competencia son los argumentos ideológicos utilizados por los neoliberales para disminuir los derechos sociales de los trabajadores en América Latina y así aumentar la tasa de ganancia.

²¹ La explicación de la crisis estructural del capitalismo en la primera mitad de los años setenta, como ya se señaló, se sustentaba en la idea de que ésta era resultado del aumento de los precios del petróleo y el desorden monetario internacional así como de la ruptura de los acuerdos de Breton Woods asociados a las políticas keynesianas del gasto público. Pero, el reconocimiento generalizado de que la crisis que enfrenta el mundo era una crisis de larga duración y una de las más graves, particularmente para América Latina, permitió replantear estas explicaciones. La idea de que ésta responde a la reestructuración del capital internacional planteó la necesidad de enfrentarla con mecanismos para disminuirla. En este marco es que, si la crisis respondía a factores externos de acumulación de capital, su reestructuración obligaba a la revocación del compromiso de los Estados de apoyar las políticas sociales que se desarrollaron durante un periodo de acumulación de capital, generado por la posguerra. Así, las políticas que se han puesto en marcha encaran la crisis con ajustes de inspiración neoliberal, las cuales responden esencialmente a los dictados de los organismos internacionales como el FMI y el BM

²² A este respecto para el caso de la educación, véase por ejemplo el siguiente cuadro:

ALGUNOS DATOS COMPARATIVOS SOBRE EDUCACIÓN ENTRE MÉXICO Y LOS PAÍSES DE LA OCDE

Países	Gasto anual por estudiante de primaria en dólares	Porcentaje de alumnos de 15 años con acceso a una computadora por semana	Promedio de estudiantes por profesor en primaria	Carga de trabajo en horas por profesor en secundaria	Salario anual obligatorio en escuelas públicas en dólares
México	1096	47%	27	1482	Primaria 11 235 Secundaria 14 383
Países desarrollados de la OCDE	4148	56%	15	720	Primaria 21 469 Secundaria 22 727

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), en Pastrana, Daniela, "Los números de la ignorancia", *La Jornada*, México, 17/08/03.

²³ Therborn, Göran, *op.cit.*

2.2. Del desarrollismo al neoliberalismo educativo.

El surgimiento y la puesta en marcha de la propuesta pedagógica dominante en la región asociada al modelo de industrialización latinoamericana en la segunda mitad del siglo XX exige un análisis del papel que jugó el Estado como promotor del desarrollo dependiente en la región. El contexto en que surgió esta propuesta explica por qué el discurso desarrollista de la posguerra consideraba a la sociedad tradicional como una fase para llegar a ser una sociedad moderna. De acuerdo con esta teoría las sociedades latinoamericanas en la etapa de industrialización podrían alcanzar el desarrollo en un proceso lineal y progresivo que tenía como objetivo alcanzar los niveles de los países avanzados. Por ello el desafío que enfrentaban las sociedades latinoamericanas era alcanzar el desarrollo emprendiendo una modernización de su aparato productivo y de sus estructuras sociales.

La concepción del desarrollo en esta perspectiva partía fundamentalmente de tres supuestos: por un lado, un proceso de tecnificación, por otro, una racionalización acorde al desarrollo y finalmente la búsqueda de la eficiencia; los cuales permitirían preparar recursos humanos que podrían ajustarse a una economía crecientemente tecnificada y eficiente; con estos supuestos la educación vendría a desempeñar un papel muy importante en el modelo de desarrollo que la coyuntura de la posguerra permitiera a América Latina reincorporarse al desarrollo del capital internacional.

Hay que señalar que en esta época en Estados Unidos ya había surgido la teoría curricular que planteaba la lógica de la eficiencia. La cuestión curricular ya formaba parte sustantiva de una pedagogía que apoyaba fundamentalmente el desarrollo industrial.

De manera que la concepción desarrollista tuvo efectos directos sobre la educación y le adjudicó un papel fundamental en el desarrollo económico. Así, el discurso más estructurado de la teoría curricular se desarrolló después de la Segunda Guerra Mundial. En este periodo es cuando surgen los planteamientos más claros sobre

las concepciones educativas vinculadas al desarrollo industrial y particularmente sobre la teoría curricular que se constituyó en uno de los ejes más importantes del discurso educativo desarrollista. Estas concepciones se sustentaron fundamentalmente en Tyler y Taba²⁴.

La difusión de la teoría pedagógica generada en el contexto del capitalismo norteamericano se convirtió en una tarea prioritaria, la cual buscaba consolidar las condiciones para la reproducción del patrón de desarrollo capitalista dependiente en América Latina. De manera que el modelo educativo estadounidense fue propuesto a América latina como parte de un conjunto de proyectos que impulsó en su área de influencia. Los argumentos empleados para promover las transformaciones educativas en América Latina desde la mirada de la pedagogía se expresaban en la oposición entre una educación enciclopédica frente a otra científica promovida por la propuesta estadounidense.

El papel que la teoría del desarrollo atribuyó a la educación, se enmarcó pues, en todo un proyecto ideológico y cultural promovido por los Estados Unidos y orientado hacia su implantación en América Latina a través de los organismos internacionales como el BM y la CEPAL entre los más importantes, los cuales buscaban consolidar su hegemonía.

Uno de los principales ejes de la propuesta desarrollista tenía como sustento la teoría del capital humano la cual, como ya se ha señalado, plantea que la educación es

²⁴ El desarrollo de la teoría curricular está asociada a la necesidad de lograr una mayor eficiencia en los sistemas educativos y su aparición y consolidación se ubica en los Estados Unidos en la posguerra. Sus propuestas parten de premisas epistemológicas que se pueden agrupar en dos tendencias más o menos claras: por un lado las de la primera fase del surgimiento de la teoría curricular representada por las aportaciones de Tyler y Taba, quienes concebían el problema de los programas de estudio desde una perspectiva amplia, a partir del análisis de los componentes referenciales que sirven de sustento a la estructura de un programa de estudio como: las propuestas y necesidades de la sociedad, los especialistas, los alumnos; los objetivos sugeridos; la selección y organización de los mismos a través del filtro filosófico y psicológico entre otros. Por otro lado, las propuestas de Mager que se ubican en el desarrollo de un modelo de instrucción centrado en el problema de la elaboración de los programas en los objetivos conductuales; propuestas que se orientarían posteriormente a la eficiencia y la aplicación del pensamiento tecnológico en la educación. Díaz Barriga, Angel, *Didáctica y currículo*, México, Nuevo Mar, 1992, pp. 14-21.

fundamental en el desarrollo económico puesto que es una inversión que ha de recuperarse cuando los egresados de las instituciones educativas se incorporen a los procesos productivos. Es decir, las instituciones forman los recursos humanos que demanda el aparato productivo.

De esta manera el desarrollismo educativo se sustentó tanto en la teoría del desarrollo como en la teoría del capital humano. En este sentido, esta propuesta educativa puntualizaba la necesidad de formar un hombre moderno que se adaptase a la economía industrial y que, al mismo tiempo, se ajustara a las pautas urbanas de consumo lo cual implicaba orientar la educación hacia las siguientes características: formar hombres capaces de interesarse en los asuntos públicos para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones; hombres aptos para fundamentar sus juicios en elementos objetivos y someterse a la autoridad legitimada por la competencia técnica.

Esta propuesta educativa buscaba, la formación de un hombre moderno, individualista, racional y competitivo. Ello explica por qué el planteamiento central de la pedagogía desarrollista fuera la búsqueda de la igualdad de oportunidades educativas. Es decir, brindar educación a todos mediante el ingreso a los distintos sistemas educativos. Esta propuesta penetró en todos los sistemas educativos de la región y se desarrollaron en estos años reformas educativas que privilegiaron el objetivo de ampliar la oferta educativa sin que se modificaran las estructuras escolares existentes. Es decir, todo este periodo de la pedagogía desarrollista promovió cambios y reformas curriculares que buscaban la eficiencia del sistema educativo introduciendo cambios en las formas de planeación educativa necesarias para una modernización²⁵.

²⁵ No obstante, por ejemplo, la reforma educativa que emprendió el gobierno de Velazco Alvarado (1968-1975) en Perú en estos años se incrustó en una agresiva reforma agraria. A diferencia de otros países la reforma educativa de este país tuvo también como eje la participación directa de los actores en la educación en el nivel de la toma de decisiones de los involucrados. Este fue uno de los sustentos sobre el que se construyó la reforma educativa velazquista. El sistema educativo nacional de este país se organizó en Núcleos Educativos Comunales (NEC). Cada NEC elegía un consejo comunal formado por padres de familia, maestros y representantes de la comunidad que tenían a su cargo la dirección de los núcleos. Esta forma de organizar el sistema educativo significaba una redistribución del poder de los involucrados en el proceso educativo y fue una de las más importantes transformaciones en el sistema educativo peruano. Sin embargo, esta reorganización educativa tuvo como referente una reforma agraria agresiva que exigía un sustento ideológico y necesitaba además apoyo social para llevarse a cabo. En tal sentido la reforma educativa velazquista respondió, por un lado, a la reorganización y articulación de la

Hay que apuntar por otra parte que en este periodo se crearon aparatos de planeación educativa basados en la teoría curricular desarrollada, fundamentalmente, en los Estados Unidos cuyos supuestos se centraron en la definición de objetivos escolares conductuales. En esta perspectiva los maestros pasaron a ser considerados como usuarios de los proyectos y programas elaborados con esta lógica²⁶.

De tal manera que la propuesta pedagógica dominante en la región asumió como sustentos teóricos la tecnología educativa cuyo marco de referencia fue toda una propuesta de sistematización de la enseñanza lo cual explica que ésta se fundamentara en: los objetivos, los métodos y las técnicas didácticas y la evaluación.

Los objetivos educativos elaborados con esta propuesta tenían como sustento una concepción conductista que favorecía que aquéllos pudieran ser observables, medibles y cuantificables. Los métodos y técnicas de enseñanza se concibieron como elementos que permitían modificar o suprimir las conductas y la evaluación se constituyó en el instrumento más idóneo para cuantificar el aprendizaje.

En México, por ejemplo, en los años setenta se implantó durante el gobierno de Echeverría (1970-1976) una reforma curricular que asumía la propuesta impulsada por

sociedad civil y por otro, se orientó a la redefinición del papel de los campesinos y los obreros que siempre habían estado al margen de la participación. De manera que en este contexto la reforma educativa vinculaba la comunidad con la escuela para favorecer la reconfiguración de la sociedad civil con el Estado.

²⁶ Por otro lado, una reforma educativa para la escuela rural en estos años fue la que se estableció en Colombia. En efecto, con el apoyo de organismos internacionales se puso en marcha una experiencia educativa en este país: La Escuela Nueva (EN). Las raíces de esta iniciativa provienen de las experiencias de la escuela multigrado auspiciada en los años sesenta por la UNESCO. La propuesta se basa en la escuela activa: con enseñanza individualizada, aprendizaje activo, uso intenso de guías y libros de texto y promoción continua; todos estos rasgos propios de la escuela unitaria. La idea del aprendizaje activo fue destacada en los primeros proyectos de educación para América Latina auspiciados por la UNESCO. La primera escuela unitaria en Colombia se organizó en Pamplona con el apoyo de ese organismo y posteriormente en 1967 el gobierno decretó su extensión a todas las escuelas con un maestro único. En este periodo se entrenaron para esta propuesta a más de 4 500 maestros y el movimiento de la escuela unitaria cobró fuerza. La propuesta de EN, su lógica así como sus planteamientos reconocían, ya en los años sesenta y setenta, las ideas vigentes en el discurso educativo actual como la calidad y equidad entre otros; los cuales se desarrollaron y difundieron ampliamente en los años ochenta y noventa en América Latina. No obstante que Colombia ha vivido una situación de profunda crisis económica, política, social y de violencia, la experiencia de EN en los años noventa alcanzó logros significativos.

los Estados Unidos en el continente asociada a una propuesta pedagógica conductista. En efecto la definición de los programas de estudio de esta época sostenía un conjunto de actividades y sugerencias didácticas que, al aplicarse, promueven cambios de conducta en los educandos²⁷. Por su parte los objetivos asumían que éstos debían ser claros y precisos en términos de conductas observables y medibles²⁸. Las propuestas para la elaboración de programas escolares responden a la necesidad de lograr una mayor eficiencia de los sistemas educativos.

Estos elementos fueron los ejes sobre los que se construyó la propuesta pedagógica de la tecnología educativa. La tecnología educativa retoma así el carácter instrumental de la didáctica para racionalizar al máximo la enseñanza en el salón de clases. La introducción de la tecnología educativa en el campo de la didáctica cambia; se pasa del receptivismo al activismo. La autoridad del maestro ya no reside tanto en el dominio de los contenidos, como sucedía en la didáctica tradicional, sino en el dominio de las técnicas, su papel consiste en ejecutar programas, un ingeniero conductual, condición que le sigue permitiendo el control de la situación educativa

Los instrumentos normativos para elaborar planes y programas de estudio consideran que éstos deben presentarse bajo el tecnicismo de los objetivos. Con ello se anula la posibilidad de atender a otras formas y a otras funciones de los programas de estudio, se elimina la participación de los principales actores de la educación favoreciendo la pérdida de su capacidad crítica y creativa, en la necesaria especificación de los objetivos, no de los conductuales, sino de los grandes propósitos que éticamente son indispensables en todo actuar humano²⁹

Hay que señalar que en la posguerra las nociones de educación y desarrollo adquirieron en América Latina un significativo interés que buscaba explicar los procesos

²⁷ SEP, *Resoluciones de Chetumal*, México, 1974, p. 21.

²⁸ Estos a su vez se clasificaban en objetivos generales, particulares y específicos con actividades didácticas, las cuales se organizaban a través de técnicas grupales.

²⁹ La introducción de la psicología conductista en los programas de aprendizaje hace hincapié en los objetivos operativos, con los que comienza una visión holística del proceso de aprendizaje y de los sistemas instructivos. Cabero, Julio, *Tecnología educativa, diseño y utilización de medios de enseñanza*, Madrid, Paidós, 2001, p. 76.

de producción, crecimiento y cambio para la región. El papel que jugó esta vinculación, educación y desarrollo hizo posible explicar la necesidad de alentar la organización de las sociedades latinoamericanas para responder al ordenamiento económico después del conflicto bélico.

Esta propuesta comenzó a vincularse cada vez más con el modelo de desarrollo impulsado por los organismos internacionales especialmente de la CEPAL, surgida en la posguerra y comprometida con los países más desarrollados, y por otro lado asociada a los lineamientos del paradigma neoclásico cuyo supuesto más importante es que el desarrollo económico es gradual, continuo y acumulativo. Ello explica que las propuestas educativas de estos años estuvieran fuertemente asociadas a la idea de que la pedagogía debía vincularse a la sociología: ambas influidas por los planteamientos economicistas de este periodo.

Sobre esta base la educación, se desplazó hasta constituirse en uno de los principales factores para el desarrollo cuya función era más económica que educativa. Los supuestos de esta postura apuntaban a la demanda de recursos necesarios encaminados al despegue económico y al desarrollo. En este contexto, la educación se perfiló como un instrumento técnico de selección y ascenso social que devino en la concepción de ésta como inversión.

Por ello, la educación, como ya se ha reiterado, fue orientada hacia un modelo denominado capital humano; postura que comenzó a difundirse y a conformar todo un cuerpo teórico que orientó los cambios educativos desde los años setenta. De manera que los gobiernos latinoamericanos convirtieron a la educación en prerequisite para el desarrollo económico en términos de inversión para producir beneficios a futuro.

Ya para la segunda mitad del siglo XX la educación pública de los países latinoamericanos estaba organizada sobre la base de los sistemas escolares que se constituyeron en los espacios privilegiados para la enseñanza y el aprendizaje. El desarrollo de cada sistema educativo nacional fue relativamente congruente con las

instituciones estatales de cada país. Sin embargo, hacia la década de los ochenta, en plena crisis estructural, los sistemas escolares de la región tenían un funcionamiento estable aunque de hecho, en general eran insuficientes. No obstante, en estos años se había hecho evidente que en problemas como el analfabetismo se había avanzado. Por ejemplo las campañas contra este problema en Cuba después de la revolución de 1959 y en la Nicaragua sandinista de 1979 así como la experiencia de Freire habían sido exitosas.

Hasta finales de la década de los ochenta ninguna catástrofe se había abatido sobre la educación latinoamericana y parecía claro que la educación tenía perspectivas optimistas. No obstante, los sistemas educativos presentaban otros problemas como la reprobación y deserción que el pensamiento conservador y las propuestas neoliberales ponderaron a tal punto que los convirtieron en ejes sustantivos para impulsar cambios radicales sin considerar los contextos económicos y sociales de los países menos desarrollados.

Aquí conviene hacer una precisión en relación con los conceptos de neoliberalismo y neoconservadurismo en cuanto a los aspectos educativos que estas dos nociones involucran. Para los liberales que, de hecho, son los modernizadores impulsan un modelo de política educativa que dependa de la economía; es decir, de una relación más estrecha entre la escuela y el trabajo. Por ello consideran que aquella debe estar conectada con el mercado, en especial con el mercado capitalista y global. Es por ello que las reformas educativas apuntan a la reconversión competitiva ubicándola en escenarios mercantiles que favorecen esta tendencia.

Por su parte, los conservadores están de acuerdo con los liberales en la importancia de la economía en la relación de la escuela con la sociedad de consumo; pero estos están comprometidos con el establecimiento de mecanismos más estrictos del control del conocimiento validado con exámenes con altos estándares. Es decir, buscan el establecimiento de un fuerte control central del conocimiento y los valores asociados a esta concepción competitiva para estratificar a la sociedad. En pocas

palabras buscan el retorno a un conocimiento de alto nivel basado en el conocimiento legítimo de las universidades de élite³⁰.

Las líneas generales que impulsa la propuesta pedagógica neoliberal se caracterizan por la búsqueda de la consolidación de una sociedad de libre mercado en la que puedan competir todos los individuos. Desde esta lógica las políticas estatales de tipo social han sido perjudiciales para el sistema económico y constituyen una limitación de la libertad individual. De manera que el objetivo de la igualdad social de la propuesta desarrollista ha sido desplazado por las leyes de la libre competencia. Ello explica por qué al Estado, desde el neoliberalismo, ya no le corresponde la responsabilidad de garantizar la subsistencia de quienes no estén capacitados para participar en el mercado. Así, el Estado se constituye como un instrumento al servicio del mercado.

En esta perspectiva, la noción de igualdad, vigente en el desarrollismo, ha sido redefinida en términos de elección individual frente a la competencia. Esta propuesta promueve la privatización del sistema escolar cuya idea es lograr que los subsidios estatales se dirijan a los individuos y no a las instituciones para que aquéllos puedan comprar su educación dentro de un panorama de oferta educativa lo cual implica la participación de la empresa privada en la formulación de planes y programas de estudio. En este sentido la educación al mismo tiempo que se flexibiliza también se segmenta.

El impulso de esta postura pedagógica, no es resultado de un interés teórico que busque analizar lo educativo en sí mismo; más bien el criterio que la sustenta se basa en las determinaciones de libre mercado. Esta lógica se orienta hacia una relación competitiva que promueve la incorporación de premios y estímulos para los individuos más capaces asociados a la excelencia académica entendida como productividad. La propuesta pedagógica neoliberal conceptualmente no está definida; sin embargo, el

³⁰ Cfr., Feito Alonso, Rafael, *Una educación de calidad para todos. Reforma y contrarreforma en España*, Madrid, Siglo XXI, 2002, pp. 27-28.

sustento que le da coherencia es la idea de lograr el funcionamiento adecuado del libre mercado educativo y por ello exige recortar la participación estatal.

El neoliberalismo en este sentido, se identificó, como se señaló renglones arriba, como un pensamiento que propone la consolidación de una sociedad de libre mercado en la que compitan todos los individuos; porque según esto, las políticas estatales de tipo social han perjudicado al sistema económico.

Sin embargo, como apunta Borón, no hay ninguna evidencia que demuestre que un Estado con altos niveles de prestaciones sociales sea menos eficiente y competitivo. Europa por ejemplo, ha logrado mantener su posición en los mercados internacionales a pesar de que su estructura salarial es mucho más cara que la estadounidense³¹.

En este contexto el pensamiento neoliberal en la educación preconiza, en general, dos líneas: por un lado, la tendencia privatizadora de la educación partiendo de la crítica a los sistemas educativos públicos que no han respondido a las necesidades sociales de competitividad y por otro, su reorganización y flexibilización para diversificar la oferta educativa y favorecer la eficiencia. Aunado a esto, la propuesta plantea también retribuciones salariales diferenciadas para los educadores considerando para ello su desempeño y productividad.

Este tipo de propuestas no consideran que América Latina junto con Africa son las regiones en donde se concentran los más altos índices de repetición y fracaso escolar, mismos que se han incrementado significativamente en los últimos años.

Desde un punto de vista social las tasas de repetición escolar se ubican en los sectores pobres, rurales y marginados y desde un enfoque pedagógico en los primeros grados de la escuela básica. De aquí se concluye que no se trata de un problema pedagógico, sino que refleja una acumulación de carencias materiales y culturales y por

³¹ Borón, Atilio, *op.cit.*

supuesto educativas. Estas condiciones sociales favorecen que estas propuestas fortalezcan sólo a los que tienen condiciones para permanecer en los sistemas educativos³².

Esta lógica de calidad y competitividad en función de la privatización, ha permeado lentamente las políticas educativas, evidentemente apoyada por los organismos internacionales de financiamiento. Asimismo, el discurso neoliberal ha cobrado consistencia en la región a través del impulso que tanto la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) como la CEPAL, han promovido de manera sistemática en el continente.

³² *Vid.*, Tedesco, Juan Carlos, "Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública", en *Revista pensamiento iberoamericano*, núm. 19, Madrid, 1991 y Ruiz del Castillo, Amparo, *op.cit.*

CAPÍTULO 3
POLÍTICAS EDUCATIVAS IMPULSADAS POR LOS
ORGANISMOS INTERNACIONALES

3. POLÍTICAS EDUCATIVAS IMPULSADAS POR LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES.

En este capítulo se analiza en primer lugar el contexto de los ajustes económicos que se implantaron en la región con el apoyo de los organismos internacionales para posteriormente discutir las propuestas educativas de cuatro organismos: la UNESCO, la OCDE, el BM y la CEPAL. En segundo lugar se identifican las coincidencias de política educativa que en el ámbito educativo establecen dos de ellos: el BM y la CEPAL

3.1. Ajuste económico y educación.

Los proyectos educativos internacionales representan una de las estrategias geopolíticas de los países más desarrollados para impulsar la hegemonía del capital transnacional. Las políticas económicas que buscan fortalecer el proceso de globalización financiera no tienen sólo carácter económico, sino que van también acompañadas de otras de carácter cultural. Dentro de éstas se ubica la educación. Por ello no es casual que ésta se constituya en una de las principales estrategias para el impulso de otras formas de entender las realidades económicas.

La educación, desde la perspectiva crítica, democrática y socializadora, vinculada a los problemas de la comunidad, impide la penetración y el dominio de las economías más desarrolladas en América Latina. Por ello, las propuestas educativas neoliberales buscan incidir en el pensamiento educativo latinoamericano para establecer una visión economicista que permita la privatización de la escuela pública para de esta forma facilitar los cambios económicos¹. Esta estrategia impulsada por los

¹ El pensamiento neoliberal aplica un doble discurso: por un lado el que va dirigido a los países dependientes a quienes se les exige la privatización del sector social para potenciar el desarrollo económico de los países más desarrollados; en cambio, estos últimos mantienen mecanismos de protección a la agricultura y a diversas ramas de la economía para fortalecerse. *Vid.*, Ochoa García,

Estados Unidos y apoyada por los organismos internacionales establece condiciones para los países de la región y facilitar la reestructuración del capital que favorece a los países hegemónicos²

En este sentido, la crisis económica que enfrentan los países de América Latina, en algunos casos de manera dramática, ha afectado las políticas sociales en la región dentro de las cuales se encuentra la educación que ha sufrido significativos recortes en la asignación de sus recursos³. Esta disminución por la que atraviesan, no es sólo resultado de su vinculación con el recorte presupuestal, sino también con todo un proceso de deterioro social auspiciado por las políticas de ajuste puestas en marcha en el continente⁴.

El resultado del ajuste a las economías latinoamericanas por parte del FMI en la década de los ochenta mostraba una situación crítica que, aunada a la deuda externa, obligaron a los gobiernos a revisar sus políticas educativas⁵. El debate en estos años,

Cornelio, *Globalización, neoliberalismo y porvenir*, Ponencia presentada en el "Coloquio. El futuro de la izquierda: laberintos y cartografías", Zacatecas, 2004.

² A los países latinoamericanos se les exige la privatización porque el fin es apropiarse de las principales fuentes de riqueza y desaparecer la propiedad estatal que representa un impedimento para lograrlo. En cambio al interior de las grandes potencias se mantiene un importante grado de propiedad estatal. Asimismo se pretende que la intervención estatal en la economía desaparezca; porque esta ha desempeñado una función distinta que favorece un desarrollo independiente. *Ibid.*

³ Un estudio realizado por Reimers y Tiburcio sobre las repercusiones de ajuste económico en los años ochenta muestra efectos devastadores. El análisis de los autores puntualiza que han empeorado las condiciones de vida de la población al haber disminuido los ingresos per capita, que a su vez limita la capacidad de los hogares para contribuir a financiar las escuelas; otro efecto es la incidencia del ajuste en los gastos asignados a la educación al disminuir el porcentaje del gasto público destinado a este sector; otro, es el recorte presupuestario al gasto educativo. Estos son, los más importantes efectos de la aplicación de programas de ajuste económico en el periodo. *Vid.*, Reimers, Fernando y Luis Tiburcio, *op.cit.*

⁴ En México, por ejemplo, el espejismo del desarrollo a fines de la década de los sesenta y las transformaciones en la estructura social mostraban ya en estos años que la sociedad mexicana estaba frente al derrumbe de la ilusión del desarrollo tanto económico como social.

⁵ Hay que señalar que en el aspecto educativo los factores que en la región tienden a convertirse en crónicos son, entre otros, la repitencia, elemento que tiende a reducir la eficiencia del sistema educativo; el acceso a la escuela en condiciones de desventajas y la incidencia del ajuste en los proyectos educativos que han provocado la búsqueda de soluciones rápidas y baratas sin ver estas problemáticas como males endémicos y desafíos a enfrentar. *Vid.*, Arango, Martha *et al.*, "Niveles educativos básicos en

sobre las funciones del Estado y su relación con la sociedad se redefinieron en el marco de una severa crisis en el mundo y particularmente sus repercusiones en América Latina. La relevancia de este debate se ha centrado en diversos aspectos dentro de los cuales destacan dos:

1. La derrota de los procesos de democratización en la región, asociada a niveles alarmantes de empobrecimiento social, y de descrédito de las clases dirigentes, que crearon un ambiente propicio para las alternativas neoliberales inauguradas en la región con la instauración de regímenes militares en la mayoría de los países del continente.
2. La alternativa de reforma económica y la redefinición del Estado ha sido acompañada por la desmovilización y despolitización junto a la potencialidad de la sociedad civil que puede asumir la ejecución de las tareas sociales que antes eran responsabilidad del Estado.

En esta perspectiva, en la década de los ochenta, la educación mostraba en general el siguiente panorama: a) disminución de los gastos orientados a este sector, b) incremento de los índices de deserción y repitencia y c) mayores presiones de la sociedad sobre la educación pública.

En este contexto el papel que juega el Estado en la educación es trascendental; sin embargo, las discusiones en los años noventa se orientaron a señalar la incapacidad de éste para resolver los problemas educativos en el contexto una severa crisis. De manera que los cambios que han venido marcando a las políticas educativas están atravesadas por criterios, recomendaciones y condiciones exigidas por los

organismos internacionales de financiamiento entre los cuales se encuentra el BM⁶ y BID entre los más importantes, y por otro, a través de organismos que, aun cuando no proporcionan financiamiento tienen la capacidad de difundir propuestas para la educación como: la UNESCO, la OCDE y, para la región latinoamericana la CEPAL, entre otras.

En este contexto de profundas transformaciones económicas, políticas y sociales en los sistemas educativos, se puede observar que los cambios y reformas tienen como supuestos las propuestas internacionales orientadas e impulsadas por las agencias internacionales de financiamiento.

En el ámbito internacional, en las tres últimas décadas ha cobrado importancia la presencia de las propuestas de los diversos organismos internacionales que se señalaron anteriormente cuyas iniciativas tienen significativa coherencia en el campo educativo. Estos organismos son diversos: dentro de ellos destacan por su importancia financiera el BM, cuyo papel económico ha permitido que sus propuestas sean implantadas; porque éstas van acompañadas de recursos asociados a requisitos que, como se señalará en este capítulo, permiten la implantación de programas que asuman sus criterios.

Es por ello que en este trabajo, por un lado se estudia cómo sus propuestas cobran cuerpo en las reformas educativas en tres países, y por otro, se analiza otro organismo que ha tenido también una presencia significativa en la educación

⁶ Las políticas de apoyo del BM para los sistemas educativos de sus países integrantes han estado marcadas por ejes asociados con los estilos de desarrollo. Sus orientaciones para financiar a sus miembros se pueden resumir de la siguiente manera: en los años posteriores a su creación su preocupación se centró en la reconstrucción de la Europa y el Japón devastados por la guerra. En los años cincuenta y sesenta buscó apoyar las necesidades más urgentes de sus clientes en Asia y América Latina. En los setenta orientó sus políticas a los programas para abatir la pobreza; y en los años ochenta desarrolló propuestas para equilibrar la balanza de pagos de los países que enfrentaban desequilibrios.

latinoamericana, la CEPAL, cuyo documento: *Educación y conocimiento: eje de la transformación educativa con equidad*, publicado en 1992, ha contribuido a dar direccionalidad a las recientes propuestas educativas para la región.

En las últimas décadas, particularmente desde los ochenta, la educación pública ha sido objeto de diversas críticas en torno a sus resultados y, aun cuando su demanda en los países de América Latina no ha sido completamente satisfecha, sus recursos han disminuido. Esta insatisfacción está asociada a la crisis y a la reestructuración de la sociedad capitalista latinoamericana. Recientemente se ha señalado por ejemplo, que en la región aún existen 40 millones de analfabetos y además no se ha alcanzado la meta de que todos los jóvenes de 15 años asistan a la escuela⁷

Uno de los aspectos que impide la solución a este problema es la disminución de los recursos destinados a este sector cuya justificación está asociada a lo que el pensamiento dominante ha ponderado con la noción de calidad, la cual, desde el punto de vista de los organismos internacionales, ha disminuido sensiblemente. No obstante que sólo se tienen datos sobre la calidad para las últimas décadas, este concepto ha servido de ariete para justificar el recorte creciente de sus recursos y buscar otras fuentes de financiamiento.

Esta disminución tiene como referente fundamental la transformación que el Estado ha sufrido en las últimas décadas. En este sentido no es ocioso reiterar que la educación pública nació con el Estado nacional y si este se transforma el cambio afecta, desde luego, de distinta manera a los sistemas educativos.

⁷ Rodal, Fernando, "Hay 40 millones de analfabetos en América Latina a causa del modelo neoliberal", *La Jornada*, México, 14/03/05.

Hay que apuntar que el impulso de la educación para el caso de los países latinoamericanos permitió por un lado, legitimar al Estado nacional y aceptar la legalidad de sus acciones y por otro, contribuyó a apoyar la industrialización sustitutiva de importaciones en la posguerra, fenómeno vinculado al nacionalismo así como a la integración de los Estados nacionales.

Conviene señalar que los gobiernos latinoamericanos, al asumir las directrices que imponen los organismos internacionales, definen a la educación sólo como desarrollo individual y no como desarrollo social y colectivo. Un ejemplo de esto es el sistema educativo chileno que estableció su modelo con un enfoque neoliberal desde la década de los setenta; sin embargo, los resultados de su desempeño mostrados en el Program of international Students Assessment (PISA) que la OCDE aplica a sus países miembros, lo ubica en los últimos lugares, junto con otros países de América Latina, lo cual deja en claro que estas políticas no solucionan los problemas de la calidad y si agudizan las desigualdades sociales⁸.

En este trabajo se apuntan algunas de las propuestas internacionales de los organismos supranacionales así como los debates en que se inscriben las nuevas tendencias que buscan justificar los cambios y reformas educativas con criterios derivados de contextos distintos a los de América Latina y por otro lado, se señalan los aspectos más significativos de estas propuestas.

⁸ Tiana, Alejandro, "En América Latina la educación no es prioridad social", *La Jornada*, México, 27/07/03.

3.1.1. La UNESCO: su papel en la educación.

Desde la creación de la UNESCO en la posguerra, este organismo ha jugado un papel muy importante, particularmente en el terreno educativo en todos los países del mundo. No obstante, que su papel se ha reducido a la elaboración de propuestas y a su difusión en el orbe con todo el apoyo que le proporciona la ONU su rol, en la última década ha disminuido sensiblemente ante las propuestas que impulsa el BM⁹.

Conviene señalar, sin embargo, que el papel de la UNESCO como organismo internacional en el ámbito educativo siempre ha sido significativo. Por ejemplo, en los años setenta, impulsó el *Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*; propuesta que surgió como resultado de la petición que distintos ministros de educación del continente le hicieron y cuyo proyecto fue aprobado en 1981¹⁰.

Ya en los años sesenta la UNESCO, había examinado, los problemas por los que atravesaba la educación y había elaborado distintos documentos que posteriormente repercutirían en los sistemas educativos marcando pautas dentro del enfoque de la tecnología educativa.

⁹ A este respecto Courtney señala: "The role played by UNESCO in education and development co-operation is rather different from that of other agencies. UNESCO is a multilateral agency, having almost universal membership. But it is not an aid agency in the same way as other multilaterals, such as the World Bank and the other development banks, since it does not provide loans to developing countries. It does, however, engage in development co-operation with a development co-operation with funding from other sources, acting in concert with a developing, country or countries, on a project or programmatic basis, to enhance and/or strengthen an institution or sector", Courtney, Win, "Education and Development Co-operation: a UNESCO Perspective", en King, Kenneth y Lene Buchert (edit), *Changing International Aid to Education*, UNESCO, París, 1999, p. 119.

¹⁰ Hay que señalar que la aprobación definitiva de este proyecto se llevó a cabo en la XXI Reunión de la Conferencia General de la UNESCO celebrada en Quito, Ecuador en 1981. Desde entonces, el proyecto ha impulsado diversos encuentros, reuniones y conferencias que han apoyado cambios asociados a su pensamiento.

Otro documento importante fue el que elaboró en 1974 el mismo organismo y que tuvo como contexto los movimientos estudiantiles que aparecieron en el mundo, como en el caso de Francia. Este documento al que aludimos fue auspiciado por la UNESCO y conocido con el nombre: *Aprender a ser*, cuyo eje fundamental fue la noción de educación permanente en un periodo en el que los sistemas educativos eran objeto de una dura crítica.

Con esta tradición de diseñar propuestas sobre la educación, a mediados de la década de los noventa se conformó un grupo de trabajo que elaboró un estudio denominado Informe Delors¹¹, también llamado *La educación encierra un tesoro*, el cual tuvo como misión analizar y reflexionar sobre los desafíos de la educación y presentar sugerencias y recomendaciones que pudieran servir de programa de acción¹². Auspiciado por este organismo y publicado en 1996, ha circulado profusamente en América Latina¹³. Este documento desde luego no es el único, producido en los últimos años pero es uno de los más importantes porque sistematiza, con el apoyo de diversos intelectuales del mundo, su experiencia en la educación.

El informe Delors apunta cuatro pilares de la educación, uno de ellos es *aprender a vivir juntos*. Esta propuesta es una utopía, en la medida en que la sociedad

¹¹ Delors había sido, antes de encabezar esta comisión, ministro de educación y hacienda y especialista de la Comisión Europea (1985-1995) y el grupo estuvo integrado por investigadores de distintos países de todos los continentes quienes trabajaron desde 1993 hasta la publicación del documento en 1996.

¹² Los trabajos encomendados a la comisión se llevaron a cabo a lo largo de casi tres años con diversas reuniones en distintos países: París 1993, Dakar 1993; París 1994, Vancouver 1994, Santiago de Chile 1994, París 1995, Túnez 1995 y Nueva Delhi 1996. El resultado es un amplio documento dividido en nueve capítulos que desarrollan un análisis que va desde la perspectiva del mundo global hasta las propuestas de cooperación internacional y cuyo aporte ha sido denominado como los cuatro pilares de la educación: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir juntos.

¹³ Los intelectuales fueron: In'am Al Mulfti de Jordania; Isao Amagi de Japón; Roberto Carneiro de Portugal; Fay Chung de Zimbawe; Bronislaw Geremek de Polonia; Aleksandra Kornhauser de Eslovenia; Michael Manley de Jamaica; Marisela Padron Quero de Venezuela; William Gorhan de Estados Unidos; Marie-Angehque Savané de Senegal; Karan Singh de India; Rodolfo Stavenhagen de México; Myong Wong Surirde de la República de Corea y Zohu Nanz Hao de China. *Vid.*, Delors, Jacques, *La educación encierra un tesoro*, París, UNESCO, 1997, pp. 287-288.

latinoamericana cada día se vuelve más desigual y con una creciente exclusión de los sectores pobres y marginados. Con este postulado el informe de la UNESCO sesga las posibilidades de crítica al neoliberalismo cuyos resultados han profundizado las desigualdades educativas.

Por otro lado, las propuestas del documento responden más a las necesidades y preocupaciones de las sociedades desarrolladas y no a los países que no han alcanzado niveles mínimos de bienestar social. Por otra parte, el informe recoge las funciones del Estado en cuanto a su responsabilidad educativa pero le asigna un papel distributivo que establece criterios y evaluaciones para los sistemas educativos restándole fuerza a la posibilidad de detener la corriente privatizadora, con lo cual acepta esta tendencia.

La UNESCO, sin embargo, como señala Courtney¹⁴, ha tenido más bien un papel intelectual y ético que promueve cambios a través de estudios e investigaciones educativas. Este organismo en las últimas décadas, en el contexto de la profunda crisis económica que viven los países latinoamericanos, ha impulsado desde sus diversas agencias estas funciones a las que se han aludido¹⁵. No obstante sus propuestas, en la mayoría de los casos, también están asociadas a las de otros organismos internacionales, en particular el BM.

Por ejemplo, sus más importantes planteamientos en los últimos años han sido entre otros: el acceso universal a la educación básica y la superación del analfabetismo; la educación de calidad con equidad para todos a lo largo de la vida; la educación básica como tarea de todos; la educación como un derecho humano, para la paz y el

¹⁴ Courtney, Wyn, *op.cit.*, p. 119.

¹⁵ *Íbidem*, p. 120.

desarrollo sustentable; el mejoramiento de la inversión en la educación y, los medios de comunicación social y las nuevas tecnologías¹⁶.

Las actividades de la UNESCO para apoyar las propuestas que se han señalado han sido difundidas en conferencias y discusiones en las que han participado los distintos ministros de educación en el mundo y particularmente en América Latina. Sin embargo, la mayoría de las discusiones se insertan en las recomendaciones que otros organismos como el BM y la OCDE han impulsado en el mundo.

Por ejemplo, la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* en 1990 estuvo avalada también por el BM y el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En efecto, estas iniciativas, aun cuando las impulsó la UNESCO también participó el BM como organismo de financiamiento que garantizara la puesta en marcha de estas propuestas en América Latina¹⁷.

Como puede observarse, hay significativa coherencia entre las propuestas de la UNESCO, con las de otros organismos. Por ejemplo, en el caso del acceso a la educación y el analfabetismo que no se han logrado superar. El asunto de la calidad y la equidad que, si bien se han difundido de manera abundante, en general, no se han alcanzado. Asimismo, la propuesta de la *educación como una tarea de todos* del informe Delors favorece que el Estado se desresponsabilice de la educación, pues

¹⁶ Una revisión más detallada de cada una de estas propuestas muestra la coherencia con las que el BM ha fomentado en las dos últimas décadas particularmente, el asunto de la calidad y la prioridad que asigna a la educación básica en detrimento de la educación superior

¹⁷ La *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* aprobada en 1990, como ya se ha reiterado, constituye uno de los puntos de referencia de mayor importancia que ha contribuido a estimular por un lado, el interés por la educación y por otro, ha favorecido el apoyo financiero para su desarrollo; cuyas implicaciones son la aceptación de los supuestos neoliberales. Por ello no es casual que en esta declaración también participara el BM como agencia de financiamiento comprometida con los proyectos aprobados en esta conferencia, la cual considera también sus propuestas.

sugiere promover una mayor inversión para la educación a través de la diversificación de su financiamiento, es decir, la orienta hacia su privatización.

3.1.2. La propuesta de calidad de la OCDE.

Con la profunda reestructuración capitalista en los ochenta, el crecimiento del desempleo y el descenso de la tasa de natalidad en Europa empezó a surgir la idea de que la escuela había sido incapaz de preparar adecuadamente a los ciudadanos para la vida laboral. Por otro lado, con la disminución de las tasas de natalidad y la disminución del crecimiento de las escuelas, la preocupación de los países del viejo continente se centró en el rendimiento de los profesores, lo cual promovió la crítica a las ideologías dominantes de igualdad y comenzó a resurgir el proyecto conservador que postula una intervención menos activa del Estado y un apoyo firme a la economía del mercado centrado en el esfuerzo individual, fomentando la intensificación del consenso para apoyar estas propuestas.

Desde los años ochenta, en los países miembros de la OCDE¹⁸ se ha impulsado la necesidad de elevar la calidad de la educación. Este término ha entrado y se ha difundido de manera sistemática en el vocabulario de los educadores, el cual en otros

¹⁸ La OCDE, creada en 1961, es un foro de consulta y coordinación entre gobiernos, en el que se discuten y analizan políticas económicas, financieras, ambientales, industriales, tecnológicas, científicas, laborales, comerciales y educativas de los países miembros y de otros no miembros interesados en las recomendaciones o comentarios de este organismo. Su objetivo es impulsar el crecimiento de la economía mediante la coordinación de políticas entre los países miembros, y estimular esfuerzos para el desarrollo de otros países. Los países fundadores de la OCDE fueron Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, EE.UU., Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Subsecuentemente se han incorporado los siguientes países: Japón (1964), Finlandia (1969), Australia (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), la República Checa (1995), Hungría (1996), Polonia (1996), Corea del Sur (1996). El principal requisito para ser miembro de la OCDE es liberalizar progresivamente los movimientos de capitales y de servicios, incluyendo los servicios financieros. Cada país integrante se compromete a aplicar los principios de: liberalización, no discriminación, trato nacional y trato equivalente. Al mismo tiempo los países miembros se comprometen a aplicar tales principios.

tiempos tuvo como referente, entre los más usados, la excelencia. Pero es a partir de estos años que el concepto se ha incrustado en el discurso educativo provocando un debate sobre su persistencia en este ámbito.

El interés por este concepto, no corresponde únicamente a este organismo; también está presente en el discurso del BM y la CEPAL, entre otros. Hay que señalar que la preocupación de la OCDE en la cuestión de la calidad procede de temas anteriores que se ilustran claramente en las afirmaciones de un informe denominado *Compulsory Schooling in a Changing World*¹⁹ resultado de una investigación llevada a cabo por este organismo en 1983.

Este documento confirma lo que hicieron los países desarrollados para promover reformas curriculares las cuales, sin embargo, no fueron acompañadas de la consideración de aspectos cualitativos que tienen que ver con las exigencias que la sociedad pide a las escuelas²⁰. Ello obligó a la OCDE a reconocer y justificar el interés por considerar las necesidades de la sociedad y su participación en esta tarea. De manera que las preocupaciones por el papel de la escuela se orientaron hacia la noción de calidad, la cual, con su polisemia, fue avanzando en el campo educativo desde los países europeos y Estados Unidos hasta América Latina.

¿Por qué ha cobrado tanta relevancia el término calidad traducido en diversas políticas y prácticas educativas en cada país? Evidentemente los años sesenta y setenta han ejercido una profunda influencia en las percepciones de los sistemas educativos. Estas décadas fueron de crecimiento educativo en términos cuantitativos. Una de las expectativas era que la educación constituía un camino seguro para la

¹⁹ OCDE, *Compulsory Schooling in a Changing World*, París, 1983.

²⁰ *Ibid.*, p. 145.

movilidad social. El antecedente inmediato fue, desde luego, la reconstrucción de la Europa devastada por la guerra, lo cual promovió un optimismo por un mundo mejor; por ello la reconstrucción, el crecimiento y la educación parecían el mejor camino para conseguirlo.

Al mismo tiempo, en aquellos años se elevó la tasa de natalidad y las escuelas crecieron; el problema fue entonces construir suficientes escuelas para los niños y jóvenes así como la formación de profesores para atenderlos. Sin embargo, las economías de los países miembros de la OCDE tropezaron en la década de los setenta con el shock de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de desempleo que afectaron a los jóvenes con mayor fuerza y posteriormente a los adultos.

A mediados de los ochenta se llevó a cabo en los Estados Unidos una reunión de los ministros de la OCDE (1984) en la cual un tema fundamental fue la calidad de la educación básica. En efecto, una de sus conclusiones fue que la calidad de la educación de este nivel en las sociedades modernas incluyera una mejor preparación para la vida de adultos que exigiera de la escuela un rendimiento eficaz²¹. A partir de esta reunión el trabajo de la OCDE en relación con la calidad fue avanzando a través de un conjunto de conferencias internacionales cuyo eje ha sido esta problemática.

Una muestra de los temas de estas conferencias se presenta a continuación: *Curriculum esencial y destrezas esenciales* en 1985; *Dirección escolar* en 1986; *Calidad de la educación, el papel vital de los profesores* en 1986; *Evaluación y supervisión del sistema escolar* en 1986; *Core Skills and the Curriculum; the Role of the School Leaders in School Improvement; The School, and the School Improvement; Quality in Education,*

²¹ Citado por OCDE, *Escuela y calidad de la enseñanza. Informe internacional*, Paidós, 1991, p. 14.

*the Vital Role of Teachers; Evaluation and Monitoring of the School System*²², entre los más importantes.

Como puede observarse, las propuestas sobre la calidad de la educación, están pensadas fundamentalmente para los países europeos más industrializados y no para los menos desarrollados como los de América Latina, que tienen contextos diferentes²³. Sin embargo, estas iniciativas han sido consideradas también para los países del resto del mundo.

3.1. 3. Política educativa del BM.

El BM es uno de los organismos dentro de la ONU que aborda aspectos educativos a través de apoyos financieros. Fue creado para contribuir a la reorganización económica de la posguerra. Los países miembros de este organismo tienen como función fomentar el crecimiento económico y alentar una economía basada en el mercado.

Al iniciar sus actividades, el BM tuvo como política de financiamiento brindar apoyo y asistencia para la reconstrucción y desarrollo de los países europeos devastados por la guerra; sin embargo, posteriormente amplió su ámbito de acción y creó instituciones afiliadas para satisfacer necesidades de los países denominados en desarrollo. La orientación de su política se basa en lineamientos vigentes para el desarrollo de proyectos a nivel mundial comprometidos con los países más desarrollados.

²² *Ibid.*, p. 17.

²³ México, se incorporó a este organismo hasta 1994 con lo cual se ha comprometido con distintas políticas impulsadas por la OCDE en diversos aspectos tanto económicos como sociales; dentro de estos destaca el aspecto educativo.

El BM en los años setenta diseñó una política específica hacia el sector educativo de sus países miembros. En estos años elaboró documentos que rigen sus políticas dirigidas hacia este sector²⁴. En la década de los setenta, cuando el BM manifiesta su preocupación por los sistemas educativos, los países de la región muestran una expansión de los mismos asociada a sus ideas. Sus directrices en este periodo fueron: la identificación de la educación como problema y el reconocimiento de que ésta debía expresarse en la expansión que respondiera a la demanda como resultado del crecimiento demográfico.

Por otro lado, en estos años los países miembros del BM estaban comprometidos con la universalización de la educación primaria. De manera que sus apoyos financieros se dirigieron a la acelerada expansión de los sistemas educativos y hacia la atención a los problemas de la pobreza.

De tal suerte que las recomendaciones que hacían a sus miembros partían de la idea de cubrir la demanda a través de los siguientes lineamientos: reducir los costos educativos mediante la formación extraescolar; una educación más eficaz y productiva por la vía de la reforma a los planes de estudio utilizando la radio, la televisión y la instrucción programada; explorar de nuevas formas de financiamiento; y promover estudios de gestión para mejorar la planificación y la fiscalización de los sistemas educativos²⁵.

De manera que en los años setenta los esfuerzos del BM en la región buscaban fomentar la educación bajo los siguientes principios: poner al alcance de todos el

²⁴ Bracho, Teresa, *El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial*, México, CIDE, 1993, pp. 61-88.

²⁵ *Íbidem*, p. 66.

mínimo de educación básica; utilizar criterios selectivos para la educación y capacitación; considerar al sistema educativo como una entidad integrada; y la búsqueda de la igualdad de oportunidades para la educación²⁶.

Indudablemente que tales criterios fueron las líneas sobre las cuales se gestaron y desarrollaron los proyectos educativos de los años setenta en la región. En este periodo, el crecimiento educativo fue la prioridad fundamental para la mayoría de los países latinoamericanos²⁷.

La política educativa mexicana de la primera mitad de la década de los setenta, por ejemplo, giró en torno a un eje que coincidía con las propuestas del BM: la modernización se entendía como reforma educativa y como proceso en un doble sentido: por una parte, como administración cuyo objetivo era aumentar la eficiencia del sistema educativo y por otro, la búsqueda de la racionalización, inscrita en una amplia modernización de la vida social del país y como necesidad de planeación y formación de recursos humanos calificados para el desarrollo económico.

Sin embargo, los procesos de ajuste económico impuestos en América Latina en los años sesenta y setenta y las políticas económicas que siguieron los países de la región derivadas del FMI, provocaron la reducción de los recursos destinados al sector educativo. En tal sentido, se puede señalar como resultado de este profundo proceso

²⁶ *Íbidem*, pp. 68-69.

²⁷ Al observar el desarrollo educativo de estos años, en el caso de México por ejemplo, se nota cómo las orientaciones del BM incidían en su desarrollo educativo. En los setenta el Estado mexicano buscó impulsar un ambicioso Plan Nacional de Educación. En efecto, la política educativa de este periodo correspondiente al sexenio de López Portillo (1976-1982) planteaba entre sus prioridades: 1. Ofrecer educación básica a toda la población, particularmente la que se encontraba en edad escolar. 2. Vincular la educación con el sistema productivo de bienes y servicios y, 3. Elevar la calidad de la educación. *Vid.*, Mendoza, José Javier, "Apuntes sobre las tendencias recientes de las políticas educativas en México dentro del contexto latinoamericano", en UPN, *Política educativa y marcos normativos*, UPN, México, 1996, pp. 123-124.

de ajuste la cancelación de proyectos de expansión educativa, que hasta la década de los setenta fueron las recomendaciones de los mismos organismos internacionales²⁸.

En esta perspectiva, los ajustes a la economía exigieron a las políticas educativas renunciar a la expansión como resultado de la reestructuración económica con un discurso de contención de la demanda, asumiendo la noción de la calidad de la educación que empieza a cobrar importancia²⁹. Una revisión somera de las políticas de ajuste en general, y los cambios que promueve permiten observar que esto ha deteriorado severamente a los sistemas educativos latinoamericanos.

Conviene señalar que el financiamiento que otorga el BM, aunque se autodenomina cooperación o asistencia técnica, en realidad se trata de préstamos de tipo convencional cuya implicación es el pesado rigor de las reglas financieras y las políticas inherentes al proceso de financiamiento comercial³⁰.

Los créditos que el BM proporciona a sus clientes tienen dos modalidades de financiamiento: el primero denominado *Investment Loans* (créditos de inversión) y constituyen el financiamiento más tradicional que tuvo vigencia hasta finales de los años setenta. Según esta modalidad, los intereses eran contratados a tasas fijas y la participación del BM se limitaba a la definición de las condiciones del funcionamiento, a

²⁸ Bracho hace hincapié en los cambios sustantivos en la política del BM al establecer parámetros para financiar proyectos educativos en América Latina. En los años setenta reconocía dos grandes problemas en la región: la desigualdad y la pobreza. En los años ochenta la propuesta del Banco se orientó hacia la educación en el contexto del desarrollo, visto no sólo desde el punto de vista del crecimiento económico, sino de la noción de desarrollo global. En los noventa el aspecto distintivo de su política fue la prioridad a la educación primaria y particularmente su preocupación por elevar su calidad y reforzar los mecanismos que den independencia y responsabilidad a los planteles escolares. *Vid.*, Bracho, Teresa, *op. cit.*

²⁹ Asimismo, hay que señalar que las políticas de ajuste establecen la restricción del incremento de profesores en los sistemas educativos de la región así como del personal de apoyo a los mismos a través de la reducción al presupuesto educativo. De la misma manera se disminuye el gasto general orientado al mantenimiento de las escuelas para focalizarlo a los sectores de extrema pobreza, factor crítico que incide entre otros, en los resultados educativos de la región.

³⁰ Fonseca, Marília, "El Banco Mundial y la educación. Reflexiones sobre el caso brasileño", en Gentili, Pablo, *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*, México, UACM, 2005, p. 258.

la supervisión de la ejecución y a las evaluaciones de la eficiencia económica y social de los proyectos.

A partir de los ochentas el BM adoptó otra modalidad de préstamo denominada *Policy Based Loans* (crédito con base política) destinados a promover políticas de ajuste estructural en los países en desarrollo afectados por el desequilibrio económico que caracterizó a estos años. Este tipo de préstamos influyen de manera más directa en las políticas económicas de los países solicitantes de préstamos porque incluyen, tanto el control de la inversión en el sector público y la realización de reformas administrativas, como en la estabilización monetaria y el apoyo al sector privado. Esto significa que las medidas dirigidas por el BM para lograr la estabilidad macroeconómica exigida como requisito para obtener créditos son definidas para los países receptores en estrecha colaboración con el FMI y constituyen una condición previa para la concesión de préstamos.

Estas condiciones evidencian el control que este organismo ejerce sobre los préstamos para condicionar a los países menos desarrollados y establecer sus políticas educativas. Hay que señalar que, a partir de los ochenta, los proyectos y programas que han recibido más apoyo del BM han sido los relativos a la educación básica, la capacitación de maestros, la alfabetización, así como la eficiencia interna y externa de las instituciones con el fin de incrementar la productividad. De esta manera, este órgano tiene la capacidad de orientar sus propuestas derivadas del pensamiento neoliberal.

La historia de su política de apoyo a sus países miembros revela que sus iniciativas sobre la educación se fueron estableciendo de manera más significativa a partir de los años ochenta; y fundamentalmente sus propuestas cobran una importancia fundamental en los noventa. En estas dos décadas sus políticas se han centrado en la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos. El cuadro 3.1 muestra este desarrollo.

CUADRO 3.1.
POLÍTICAS DEL BM EN SEIS DÉCADAS

DÉCADAS	ORIENTACIÓN DE SU POLÍTICA
Cuarenta	La reconstrucción de Europa y Japón devastados por la guerra
Cincuenta	Apoyo a las necesidades de sus clientes en infraestructura
Sesenta	Préstamos en condiciones concesionadas a los países en desarrollo a) Educación, formación técnica y profesional. b) Enseñanza secundaria general
Setenta	Aliviar la pobreza. c) Educación como expresión de la demanda. d) Distribución educativa para atender a la pobreza. e) Compromiso con la universalización de la primaria para los años ochenta. f) Reducción de costos mediante formación extraescolar. g) Educación eficaz y productiva mediante la aplicación de programas y tecnología. h) Exploración de nuevas formas de financiamiento. i) Estudios de gestión para mejorar la planificación y fiscalización.
Ochenta	Préstamos con base política
Noventa	a) Mejorar la calidad y eficiencia de la educación, particularmente de la primaria. b) Aumentar la eficiencia y eficacia educativa

Como puede observarse en el cuadro anterior, en las tres últimas décadas el BM ha jugado un destacado papel para orientar las políticas educativas de sus países miembros, en particular con dos propuestas de las que se derivan diversos mecanismos: en primer lugar, la prioridad que otorga a la educación básica y, en segundo el mejoramiento de la calidad y su eficiencia, como ejes de las reformas educativas.

El cuadro 3.2. muestra con mayor detalle las prioridades y criterios que este organismo ha establecido en las tres últimas décadas. En particular, tres aspectos: por un lado, las iniciativas de privatización de los sistemas educativos, por otro, la calidad como eje de las reformas educativas y, finalmente, la gestión, asociada a una visión empresarial de la educación

CUADRO 3.2.
POLÍTICA DEL BM EN EDUCACIÓN BÁSICA EN LAS TRES ÚLTIMAS DÉCADAS

DÉCADAS	PRIORIDADES	CRITERIOS
Años setenta	Redefinición de la educación básica	<ul style="list-style-type: none"> a) Considerar a la educación primaria formal sólo como una parte del sistema educativo. b) Reconsiderar la edad de ingreso y duración de los estudios. c) Introducir cambios en la formación de maestros. d) Regionalizar los contenidos educativos. e) Uso de la lengua materna para la enseñanza básica. f) Apoyar los procesos educativos a través de los medios de comunicación.
	Financiamiento y administración	<ul style="list-style-type: none"> a) Explorar fuentes alternativas de financiamiento en la educación particularmente posbásica.
	Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> a) Definir los objetivos y las normas de rendimiento de los sistemas educativos. b) Establecer formas de calificación de profesores. c) Mejorar la planeación y la administración educativa.
Años ochenta	Necesidades básicas	<ul style="list-style-type: none"> a) Educación básica para adquirir conocimientos, actitudes y valores. b) La educación básica para alcanzar otras necesidades como: alimentación, vivienda, etc. c) Educación básica para acelerar el desarrollo a través del trabajo
	Sector urbano	<ul style="list-style-type: none"> a) Materiales educativos pertinentes. b) Adecuada distribución de materiales escolares.
	Sector rural	<ul style="list-style-type: none"> a) Aumentar la calidad y eficiencia de este sector.
	Administración	<ul style="list-style-type: none"> a) Flexibilizar la oferta educativa. b) Mejorar la eficiencia y la calidad.
Años noventa	Prioridad a la educación básica.	<ul style="list-style-type: none"> a) Realizar ajustes estructurales. b) Atención a educación primaria y a las necesidades básicas de aprendizaje.
	Reforzar mecanismos de independencia.	<ul style="list-style-type: none"> a) Aumentar la responsabilidad y capacidad de respuesta de los sistemas educativos públicos. b) Reforzar la autoridad de la administración y su efectividad c) Favorecer la participación de los padres en la escuela
	Primera meta: alcanzar la calidad. Segunda meta: acceso.	

Fuente: Elaboración propia a partir de: Bracho, Teresa, *op. cit.*

3.1.4. Propuesta educativa de la CEPAL.

En relación con la CEPAL es necesario señalar por lo menos dos consideraciones: por un lado, su origen en la posguerra y por otro, sus propuestas

económicas para el continente. Este organismo fue constituido a fines de los años cuarenta, cuando en América Latina se sentían los efectos de la crisis de la posguerra pero también era producto de la decisión de los integrantes de la ONU para establecer organismos regionales que se dedicaran al estudio de los problemas de carácter económico, político y social y propusieran soluciones a los gobiernos, vigilados por las economías más desarrolladas.

En América Latina se había dado ya un cierto grado de industrialización en algunos países como Argentina, Chile y México, lo cual favoreció el interés por acelerar el desarrollo. En este contexto, una de las propuestas de la CEPAL fue la interpretación histórica del desarrollo latinoamericano. Este análisis dio lugar a lo que se denominó etapas de crecimiento hacia afuera y hacia adentro. El primero se identificó con el crecimiento del comercio mundial desde la segunda mitad del siglo XIX y el segundo se interpretó como la aspiración del desarrollo capitalista viable para América Latina.

Esta interpretación permitió justificar las propuestas de protección empresarial para estimular la industrialización, favoreciendo a las burguesías nacionales progresistas contra las conservadoras y del exterior. Por otro lado, la propuesta de este organismo implicaba enfrentar el financiamiento del capital por lo cual aconsejaba recurrir al endeudamiento externo para acelerar el desarrollo. En este sentido insistía en la necesidad de recurrir a créditos públicos y atraer más inversiones externas.

No obstante que la CEPAL es una institución organizada para responder a las demandas de análisis y asesoría para los gobiernos de la región, su condición de organismo dependiente de la ONU impide que ésta asuma posturas radicales, lo cual alienta que profundice sobre las cuestiones técnicas. Por otro lado, si bien es una institución al servicio de los gobiernos latinoamericanos los cuales, en general, tienen

una orientación reaccionaria, hay que resaltar que su papel en el análisis técnico de la economía latinoamericana ha sido muy importante.

En este contexto, los años noventa son particularmente significativos para la educación latinoamericana por dos razones: por un lado, la región se caracteriza por la puesta en marcha de políticas de ajuste económico impuestas por el FMI y por otro, la difusión de una propuesta educativa elaborada por la CEPAL y dada a conocer en 1992, la cual asume los avances de las políticas neoliberales. El documento se denomina: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* y sus objetivos son: la formación de una moderna ciudadanía y el desarrollo de la competitividad de los países³¹.

Para la CEPAL la competitividad internacional -exigencia del neoliberalismo- es el sustento sobre el que se puede construir una nueva ciudadanía; la cual se puede crear con su propuesta. Lograr estos objetivos exige, desde el punto de vista de este organismo, otro tipo de relación entre la educación y la producción³². Con esta tesis se busca reubicar a la educación frente al trabajo. Por ello, los desafíos que plantea vienen a ser el conocimiento y el dominio de los códigos con los cuales circula la información necesaria para la formación de las personas en nuevos valores y principios éticos que busquen el desarrollo de habilidades y destrezas para lograr un buen desempeño en un contexto de mercado.

La CEPAL desde los años ochenta había venido definiendo una agenda de reformas de políticas públicas para la región que apuntaban hacia la tesis de una transformación productiva. Su orientación se resume en tres aspectos que le dan

³¹ CEPAL-UNESCO, *Educación...*, *op. cit.*

³² *Ibidem.*

unidad discursiva. En primer lugar, la incorporación de procesos técnicos que encaren la globalización basada en la competitividad internacional. En segundo lugar, el crecimiento económico sin el cual no puede pensarse en la equidad; y en tercer lugar, la integración latinoamericana y la cooperación interregional que permita contribuir a la transformación productiva.

En este contexto la propuesta de la CEPAL en 1990 *Transformación productiva con equidad* permitió la elaboración de una iniciativa educativa congruente con aquélla la cual se ha puesto en marcha en los países de la región y tiene como condiciones: a) abrir las instituciones educativas a las necesidades de una sociedad de mercado; b) favorecer una gestión que responda a la visión empresarial y c) orientar la carrera magisterial hacia estas necesidades³³.

Esta propuesta, si bien se generó como documento a principios de los noventa, los sistemas educativos latinoamericanos en el contexto de la crisis habían iniciado ya un lento avance hacia la descentralización educativa. Los cambios recientes puestos en marcha en los distintos países de la región son, por un lado, resultado del ajuste económico impulsado por los organismos financieros internacionales y, por otro, su consolidación promovida por el discurso de la CEPAL.

A principios de los ochenta la región había entrado en una severa crisis de larga duración, producto de la reestructuración capitalista, y sus consecuencias muestran efectos devastadores. Los resultados del proyecto desarrollista revelan en este sentido saldos negativos. Sin embargo, la crisis que enfrenta la región tiene también como referente la pesada deuda externa que tiende a incrementar los niveles de pobreza y

³³ Aunque la CEPAL enfatiza la educación como demanda social, al mismo tiempo recomienda los principios de gestión empresarial que son aplicables a la sociedad. *Ibidem*, p. 102.

junto a ésta se observa el fortalecimiento del pensamiento conservador que cuestiona, desde criterios de mercado, la necesidad del retiro del Estado del sector social.

En este contexto, el pensamiento educativo neoliberal establece dos líneas: por un lado, la tendencia privatizadora derivada de la crítica a los sistemas educativos públicos y por otro, su reorganización sustentada en la flexibilidad y la diversificación de la oferta para competir en el mercado. A partir de esto es que los neoliberales imponen retribuciones diferenciadas para los educadores que acrediten exámenes de competencia. Esta política ha permeado las iniciativas educativas de la región, apoyada por los organismos financieros internacionales, como el caso del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño en Chile y la Carrera Magisterial en México.

En este sentido, el discurso educativo neoliberal ha cobrado consistencia en el continente a través de la difusión que la OREALC ha desarrollado en el continente. Ya para los años ochenta y noventa este discurso educativo ha aceptado la direccionalidad impuesta por los organismos internacionales. De hecho, las propuestas educativas en América Latina tienen hoy una coherencia significativa en lo que se refiere a la tendencia privatizadora de la educación, el impulso de la calidad como modelo y la puesta en marcha de nuevas formas de gestión sin considerar las condiciones específicas de cada uno de los países latinoamericanos.

Un esquema que resume la propuesta educativa de la CEPAL se presenta en el cuadro 3.3. En el que se destacan los objetivos, los criterios, los planos y las políticas que propone para la región.

CUADRO 3.3.
PROPUESTA EDUCATIVA DE LA CEPAL

OBJETIVOS	CRITERIOS	PLANOS	POLÍTICAS
-----------	-----------	--------	-----------

a) Formación de una nueva ciudadanía*. b) Competitividad internacional	Descentralización educativa**	Equidad y desempeño***	Políticas de consenso nacional.
---	-------------------------------	------------------------	---------------------------------

* Ciudadanía que implica dos desafíos: la distribución del conocimiento y el dominio de los códigos con los cuales circula la información socialmente necesaria; y la formación de las personas en los valores y principios éticos que favorezcan un buen desempeño en un contexto de mercado.

** Descentralización que significa, según la CEPAL, sentido de proyecto, iniciativa y capacidad de gestión dentro de los centros educativos.

*** Equidad entendida como igualdad formal de oportunidades frente a la oferta y la demanda así como el desempeño que apunta hacia la eficacia, la eficiencia y la evaluación del rendimiento.

3.2. El BM y la CEPAL Coincidencias de política educativa.

No es una novedad señalar que los organismos internacionales como el BM y la CEPAL entre otros, tienen una presencia significativa en los cambios educativos

recientes en América Latina. Hay diversos estudios que documentan algunos aspectos de este fenómeno³⁴.

Para el caso del BM en particular, quienes han revisado su influencia en las políticas educativas en general han sido por ejemplo: Bonal, Bracho, Coraggio, Torres y Zogaib entre otros³⁵. Para el caso de la CEPAL, son pocos los estudios que han abordado el aspecto de la política educativa de este organismo a pesar de que éste ha impulsado políticas para la región y tiene una fundamental importancia para el continente. No obstante, su presencia en las políticas educativas no ha sido suficientemente estudiada para entender las propuestas que impulsa en la región. Quienes han estudiado la CEPAL son, entre otros, Granja y Solano³⁶.

Si bien estos análisis muestran las líneas generales que asumen las políticas educativas del BM y la CEPAL; no se estudian, por ejemplo, las variables que configuran estas tendencias en casos particulares en las reformas en los distintos

³⁴ Algunos estudios indicativos sobre la influencia de los organismos internacionales son, por ejemplo los siguientes: Foster, Jacques, "The New Boundaries of International Development Co-operation", pp. 31-45; Habte, Akilu, "The Future of International Aid to Education: a Personal Reflection", pp. 46-59; Cartorn, Michel, "Aid International Co-operation and Globalization: Trends in the Field of Education," pp. 60-67; McGrath, Simon, "Education, Development and Assistance: the Challenge of the New Millennium", pp. 68-90; Mundy, Karen, "Educational Multilateralism at a Crossroads", pp. 93 – 188; Courtney, Wyn, "Education and Development Cooperation: a UNESCO Perspective" pp. 119-131; Heyneman, Stephen P., "Development Aid in Education: a Personal View" pp.142-146, en King, Kenneth, y Lene Bouchert, *op. cit.*.

³⁵ Bonal, Xavier, "Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina", en *Revista mexicana de sociología*, vol. LXIV, núm. 3, México, UNAM, 2002, pp.3-35; Bracho, Teresa, *op. cit.*; Coraggio, José Luis, "Las propuestas del Banco Mundial para la educación, ¿Sentido oculto o problemas de concepción?", en Coraggio José Luis y Rosa Ma. Torres, *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, México, UNAM y Niño Dávila, 1997, pp. 9-72; Torres, Rosa María, "¿Mejorar la calidad de la educación Básica? Las estrategias del Banco Mundial", en Coraggio, José Luis y Rosa María Torres, *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, México, UNAM y Miño y Dávila, 1997, pp 73-172 y Zogaib, Achar, Elena, "La influencia del Banco Mundial en la Reforma Educativa", en Loyo Brambila, Aurora, *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM Plaza y Valdés, 1997, pp. 101-135

³⁶ Granja, Josefina, "De la educación para el desarrollo a la educación para la transformación productiva con equidad. Los desplazamientos en el discurso para América Latina", en *Revista mexicana de sociología*, núm. 3, México, UNAM, 1997 y Solano Alpizar, José, "Algunas consideraciones en torno a los cambios experimentados por el concepto de educación en el discurso educativo para América Latina desde la segunda mitad del siglo XX", en Alba, Alicia, de *El fantasma de la teoría. Articulaciones conceptuales para el estudio de la educación*, México, Plaza y Valdés, 2000.

países latinoamericanos; como tampoco se identifican los cambios que imprimen estas propuestas en diversos contextos latinoamericanos.

Es por esto que en este trabajo se busca identificar cómo las propuestas de estos dos organismos se reflejan en tres dimensiones específicas de los cambios educativos que se impulsan en las reformas de tres países del continente: por un lado, la visión que promueven sobre la gestión con un sesgo de corte empresarial; por otro, la privatización recomendada por el BM asociada a la calidad que ha dado legitimidad a los procesos de cambio y, las políticas de competitividad y eficiencia para los profesores.

Se seleccionaron estos dos organismos, en primer lugar porque en el caso del BM, éste tiene un paquete de propuestas para impulsar los cambios que recogen estas tres dimensiones que se han apuntado; por otro, la CEPAL coincide también en esas iniciativas al recomendar, por ejemplo, nuevas formas de financiamiento que se orientan a formas de privatización; y finalmente, la propuesta de retribución diferenciada para los educadores que responden a las evaluaciones de competitividad y eficiencia.

Por otra parte, hay otro aspecto a considerar en la discusión de estas propuestas; por un lado, el BM tiene la capacidad de impulsar sus iniciativas porque siendo una institución financiera, proporciona apoyo económico para promover cambios asociados a su política, lo cual favorece que sus lineamientos sean asumidos por los países que reciben préstamos. En el caso de la CEPAL, si bien ésta no puede proporcionar financiamiento, cumple un papel de orientadora a través de asesoría para implantar cambios los cuales son, como se verá en el trabajo, coincidentes con las propuestas de política que propone el BM.

Asimismo, el análisis de estos dos organismos permiten presentar una visión de estas propuestas en el mundo porque, por un lado, el BM es un organismo cuya política se aplica en todo el orbe, en tanto que la CEPAL sólo apoya políticas para el continente; lo cual refleja dos dimensiones del análisis: una perspectiva mundial y otra regional

CAPÍTULO 4
LAS PROPUESTAS DE GESTIÓN DEL BANCO MUNDIAL
EN LA ESCUELA BÁSICA EN BRASIL

4. LAS PROPUESTAS DE GESTIÓN DEL BM EN LA ESCUELA BÁSICA EN BRASIL

Este capítulo aborda la propuesta de gestión para la educación básica brasileña en las dos últimas décadas; iniciativas que han sido impulsadas por el BM y la CEPAL. El planteamiento recupera el desarrollo de la misma desde el ascenso de los militares al poder en 1964 hasta los noventa. En una primera parte se describe la política educativa del régimen militar, posteriormente el origen de la participación social, una tercera parte analiza la gestión escolar puntualizando las experiencias de algunos estados en este país, para finalizar con una discusión de la actual propuesta de gestión derivada de una visión de carácter empresarial.

4.1. El BM¹ y la política educativa del régimen militar (1964-1985).

Las políticas educativas en las dos últimas décadas en el contexto de la crisis, tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en distintos grados de desarrollo, ubican a la educación en el centro de sus preocupaciones en función de dos factores: por un lado, el agotamiento del modelo económico basado en el bajo costo de la mano de obra y la abundancia de materia prima cuyo planteamiento apunta a la necesidad de reorientar los componentes de infraestructura para dirigirlos hacia la competitividad; y por otro, destacar las transformaciones a que se somete a la sociedad y a los sistemas educativos motivados por el avance de la revolución tecnológica y su

¹ El BM, como ya se señaló, es uno de los organismos de la ONU creado en los años cuarenta como uno de los pilares del orden económico de la posguerra. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) mejor conocido con el nombre de BM es propiedad de sus países miembros y su papel es fomentar el crecimiento económico y alentar una economía de mercado. Junto a este también nació el FMI cuyo objetivo, asociado al del BM, es mantener la estabilidad de los sistemas monetarios en el mundo.

impacto en la información así como la aparición de nuevas formas de organización en el trabajo.

En este contexto, la educación en el proyecto neoliberal se entiende no sólo como una exigencia para construir una nueva ciudadanía acorde a esta propuesta sino también como una necesidad de los países para promover y mejorar su productividad en una sociedad en crisis que exige desarrollar nuevos valores asociados al mercado indispensables para el nuevo orden y la competencia internacional².

En los años sesenta y setenta e, inclusive en algunos países como México hasta principios de los ochenta, los esfuerzos de los sistemas educativos tuvieron como eje la preocupación por la demanda de este servicio que permeó substancialmente la política educativa. En esos años este problema se planteó asociado a las bajas tasas de escolarización provocadas por la falta de espacios educativos en las zonas más apartadas de los países de la región. Asimismo, en esta época también se consolidó la idea de que la escuela garantizaba mejores niveles de vida.

Estos esfuerzos por ampliar la cobertura educativa de los países de América Latina fueron apoyados por los organismos de financiamiento internacional como el BM. Esfuerzos que fueron significativos para algunos países latinoamericanos. En el caso de México, por ejemplo, se creó el *Plan de Once Años para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria 1959-1970*. Este proyecto, sin embargo, fue orientado hacia la educación urbana en detrimento de la educación rural. Este plan respondió esencialmente al proyecto de desarrollo urbano y de la industrialización sustitutiva de importaciones del país lo cual permitió dar continuidad al proyecto de *unidad nacional*; de manera que durante los años que van de 1940-1959 los objetivos para este sector

² Vid., en este sentido los planteamientos del documento de la CEPAL-UNESCO, *Educación...*, *op. cit.*

fueron que la educación contribuyera a la consolidación de la unidad nacional y la reducción del analfabetismo: sin embargo, este proyecto, era en cierta medida, producto de la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial ³

No obstante, a pesar de todo este esfuerzo expresado en términos cuantitativos, la instrucción recibida en las instituciones en América Latina, señalan los organismos internacionales, estuvo lejos de corresponder a la inversión destinada a la expansión y al acceso a la educación⁴.

En esta perspectiva el proyecto de expansión educativa en la mayoría de los países de la región, estuvo sometido a diversos factores que lo limitaron: por un lado, las determinaciones del modelo de desarrollo basado en la mano de obra descalificada y barata; y por otro, la abundancia de materias primas y en tercer lugar el ingreso masivo de capitales externos; los cuales favorecieron, de diversas maneras la extrema contradicción de intereses corporativos dentro del aparato de Estado; hecho

³ En el caso de México, por ejemplo, debe señalarse que la expansión de la escuela primaria fue progresiva, concéntrica y selectiva. El crecimiento estuvo basado en una estrategia que partía de los centros urbanos desplazándose en forma paulatina hacia el campo; atendiendo progresivamente a las demandas de los sectores medios y posteriormente a los sectores populares urbanos y finalmente a los campesinos. Este crecimiento concéntrico pasó por tres etapas: en la primera (1959-1970) se atendió a poblaciones mayores de mil habitantes; en la segunda (1970-1976) se inició la atención a zonas apartadas y dispersas mediante organismos administrativos que operaron al margen de la burocracia y en la última (1977-1980) se atendió el rezago a través del programa de primaria para todos los niños. *Vid.*, Latapí, Pablo y Carlos Muñoz Izquierdo, "Conveniencia de redefinir la demanda residual por educación primaria en México", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. IV, núm. 3, México, CEE, 1974 y Rodríguez, Pedro Gerardo, "Expansión y crisis de la educación primaria en México (una visión histórica)", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XVI, núms. 3-4, México, CEE, 1986, pp. 157-176.

⁴ En este sentido, en 1980 en México se clausuró oficialmente la época de la expansión educativa; la escuela primaria, apuntaban las autoridades, estaba en capacidad de atender a todos los niños que la demandaran. Después de varios periodos de reformas y ajustes se había creado la base de un sistema educativo que formara recursos humanos para el crecimiento industrial, consolidando un modelo pedagógico homogéneo que organizaba racionalmente la práctica escolar desarrollando una estructura burocrática que administraba a todo el sistema. Sin embargo, los altos índices de reprobación, el bajo aprovechamiento y deserción masiva pasaron a ser los saldos del periodo de la expansión y por lo tanto los retos fundamentales de los años ochenta. *Vid.*, Rodríguez, Pedro Gerardo, *op. cit.*

que involucró la clase política y a las empresas paraestatales y de servicios en la construcción de espacios escolares.⁵

En este contexto a partir de los años sesenta, pero particularmente en los setenta, el BM había venido prestando cooperación técnica, que en realidad es inversión para la educación en los distintos países latinoamericanos. La cooperación ofrecida por este organismo internacional incluye diversas acciones de apoyo financiero y evaluación a los órganos de decisión central de los países solicitantes de crédito en áreas de política, planeación y gestión educativa así como en el desarrollo de proyectos de financiamiento.

Por su parte la asistencia que brinda el BM se otorga a través de programas de apoyo orientados hacia su financiamiento, elaborados con lineamientos vigentes para proyectos a nivel mundial. Este financiamiento forma parte de su política de asistencia para el desarrollo educativo y empezó a aplicarse de manera sistemática desde los años setenta. A partir de entonces es el organismo internacional más importante de financiamiento para los sistemas educativos de sus países afiliados.

Fonseca señala que para el caso de Brasil, en las tres últimas décadas se financiaron tres proyectos⁶. Durante el periodo 1970-1990 el BM definió su política de crédito a la educación, como cooperación o asistencia técnica asociada a préstamos convencionales de manera que: "... os créditos concedidos à educação são parte de projetos econômicos que integram a dívida externa do país para com as instituições

⁵ Esto, aunado a los costos de la expansión cuantitativa de los sistemas educativos de los gobiernos nacionales provocó, en general, que los sectores asociados a la escuela pública se convirtieran en clientes cautivos, Namo de Mello, Guiomar, "La gestión en la escuela en las nuevas perspectivas de las políticas educativas", en *La gestión pedagógica*, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC, 1992.

⁶ Vid., Fonseca, Marília, "O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional", en Portela de Oliveira, Romualdo, *et al.*, (org.), *Política educacional. Impasses e alternativas*, Brasil, Cortez editora, 1995, p. 85.

bilaterais, multilaterais e bancos privados”⁷. Sin embargo, a pesar de que a principios de los sesenta el BM inició sus proyectos de apoyo financiero a los sistemas educativos de la región a finales de la siguiente década esta cooperación técnica internacional ya era cuestionada por algunos sectores sociales de los países receptores lo cual evidentemente provocó polémicas en cuanto a los beneficios de éstos apoyos⁸. Sin embargo, hay que señalar que la cooperación del BM a Brasil data de los años treinta⁹, aunque ésta desde luego no había cobrado tanta importancia

En los años cincuenta, a pesar de las críticas de diversos grupos sociales hechas al BM sobre su apoyo financiero y su cooperación técnica, sus propuestas avanzaron lentamente en este país¹⁰. De manera que ya en los años sesenta los apoyos destinados a la asistencia técnica fueron administrados bajo el proyecto norteamericano de la Alianza para el Progreso (ALPRO).

Por estos años el interés de los Estados Unidos por la industrialización latinoamericana estuvo marcado por el carácter político que asumió este modelo, incluso en contra de los intereses terratenientes. En este contexto surgió la ALPRO que

⁷ *Íbidem*, p. 86.

⁸ En efecto, Fonseca señala que “O debate polarizou-se, de um lado, entre aqueles que consideravam a cooperação técnica e financeira como um processo benéfico, enquanto ajuda directa ao desenvolvimento. Nesta ótica, a produção de certos efeitos nocivos no quadro da cooperação, decorreriam exclusivamente de condições endógenas e conjunturais do país beneficiário, tais como a ausência de preparo gerencial e de eficiência operacional para o cumprimento dos objetivos propostos. *Íbidem*.”

⁹ En este sentido, continúa Fonseca que “... como um estágio de intensa integração entre associações de educadores, brasileiras e norte-americanas. Essa cooperação contribuiu para que o ideal de universalização do ensino básico integrasse os primeiros planos educativos do início dos anos 60, assim como a Lei Brasileira de Diretrizes e Bases de 1961”. *Íbidem*, p. 88.

¹⁰ Esto significó que: “A partir dos anos 50, a cooperação técnica concretiza-se no âmbito de acordos econômicos entre os governos brasileiro e norte-americano, sob orientação internacional no âmbito de uma inetrção política bilateral, tendo em vista que os aportes financeiros à educação são originários de transações económicas, como, por exemplo, o “Acordo para Assistência ao Comércio Agrícola”, que destinava 15% dos recursos para as actividades de cooperação técnica”. *Íbidem*.

asumía el supuesto de que el desarrollo seguido por la región era incompatible con la estructura política social y económica existente que servía de fundamento a los grupos.

Kennedy (1961-1963), señalaba que la ALPRO se constituiría en una revolución pacífica que transformaría a América Latina. Sin embargo, ésta era, una propuesta que contrarrestaba los procesos revolucionarios latinoamericanos como el de Cuba. Esta iniciativa buscaba impedir los avances del comunismo y establecer requisitos a los países para elaborar programas económicos sometidos a expertos dirigidos por Estados Unidos.

Por su parte el periodo que va de los años setenta a los noventa el BM redefinió una concepción de apoyo a la educación donde se precisan los principios para la concesión de créditos para este rubro. Hay que apuntar que hasta los ochenta este organismo consideraba a la educación como un factor directo del crecimiento económico¹¹.

Asimismo, conviene señalar también que originalmente el BM al iniciar sus actividades en 1946, tuvo como política de financiamiento, como ya se ha apuntado, brindar asistencia para la reconstrucción y el desarrollo de Europa y el Japón devastados por la guerra, sin embargo, con el tiempo, amplió su ámbito de acción hacia el desarrollo económico de otras regiones del mundo entre ellas América Latina.

Hay que destacar, por otro lado que en los años sesenta, a diferencia de los cincuenta, el apoyo a los proyectos de educación se orientaron hacia la educación

¹¹ Como señala de Oliveira: “Na atualidade, quando as ideias de cunho neoliberal tornam-se hegemônicas, as políticas públicas têm sido diretamente determinadas por uma concepção que entemde ser negativa a intervenção estatal nas áreas sociais”, Oliveira, Ramón de, *A (des)qualificação da educação profissional brasileira*, São Paulo, Cortez editora, 2003, p. 43.

media (segundo grau) pero, para finales de los años setenta la política del Banco se canalizó a la educación primaria (primer grau) cuyo objetivo era, entre otros, asegurar a la población una educación básica de bajo costo.

Esta preocupación por la educación básica¹² promovió la creación de medidas compensatorias que buscaban fortalecer este nivel educativo. Durante este periodo esto significaba que: “Os resultados atribuem ao nível primário maior capacidade de preparação da população feminina para a aceitação das políticas de planejamento familiar e também para o estímulo à intensificação de sua participação na vida produtiva, especialmente no setor agrícola”¹³.

En resumen, los proyectos más importantes apoyados por el BM entre los años setenta y noventa indican que el primero fue puesto en marcha entre 1971-1978 y buscaba la mejoría y la expansión de la enseñanza media y el segundo proyecto desarrollado entre 1974-1979 tenía como finalidad prestar cooperación técnica a la educación primaria y a los problemas de retención escolar.

Por otro lado, otro fenómeno asociado al anterior, como señala Cunha, es que: “O regime militar favoreceu enormemente a iniciativa privada no campo educacional. Os agentes e colaboradores do golpe de Estado de 1964 fiseram parte ou tinham afinidades político-ideológicos com os grupos que defenderam um projeto de *Lei de diretrizes e bases da educação nacional-LDB*, de orientação privatista, que deu origem

¹² La educación básica en este país está integrada por preescolar constituido para niños menores de siete años; y un primer nivel (primer grau) obligatorio y gratuito para niños entre siete y catorce años que comprende ocho años de escolarización. Este nivel constituye una fusión del antiguo nivel de enseñanza común de cuatro series para niños de siete a diez años y la enseñanza media del primer ciclo también de cuatro años para adolescentes de once a catorce años señalados en la ley núm. 5.692 del 11 de agosto de 1971. El segundo grau constituye tres o cuatro series destinadas a favorecer habilidades profesionales de nivel medio para alumnos de entre 15 y 18 años y el tercer nivel (tercer grau) es para la educación superior.

¹³ Fonseca, Marília, *op. cit.*, p. 96.

á Lei nº 4.024, de dezembro de 1961”¹⁴. En efecto, la estructuración del sistema educativo previsto por la LDB (1961) favorecía los intereses privados al transferir a los consejos de educación importantes competencias antes concentradas en los cargos ejecutivos¹⁵.

Por su parte, conviene destacar que la política económica de los gobiernos militares apoyó un gran crecimiento del poder estatal favoreciendo también una economía orientada en gran medida al mercado externo. No obstante “Os grupos econômicos (privados) passaram a acusar o Estado pela crise dos anos 80, desde a retomada do processo inflacionário até a manutenção de uma grande, onerosa e desnecessária burocracia, passando pela crescente dívida interna, atribuída à necessidade de empréstimos a juros cada vez mais altos, alimentando uma especulação financeira sem precedentes”¹⁶.

Una periodización, como referencia para entender, la política educativa del gobierno militar en Brasil¹⁷ se puede dividir en dos etapas: la primera, correspondió a la adopción de una forma racional tecnocrática que permitió la formulación de un proyecto educativo cuyo eje fue que la cuestión social y política se reducía fundamentalmente a cuestiones técnicas y de gestión estatal; que no consideró la profundización de la crisis de esos años.

¹⁴ Cunha, Luiz Antônio, “Educação pública: os limites do estatal e do privado”, en Portela de Oliveira, Romualdo (org.), *op. cit.*, p. 12.

¹⁵ *Íbidem*, p. 12.

¹⁶ *Íbidem*, p. 13.

¹⁷ Brasil es uno de los países más grandes de la región. Ocupa casi la mitad del territorio de América del sur con más de tres millones y medio de Kms. cuadrados. Es un país de altura baja dividido en tres regiones naturales: la gigantesca cuenca del Amazonas que ocupa más de un tercio del territorio del país; el altiplano que desciende de oeste a este y dos macizos montañosos que colindan con las Guyanas.

Esta política correspondió al apogeo del régimen militar. Este periodo abarca desde la llegada de Castelo Branco en 1964 hasta el ascenso al poder de Ernesto Geisel en 1974; en estos años se formularon reformas educativas que respondían, como se apuntó, a la propuesta tecnocrática.

El segundo periodo se caracterizó por un cambio significativo en la lógica de la producción de la política educativa en la que el Estado adoptó una propuesta de carácter consensual y participativo y que buscaba su legitimación mediante un discurso apoyado en los pobres. Por su parte, esta fase comprendida desde 1975 hasta la declinación y el retiro de las fuerzas armadas del poder en 1985, coincidió con la más severa crisis económica y de legitimidad del gobierno militar.

La primera etapa fue acompañada por una represión brutal; con un severo control político e ideológico en la educación que eliminó en lo posible todos los ámbitos el ejercicio de la crítica. En este contexto, particularmente entre 1968 y 1971, el régimen militar formuló reformas educativas cuya lógica estaba asociada a la exclusión social a través de un discurso político que valorizaba a la educación en términos de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo. Evidentemente, desde el punto de vista teórico, la política educativa de estos años apuntó, como ya se señaló, hacia la teoría del capital humano la cual busca establecer una relación directa entre ésta y la producción capitalista.

Por su parte, el segundo periodo se inició con el ascenso de Ernesto Geisel al poder (1974-1979) y se extendió hasta el término del gobierno de João Baptista Figueiredo (1979-1985) el cual se expresó en una dilatada crisis económica y política que condujo a la declinación y agotamiento de la dictadura militar. Sin embargo, desde

el punto de vista político, la crisis de estos años aumentó la inestabilidad del bloque en el poder, lo cual favoreció el incremento de los conflictos entre los diferentes sectores militares que se manifestaron en enfrentamientos y alianzas con sectores de la burguesía. Este proceso favoreció el cambio de las formas políticas que condujeron finalmente a mecanismos más sutiles de dominación¹⁸.

Por otro lado, una caracterización global de la política económica del régimen militar asociada a la educación se puede resumir de la siguiente manera: el primer periodo del autoritarismo no fue una fase de endeudamiento externo pesado; más bien fue un proyecto de carácter austero, conservador y de modernización estatal¹⁹. La segunda fase: el agotamiento del régimen militar y su transición democrática en 1985, intentó cambiar las reglas del juego, iniciando una negociación política muy compleja para dar salida a la dictadura militar; comenzando así el llamado periodo de la concesión democrática y el retiro de las fuerzas armadas del poder.

¹⁸ Willington Germano, José, "Regime militar: política e planejamento educacional no Brasil: 1964-1985", en *Políticas educacionais na América Latina*, Cuadernos CEDES, núm. 34, Brasil, Centro de Estudos Educação e sociedade, 1995, pp. 45-56.

¹⁹ Tavares, Maria de Conceição, "A política econômica do autoritarismo", en Sosnowski, Saúl e Jorge Schwartz (orgs.), *Brasil: o trânsito da memória*, São Paulo, Universidad de São Paulo, 1994, pp. 19-30.

4.2. El contexto internacional y la participación social.

Desde la década de los ochenta hasta nuestros días, como ya se ha señalado, se han puesto en marcha en América Latina reformas que están desarticulando a los sistemas educativos de la región. En el contexto de la crisis del Estado benefactor, la imposición de programas de ajuste y la reestructuración internacional del capital así como la reforma del Estado han provocado cambios sustantivos en las tendencias y orientaciones de la educación latinoamericana. Dentro de ellas están, la descentralización de la educación, la diversificación de sus fuentes de financiamiento y la puesta en marcha de nuevas formas de gestión en la escuela.

La acelerada expansión de los servicios educativos en América Latina, particularmente en la segunda mitad del siglo XX, ha sido uno de los argumentos, más fuertes de las propuestas neoliberales para señalar que la masificación educativa, reconocida como un logro, tuvo como resultado, el deterioro de la calidad. Es decir, la calidad de los servicios educativos fue el costo de la expansión²⁰. En este contexto es

²⁰ En el caso de Brasil, algunos autores, por ejemplo, señalan que durante el período del autoritarismo, la formación de recursos humanos para la educación afectó a los planteles escolares. En este país hubo un importante protagonista en la formación de los profesores: las instituciones privadas de nivel medio y superior. Brasil durante el periodo de la expansión de la educación delegó casi sin ningún control la formación de maestros y profesionales de la educación a las escuelas privadas por un lado, y por otro, invirtió en el crecimiento cuantitativo del sistema de enseñanza básica promoviendo que los profesionales vinculados a la educación pudieran ser absorbidos por el creciente mercado de trabajo en las escuelas. Esto apoyó una concepción fragmentada sobre la función de la escuela y de las acciones pedagógicas particularmente en la gestión lo cual generó demandas diversificadas de especialistas en áreas como la salud, la administración, la orientación educativa, la psicología, etc. Esta diversidad de profesionales fue absorbida por el sistema educativo público promoviendo hasta los ochenta la expansión de la enseñanza básica alimentada por la educación superior privada que formaba profesionales que tenían a la escuela como la más segura oportunidad de empleo. Sin embargo, este crecimiento de profesionales de la educación no fue acompañado de una búsqueda de integración del trabajo pedagógico y de nuevas formas de organización educativa que neutralizara a los profesionales segmentados de la enseñanza que respondiera al desafío de generar procesos de integración para fortalecer a la escuela pública particularmente a la de los sectores populares. En este país, señalan estos analistas, en la medida en que crecía el número de profesionales de apoyo a la educación, formados en escuelas privadas, se introducían también en diversas áreas del curriculum cursos cortos de adiestramiento de profesores que tendían a desvalorizar la formación de profesionales encargados de la enseñanza; situación que generó

que la introducción de la noción de calidad, asociada a la eficiencia cobró fuerza en el discurso educativo, imponiendo modelos de gestión empresarial en las escuelas públicas.

La constitución de este modelo de gestión está vinculado con el impulso a la participación social²¹. Esta por su parte tiene como trasfondo una redefinición del papel entre el Estado y la sociedad civil mediada por las agencias internacionales²². Las reformas dirigidas a la gestión se impusieron a lo largo de la década pasada.

A partir de que el BM aconsejó a los gobiernos centrar sus políticas de calidad en las siguientes variables: a) compartir los costos del financiamiento educativo con las comunidades, b) estimular la diversificación de las fuentes de financiamiento y, c)

escasa preparación para formar a los especialistas de la educación. Por otro lado, el escaso control de las instituciones que los formaron favoreció, entre otros factores, la deficiencia de su preparación. En resumen, para estos analistas, entre los que se encuentra Namó de Mello, el crecimiento de la matrícula de la educación en Brasil no fue acompañada por la formación de profesionales que respondiera a esta demanda lo que generó, entre otras cosas, los altos índices de repetición, rezago y deserción en la educación básica brasileña. Asimismo por ejemplo, los trabajos de esta autora, quien ha sido consultora del BM y del BID, muestran una orientación de corte empresarial en sus análisis. *Vid.*, Namó de Mello, Guiomar, “*La gestión...*, *op. cit.*”, pp. 43-63 y *Nuevas propuestas para la gestión educativa*, México, SEP, UNESCO, OREALC, 2003.

²¹ La participación social en términos definitorios puede ser entendida como la asociación de individuos en situaciones y procesos más o menos estructurados y en relación con objetivos finales medianamente claros y conscientes para el individuo; pero significativos desde la perspectiva del sistema social; mediante esta asociación o cooperación los individuos adquieren mayor ejercicio de poder. Corvalán apunta que la participación en educación puede ser analizada desde diversos enfoques disciplinarios: desde la economía, la política y la administración, la pedagogía y la gestión. La primera está ligada a un modelo de financiamiento para cubrir la demanda educativa desde la oferta. La segunda implica las diversas formas de administrar la educación. Desde la pedagogía se ubica en el involucramiento de los alumnos en su formación y se vincula con las necesidades de los contenidos y métodos educativos. La gestión tiene como origen la dirección empresarial y deriva en propuestas de dirección y organización de las empresas que buscan el funcionamiento óptimo de la institución educativa. *Vid.*, Corvalán, Javier y Gabriela Fernández, “Apuntes para el análisis de la participación en experiencias educativas y sociales”, en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXX, núm. 4, México, CEE, , 2000, p. 11-37.

²² Torres a partir de diversas experiencias en América Latina concluye que la participación social redefine la relación entre lo público y lo privado, que apunta a la desresponsabilización del Estado apoyado en el discurso de la eficiencia. Torres, Rosa María, *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y veinte experiencias en América Latina*, mecanograma, 2005.

establecer criterios de financiamiento basados en resultados²³, es que los gobiernos impulsaron la participación social.

En el aspecto administrativo aconsejó también mayor autonomía para los directores en función de: definir asuntos como la asignación de recursos, la contratación o despido de personal así como la definición de cuestiones como calendario escolar y horarios entre otros.

Los objetivos, desde luego, son promover consenso social para implantar reformas conservadoras y facilitar la redefinición del papel del Estado en la educación para aligerar el costo de las inversiones educativas y favorecer la privatización de la educación²⁴.

La propuesta de participación social ha coincidido desde luego, no por casualidad, con la redefinición del Estado que se ha debilitado como respuesta a los requerimientos del *Consenso de Washington*; cuyo adelgazamiento tiene como contrapartida el fortalecimiento de éste en los países más desarrollados.

Conviene destacar la tendencia privatizadora del sector educativo apoyada por el BM que asume que la baja calidad de los servicios educativos es resultado entre otros, de la inadecuada administración en este periodo. En este contexto es que en Brasil se promueve un modelo de gestión, asociado a una visión gerencial de la educación cuya justificación es generar la conciencia de que para mejorar la administración escolar se asuma la idea de la rendición de cuentas que permita, por un

²³ *Ibidem*, p.3

²⁴ Cfr., Lockheed, M. y Vespoor, A., *El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo. Examen de las opciones de política*, Washington, BM, 1990.

lado favorecer la racionalización de los recursos, y por otro, promover la participación de otros actores en la educación.

Esta tendencia ha ido desarrollando distintas experiencias en diversos países que están modificando las formas de administración escolar en los países latinoamericanos, las cuales están transformando las condiciones laborales de los trabajadores de la educación. Esta postura parte de la tesis neoliberal de que la participación de diversos sectores de la sociedad pueden, en el mediano y largo plazo, mejorar la calidad de la educación. Es decir, la participación de distintos actores como: las autoridades municipales, los sindicatos, los empresarios, el clero, los padres de familia y la comunidad en general pueden favorecer la calidad educativa²⁵.

Esta propuesta de participación social, tiene su origen desde que las comunidades científicas y las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) se reunieron para discutir los graves problemas ambientales en la Primera Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano auspiciado por la ONU en 1972. Este evento promovió conferencias sobre el derecho de las personas para disponer de alimentos adecuados, alojamiento, etc. que al mismo tiempo generó diversas publicaciones y promovió movilizaciones sociales que fueron elementos claves para repensar el mundo en los países industrializados y señaló la creciente tendencia de separación entre los países ricos y pobres²⁶.

²⁵ Vid., Noriega Chávez, Margarita, *En los laberintos de la modernidad: globalización y sistemas educativos*, México, UPN, 1996.

²⁶ Una visión panorámica de este fenómeno vinculado con el desarrollo de la educación ambiental en el mundo, presenta para los setenta el establecimiento por primera vez de las posibles consecuencias del crecimiento de la población y sus modelos de desarrollo. En los ochenta se impulsan políticas para fortalecer la incorporación del tema ambiental a los planes nacionales de desarrollo. En los noventa su propósito fue situar el papel de la educación en los proyectos de desarrollo sustentable. SEP, *La educación ambiental en la escuela secundaria*, México, PRONAP, 1999.

Esta participación social²⁷ ejerció, junto con otros factores, una presión sistemática a lo largo de los años setenta y ochenta sobre un aspecto fundamental que en buena medida marcó una transición: la necesidad del cuidado del medio ambiente. Las organizaciones internacionales asumieron que la educación ambiental desempeñaba un papel fundamental en la sociedad y promovieron movilizaciones en torno a este problema.

De manera que por un lado, la participación social cobró presencia significativa desde las primeras manifestaciones de la crisis asociadas a la redefinición de las tareas del Estado y por otro, fue auspiciada por los organismos internacionales. Por ello en los noventa la participación social fue una de las recomendaciones de estos organismos para resolver problemas que según ellos difícilmente el Estado podría enfrentar por si solo.

Distintas experiencias específicas en países latinoamericanos han desarrollado diversos modelos sobre la participación social²⁸. Sin embargo, en todas las propuestas

²⁷ Aún cuando este trabajo no enfatiza el asunto de la participación, conviene hacer aquí algunas observaciones sobre el fenómeno en el contexto latinoamericano. Este aspecto, por su parte está en el centro del escenario histórico de la región; y en general se entiende como un modelo para organizar esfuerzos en diversos temas. Un análisis sobre el fenómeno, ha sido hecho por Kliksberg. Vid., Kliksberg, Bernardo, "Seis tesis no convencionales sobre la participación", en *Sociológica*, núms. 28-29, enero-agosto, México, UNAM, 2000, pp.87-124.

²⁸ En efecto Guerra, con base en un estudio empírico en Chile, identifica seis modelos: 1. La planificación participativa. Se expresa en un diseño técnico con participación de la comunidad que consiste en la elaboración de un diagnóstico de la situación por parte de técnicos que recogen las necesidades y problemas de la comunidad la cual participa sólo en la medida que su opinión sirve de base a la evaluación de los técnicos que definen la estrategia a seguir. 2. Planificación mediadora. En este modelo la participación es mera representación, es decir, se intenta representar las posiciones del grupo o comunidad afectada frente a los expertos que finalmente son quienes deciden. 3. Planificación, Investigación Acción Participativa (IAP). Aquí los afectados por un problema son los protagonistas en el proceso de diagnóstico, evaluación, definición de estrategias y proyectos de gestión que han de ponerse en marcha. 4. La organización para el uso adecuado de un recurso. Aquí la comunidad adopta una organización para asegurar el uso óptimo de un recurso con base en una forma de vida. 5. Organización reivindicativa. En este modelo la organización rescata la experiencia de distintas comunidades que se han organizado territorialmente para luchar por resolver problemas concretos que les afectan. 6. Educación y campañas específicas. Aquí algún organismo estatal o grupo de ciudadanos rescatan el

la intervención estatal es fundamental porque les otorga o prescribe formas de regulación adecuadas que favorezcan la participación voluntaria de los miembros de la comunidad. Esto pone de manifiesto que difícilmente la participación escapa a las propuestas estatales. Fundamentalmente porque ésta no puede aislarse del influjo de las políticas públicas que las ubica en los marcos de la acción estatal²⁹.

En abril de 1991, por ejemplo, se llevó a cabo en Ecuador, la IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental del *Proyecto principal de Educación para América Latina y el Caribe* integrado por todos los ministros de educación de los países de la región. En este evento se aprobó la declaración de Quito: declaración que asume los avances propuestos por el neoliberalismo que, por un lado, reconoce el agotamiento de las estrategias tradicionales de gestión educativa y por otro, busca lograr el consenso para reorientar sus acciones y lograr una gestión más eficiente. Esta declaración asume la necesidad de una nueva etapa de desarrollo y reconoce:

1. Que es necesario producir una transformación profunda de la gestión educativa tradicional que permita articular la educación con las demandas económicas, sociales, políticas y culturales rompiendo el aislamiento de las acciones educativas.
2. Que para garantizar el principio según el cual la educación es responsabilidad de todos es necesario crear y desarrollar mecanismos y estrategias de concertación entre los diferentes sectores de la educación pública, entre ellos las ONGs, las empresas privadas, los medios de comunicación, las iglesias, los organismos gremiales y comunitarios y las propias familias.

modelo de las campañas destinadas a promover una utilización racional y adecuada de los recursos. *Vid.*, Guerra, Carlos, *Nueva estrategia neoliberal. La participación ciudadana en Chile*, México, UNAM, 1997.

²⁹ *Íbidem*.

3. Que en el plano de la planificación y la administración existe la necesidad de impulsar procesos de descentralización, regionalización y desconcentración, de diseñar ágiles mecanismos de evaluación de resultados, de implementar programas eficaces de compensación educativa, de impulsar programas de emergencia apelando a mecanismos extraordinarios para resolver situaciones críticas que afectan a las poblaciones en condiciones de pobreza y de marginalidad y diseñar sistemas de información e investigación para la toma de decisiones como fórmulas destinadas a aumentar la capacidad de gestión.
4. Que las transformaciones en la gestión y el compromiso de todos los actores intervinientes son condiciones necesarias pero no suficientes de la nueva estrategia educativa, por lo que esos cambios deben complementarse con las modificaciones en las prácticas pedagógicas y en la pertinencia de los contenidos de la enseñanza³⁰.

Estas declaraciones muestran la importancia que, en la perspectiva neoliberal, ha adquirido la gestión escolar vinculada estrechamente con la cuestión de la calidad. En este sentido sería absurdo pensar que las propuestas educativas no han pretendido mejorar la educación pública; exigir su obligatoriedad y demandar su expansión; pero la escasez de recursos para apoyarla, han propiciado la pérdida del control de los factores que la puedan impulsar.

Por su parte, la noción de gestión en los procesos educativos está llena de imprecisiones que se refieren a diversas concepciones y a viejos problemas de la administración educativa. No obstante, la gestión puede entenderse de manera más amplia en términos de los factores que la determinan y está unida fuertemente a la

³⁰ Vid., CEPAL-UNESCO, *Educación...*, *op.cit.*

organización y la administración de las escuelas en una perspectiva de carácter empresarial.

La administración de una escuela, sin embargo, contempla tres importantes dimensiones espacio temporales: por un lado, lo social en su conjunto, asociado a diversos niveles políticos por otro, lo institucional del sistema educativo vinculado a lo jurídico, administrativo y, finalmente el plantel escolar en lo particular como un microcosmos donde se negocian lo político, lo jurídico, lo social y lo pedagógico.

Las actuales políticas educativas en los países latinoamericanos se orientan al diseño y puesta en marcha de nuevos modelos de gestión a través de los cuales se busque administrar el conjunto de niveles que componen los sistemas educativos para mejorar el desempeño educativo el cual, como lo impone el modelo neoliberal, se evalúa a través de exámenes ignorando las condiciones contextuales del proceso educativo. Estas iniciativas sobre la gestión educativa recogen significativamente las propuestas que los diversos organismos internacionales han planteado privilegiando la visión eficientista del proceso educativo sin considerar otros elementos o niveles que pueden determinar el fenómeno.

4.3. La escuela básica y la gestión.

Una revisión de los estudios recientes sobre los procesos de gestión impulsados en la escuela básica en Brasil, por ejemplo, muestran, por un lado, que a partir de la última década sus formas están cambiando y por otro, han crecido significativamente los estudios y análisis sobre este particular fenómeno en este país³¹. En efecto, algunos de los estados brasileños que recientemente han impulsado nuevas formas de conducir las escuelas de enseñanza básica son: Paraná, Santa Catarina, Río Grande do Sul, Goiás y Mato Grosso. Sin embargo, hay otros estados que cuentan con experiencias más antiguas en las formas de dirigir las escuelas de enseñanza básica entre los cuales están, por ejemplo, Minas Gerais, Río de Janeiro y Ceará que datan de mediados de los años ochenta³².

De acuerdo con Oliveira y Castani otros estados tienden a definir en sus constituciones la elección de los directores por vías de carácter colegiado, por ejemplo,

³¹ Vid., Por ejemplo, los siguientes estudios: Barbosa, Joaquin Gonçalves, *De professor a ator social: os andaimos de uma construção: estudo sobre a luta política dos professores da escola pública em MT: 1979 a 1989*, São Paulo, PUC, 1992 (tesis de doctorado); Calaça, Celina Ferreira, *Eleição de diretor de escola e gestão democrática: um estudo de caso*, São Paulo, PUC, 1993 (tesis de maestría); Canesin, Maria Tereza, *Um protagonista em busca interlocução: um resgate da história do movimento de professores da república de 1ª e 2ª graus em Goiás, na conjuntura 1979/1989*, São Paulo, 1993 (tesis de doctorado); Castro, Marta Luz Sisson y Flavia Obino Corrêa, "Eleições de diretores: reflexões e questionamento de uma experiência", en *Estudos em avaliação educacional*, num. 3, enero-junio, São Paulo, 1991, pp. 103-112; Castro, Marta Luz Sisson et al., "Eleição de diretores: a experiência do Rio Grande do Sul", en *Revista brasileira de administração da educação*, vol. VII, núm. 1, julio-diciembre, Brasília, 1991, pp. 80-102; Dourado, Luis Fernandes, *Democratização da escola: eleições de diretores, um caminho?*, Goiânia, UFG/FE, 1990 (tesis de maestría); Gonçalves, Maria Dativa de Salles, *Autonomia da escola e neoliberalismo: estado e escola pública*, São Paulo, PUC, 1994 (tesis de doctorado); Heemann, Eliana Barbosa, "A eleição dos diretores das escolas estaduais do Paraná e seus efeitos na vida da escola", en *Revista brasileira de administração da educação*, vol. IV, núm. 2, julio-diciembre, Porto Alegre, pp. 46-62; Leal, Elisabeth Juchem Machado y Virginia Maria de Figueiredo, "Diretores eleitos: dilemas emergentes da greve do magistério de 1987 em Santa Catarina", en *Revista brasileira de administração da educação*, vol. V, enero-julio, 1987, pp. 62-67; Mendonça, Erasto Fortes, "A eleição de diretores do ensino público do DF: avanço ou manipulação?", en *Revista brasileira de administração da educação*, vol. V, julio-diciembre, 1987, pp. 49-62, entre otros.

³² Conviene señalar aquí que la administración educativa orientada por la lógica de la empresa privada ya había surgido durante la dictadura militar. Vid., Andrade Oliveira, Dalila y María de Fátima Félix Rosamar (orgs.), *Política e gestão da educação*, Belo Horizonte, Autêntica editora, 2002.

Amazonas, Espírito Santo, Río Grande Do Norte y Pará³³. Esta tendencia muestra la importancia que está cobrando el impulso de nuevas formas de administración escolar en este país. En efecto, del total de los estados que conforman Brasil³⁴, casi dos tercios están promoviendo estas formas de gestión. Sin embargo, los documentos oficiales únicamente mencionan, dos experiencias en las que esta propuesta ha tenido éxito la de Minas Gerais y la de Santa Catarina³⁵.

Sólo que estas experiencias están permeadas precisamente por el modelo que impulsan los organismos internacionales: la visión gerencial de la conducción de las escuelas, y por lo tanto muestran la ausencia de un eje sobre la discusión pedagógica. Además como señala Paro: “Como toda inovação provocou, nas pessoas envolvidas, um conjunto de expectativas que não puderam ser satisfeitas por estarem fora do alcance de suas potencialidades. A aspiração de que, as relações na escola se dariam de forma harmoniosa e de que as práticas clientelistas desapareceriam mostrou-se ingênua e irrealista, posto que... como todo instrumento de democracia, não garante o desaparecimento dos conflitos: constitui apenas uma forma de permitir que eles venham à tona e estejam ao alcance da ação das pessoas e grupos...”³⁶

Las motivaciones que promueven estas propuestas de reorganización de la gestión en la educación básica y particularmente los movimientos que impulsan por ejemplo, la elección de directores con criterios surgidos en los años ochenta en Brasil descansan en gran parte en el contexto del proceso de democratización que la sociedad de este país vivió después del retiro de las fuerzas armadas del poder en

³³ Paro, Victor Enrique, *Eleição de diretores. A escola pública experimenta democracia*. São Paulo, Papirus, 1996, p. 9.

³⁴ Brasil es un país constituido por 26 estados.

³⁵ Vid., Sánchez Cerón, Manuel, “Experiencias recientes de gestión en la escuela básica en Brasil”, en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXX, núm. 4, México, CEE, 2000.

³⁶ Paro, Victor, *op.cit.*, p. 130.

1985 pero también, como se ha señalado, de las propuestas que el BM promueve en el continente asociadas al financiamiento que otorga para apoyar a los sistemas de educación básica.

Dourado afirma, por ejemplo: “Ao examinar a luta por eleições de directores em Goiás que se creditava o autoritarismo das relações intra-escolares à ausência de legitimação do diretor, do mesmo modo em que se lutava pela eleição para Presidente da República”. Isso dava sentido ao próprio slogan do movimento docente que era: “Eleições Diretas já! De Diretor da Escola a Presidente da República”³⁷. En este mismo sentido, Canesin³⁸ apunta que en los movimientos de los profesores en los años setenta y ochenta en Goiás, por ejemplo, se identificaba una gran conciencia política de liderazgo que apuntaba a la reivindicación de las transformaciones que extrapolaban los estrechos límites comparativos. Esas luchas se daban en el contexto de la fase de la dictadura militar³⁹.

En otro ejemplo, documentado por Canesin⁴⁰, en el estado de Goiás se apunta que: “Com a alternância de poder, o projeto de eleição direta reivindicado pelo CPG [Centro de Professores de Goiás] passou a ter significado...[como]...máquina administrativa. O primeiro entendida que apesar do mesmo ser um dos itens prometido durante a campanha eleitoral não havia espaço para responder positivamente e de

³⁷ Vid., Dourado, Luis Fernandes, *op. cit.*, p. 125.

³⁸ Vid., Canesin, Maria Tereza, *op. cit.*, p. 93.

³⁹ En este sentido Canesin apunta que “Nesse contexto, a luta pela democratização da gestão escolar, pela via da eleição direta dos diretores, coloca-se como algo prioritário, especialmente para as lideranças dos movimentos. Um fato que parece ter contribuído para que a eleição de diretores se pusesse como reivindicação de carácter político nos vários sistemas em que isto se verificou foi a visibilidade política da escolha de diretores. Os seja, na medida em que os diretores eram nomeados pela autoridade estatal isto era caracterizado como um ato discricionário que agredia o “direito” de escolha dos comandados por ele. Todo ato subsequente desse diretor que fosse contra os interesses do pessoal escolar e, em especial, dos docentes, era interpretado como sendo consequência do fato de o mesmo ser nomeado”. *Ibidem*, p. 90.

⁴⁰ *Ibidem*.

forma imediata a essa reivindicação. Principalmente no interior do Estado, os chefes políticos locais que haviam apoiado a eleição do diretor como mecanismo de controle e exercício de poder na dinâmica interna das escolas⁴¹.

Como se observa las iniciativas de gestión, apoyadas en la elección de directores, por parte de los organismos internacionales que se presentan en este ejemplo, están orientadas también por las luchas de los trabajadores de la educación en un contexto de dictadura militar. Por otra parte, bien puede entenderse que estas propuestas se implantaron bajo orientaciones internacionales; sin embargo, el contexto de dictadura por su parte favoreció luchas asociadas a reivindicaciones políticas que demandaban los docentes de este país.

El impulso de la gestión colegiada desde la perspectiva de la Secretaría de Educación (SE) muestra el interés de ésta para introducir formas de administración que posibiliten su consenso y su implantación en el sistema educativo brasileño. Al respecto por ejemplo Paro apunta que, un documento girado a las escuelas señala que “... o Secretário da Educação esclareceu que sua intenção era que os diretores nomeados permanecessem nas escolas pelo menos um ano para desfazer a liderança dos antigos diretores e formarem novos líderes dentro das escolas”⁴². Hay que señalar, sin embargo que, los mecanismos de carácter legal por medio de los cuales se imponen estas formas de elección de los directores se llevan a cabo por medio de proyectos de ley a través del poder ejecutivo o legislativo; lo cual, si bien es impulsado por las asambleas legislativas estatales también están promovidas por los proyectos del ejecutivo. (*Vid.*, Anexo 1)

⁴¹ *Íbidem*, p. 119.

⁴² Paro, Victor Enrique, *op. cit.*, p. 56.

En esta perspectiva, la posibilidad de promover cambios en las estructuras que rigen la organización de las escuelas está sujeta a órganos de gobierno que controlan estos procesos. De hecho, los procesos de regulación social a los que se refiere Popkewitz se establecen a través de la aplicación de leyes que condicionan las propuestas de modificación de los aspectos educativos y los regula en lo que este autor denomina control para resaltar la importancia de los elementos activos de poder en la producción y disciplina social de los individuos⁴³.

En efecto, continua Paro: “A via normal para a institucionalização das eleições é por meio de projeto de lei de iniciativa, quer do Poder Executivo (governador ou prefeito), quer do Poder Legislativa, nos sistemas estaduais, ou Câmara de Vereadores, nos sistemas municipais). Em geral, a institucionalização por lei é complementada pela regulamentação da mesma por meio de decreto de autoria do Poder Executivo”⁴⁴. Esto implica poner en marcha los dispositivos legales lo cual muestra el interés del ejecutivo por impulsar estas propuestas, pero también de las propuestas de los organismos internacionales como el BM o la CEPAL.

No obstante que el proceso de institucionalización de estos proyectos, cuyo eje es la participación de los involucrados en la organización y gestión de la escuela, las propuestas de gestión: “As vezes, no processo de institucionalização das eleições, o embate entre forças políticas progressistas e conservadoras consegue revelar intenções bastante contraditorias dos que se dispõem a ceder às pressões por democratização da escolha do diretor de escola. É nesse momento que se revela o papel importante dos agentes políticos favoráveis ou contrários, às medidas democratizadoras”⁴⁵. Convendría, en este sentido, conocer que fuerzas políticas han

⁴³ Popkewitz, Thomas, *Sociología...*, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁴ Paro, Víctor Enrique, *op. cit.*, p. 58.

⁴⁵ *Íbidem*, p. 60.

logrado más direcciones de escuela en los estados de este país que identifique estas tendencias.

Otro ejemplo de este fenómeno es el caso del estado de Goiania que muestra el aspecto político de la lucha por la democratización de la gestión escolar. “En 1983, os vereadores, após anos de oposição a um projeto de lei que instituía as eleições no município, resolvem empenhar-se em sua aprovação, diante da vitória da oposição nas últimas eleições. Assim, poucos dias antes do início do novo mandato, é aprovada a Lei nº 6.000 de 13/01/1983, que “estabelece normas para indicação de diretores de escolas municipais e prevê a realização de eleição de diretores, a partir de listas tríplexes, no prazo de 60 dias”⁴⁶.

Otros casos de este fenómeno están documentados por Paro: “No estado de Mato Grosso... a Constituição Estadual promulgada em 1989 prevê, em seu Art.237, inciso IV, a “eleição direta para diretores das unidades de ensino. Com base nesse dispositivo constitucional, foi aprovada, em 22 de maio de 1990, a Lei nº 5.604/90, que “regulamenta a gestão democrática do sistema estadual de ensino de Mato Grosso”⁴⁷. Por su parte, en Santa Catarina, por ejemplo, “... as eleições para diretores são institucionalizadas em 1985 pela Lei nº 6.709/85 que, em seu Artigo 1º, estabelece que os diretores das escolas públicas estaduais, nomeados em comissão, serão escolhidos por eleição na forma desta Lei”⁴⁸.

Otro ejemplo es el de Rio Grande do Sul “... onde os diretores já vinham sendo escolhidos por eleições a partir de listas tríplexes, estabelecidas pela Lei nº 8.025/85, de 14 de agosto de 1985, e regulamentadas pelo Decreto 32.002/85, de 17 de setembro

⁴⁶ Vid., Calaça, Celina Ferreira, *op. cit.*, p. 61.

⁴⁷ Paro, Victor Enrique, *op. cit.*, p. 66.

⁴⁸ *Íbidem*.

de memo ano, a Constituição estadual de 1989, em seu Artigo 213, §1º, instituiu as eleições por voto direto e universal”⁴⁹. De hecho como puede verse en la fase de declinación de la dictadura ya se estaban impulsando las propuestas colegiadas de gestión; las cuales después del retiro de los militares del poder se implantaron con mayor fuerza en algunos estados de este país⁵⁰.

Sin embargo, un documento enviado a los directores de las delegaciones regionales de educación básica fechado en enero de 1984 en este estado, esclarece las atribuciones que se le asignan desde la SE a los cuerpos colegiados de las escuelas; el documento señala:

Senhor(a) diretor(a):

Estamos encaminhando a Vossa Senhoria esclarecimentos relativos à implantação dos Colegiados instituídos pela Resolução SEE nº 4.787/83. Estes esclarecimentos visam contribuir para o desenvolvimento do trabalho de orientação e acompanhamento realizado pelas Delegacias trabalho de orientação e acompanhamento realizado pelas Delegacias Regionais de Ensino junto às escolas, principalmente nos seguintes aspectos:

⁴⁹ *Íbidem*, p. 68.

⁵⁰ Por ejemplo, la lectura de un resolutivo del Secretario de Educación del estado de Minas Gerais en octubre de 1986 permite observar el establecimiento de cuerpos colegiados en el sistema estatal de la educación básica en este país. La resolución núm. 5186/84 señala: O secretário de Estado da Educação de Minas Gerais, no uso de suas atribuições, resolve: O Art. 4º da Resolução nº 4.787/83 passa a viogorar com a seguinte redação:... Art. 4º.- Caberá ao Colegiado decidir, obedecidas as normas legias do Sistema de Ensino e as especificidades de cada escola, entre outros, sobre os seguintes assuntos: I - Regimento escolar, II - Calendário escolar, III - Planejamento curricular, IV - Assistência ao educando, V - Prédio escolar, VI - Caixa escolar, VII - Módulo 2. Parágrafo único - O Colegiado poderá acionar as Comissões Municipai de Educação quando se tratar de assunto que, pela sua complexidade e extensão, ultrapassarem os limites da própria escola. Art. 2º- Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação e revoga as disposições em contrário. Secretaria de Estado de Educação, em Belo Horizonte, aos 3 de julho de 1984, em Melo Prais, Maria de Lourdes, *Administração colegiada na escola publica*, Brasil, Papyrus, 1992, pp. 91-93.

1— O Colegiado, enquanto instrumento auxiliar da administração da escola, tem funções consultivas e deliberativas conforme o estabelecido no Art. 3º da citada Resolução. O Art. 3º especifica a esfera de competência do Colegiado, atribuindo-lhe as decisões referentes a Regimento, Calendário, Prédios Escolares, Caixa Escolar, Assistência ao Educando e Módulo 2... Há que se observar, no entanto, que as deliberações a serem tomadas pelo Colegiado devem ter como referência e suporte as normas legais do Sistema de Ensino. E nem poderia ser de outra forma, pois as normas legais constituem-se em instrumentos reguladores de uma prática educativa que se pretende democrática. Assim, o Colegiado deve cuidar para que suas deliberações não contrariem os dispositivos legais ou extrapolem os mínimos por eles exigidos...

2— As assembléias da comunidade escolar, previstas no Art. 5º da Resolução de que estamos tratando, têm por objetivo a deliberação em torno de propostas anteriormente discutidas, bem como o esclarecimento de questões de interesse do pessoal envolvido nas ações da escola. Portanto, as assembléias devem ser precedidas de ampla discussão nos diversos grupos que compõem a comunidade escolar, com vistas à identificação de propostas e alternativas a serem aprovadas e/ou discutidas na assembléia. Deste modo, um dia letivo será suficiente para a realização da assembléia. Deste modo, um dia letivo será suficiente para a realização da assembléia da comunidade escolar... A assembléia geral pressupõe o envolvimento de todos os elementos da comunidade escolar na discussão dos assuntos educacionais. A participação dos segmentos mais numerosos (alunos e seus pais) pode ocorrer através de delegações, cuidando-se para que estas sejam, de fato, representativas de seus grupos. Vale aqui destacar a relação existente entre a assembléia geral e o Colegiado, constituindo, a primeira, um momento da totalidade de um grupo social e, o segundo, a representação deste mesmo grupo⁵¹.

⁵¹ *Íbidem*, pp. 97-98.

Este documento aclara precisamente que, no obstante que se apoya la gestión colegiada, las funciones de los cuerpos colegiados solo tienen funciones consultivas y deliberativas pero no autoridad de decisión. Conviene aclarar que tienen la capacidad y las atribuciones de elaborar propuestas para presentarlas a las autoridades educativas, y serán éstas las que, con base en los reglamentos, decidan sobre los diversos asuntos entre los cuales están el calendario escolar, los reglamentos, las parcelas escolares, etc.

No obstante, se puede observar que estas iniciativas promueven de manera controlada la participación de estos actores regulada por reglamentos, más no de toma de decisiones las cuales están en función del control de las autoridades. Propuestas que orientan las actividades administrativas de los directores con una visión de corte gerencial y no como una actividad pedagógica que promueva la discusión de asuntos fundamentales de los procesos educativos. Como dice Popkewitz el objetivo del cambio consiste en normar nuevas condiciones sociales para posibilitar las transformaciones⁵²

Los dispositivos legales traducidos a documentos propician, desde luego, la difusión de la información más relevante orientada por las propuestas estatales que norman las organizaciones de las instituciones educativas, las cuales se van constituyendo en prácticas sociales que en contextos específicos asumen rasgos particulares. En este caso los documentos anteriormente citados son producto de un proceso promovido por el Estado cuyos antecedentes son otras disposiciones que a continuación se señalan.

⁵² Popkewitz, *Sociología...*, *op.cit.*, p.30.

El discurso legal, por su parte alude a las funciones de los cuerpos colegiados, sin embargo, éstas manifiestan claramente tendencias reorientadas hacia la modificación del papel del director en las escuelas básicas como gerente empresarial diluyendo su papel pedagógico.

La primera referencia oficial respecto a la acción colegiada en las escuelas estatales en Minas Gerais, por ejemplo, se encuentra en la ley 7.109/77 en la cual se estableció como responsabilidad del colegiado la aprobación del periodo sabático a los profesores⁵³. Otro documento es la resolución: 758/78 que alude al principio del colegiado en diversas situaciones relacionadas con la enseñanza y el aprendizaje⁵⁴.

Estos documentos que aluden a la acción colegiada, son en general imprecisos y están impregnados de autoritarismo, por ejemplo, en ellos se mencionan quienes pueden participar en los consejos colegiados pero no quedan claras sus funciones. Por su parte la ley 3.119/79 se refiere sólo a los directores, profesores y especialistas en la escuela lo cual excluye tanto a los alumnos como a las autoridades municipales. Estas primeras disposiciones se establecieron durante la primera fase de la dictadura militar.

En los años ochenta, la SE a través de la legislación específica instituye la administración colegiada en las escuelas públicas de Minas Gerais. En esta perspectiva ¿qué consideraciones hay que destacar para entender el cambio en la reciente instauración de los cuerpos colegiados pensados como instrumentos que favorezcan la democracia? De manera que, estas disposiciones legales, "...neum podría ser de outra

⁵³ Melo Prais, María de Lourdes, *op. cit.*, p. 64.

⁵⁴ *Íbidem*.

forma, ois estas normas constituyen-se en instrumentos reguladores de una práctica educativa que se pretende democrática”⁵⁵.

Por su parte las regulaciones legales consideradas desde el discurso estatal incluyen un significado expreso que recoge, desde su lógica, tanto los intereses estatales como, según ellas, los de la sociedad. Lo que se observa es la orientación de la escuela hacia una reestructuración organizativo-administrativa para solucionar los problemas financieros cuestión que debilita la visión de la escuela pública.

Otro aspecto asociado con la conformación del discurso educativo en estos años es la consideración contradictoria que se presenta en éste y que, corresponde a sus elementos constitutivos dirigidos por un lado, por la propuesta estatal que recoge las iniciativas de los organismos internacionales; y por otro, la búsqueda de su legalidad para legitimar un modelo de administración asociado al proyecto neoliberal; porque si bien se promueve la participación de los involucrados en los procesos educativos, éstos no pueden transformar directamente aquellas formas de administración que atenten contra los intereses estatales.

Por otro lado, el surgimiento de este discurso legalizador de la participación en la toma de decisiones en la escuela básica se ubica en un contexto de transición democrática después de un periodo de dictadura militar que puso en marcha un modelo neoliberal⁵⁶.

⁵⁵ *Íbidem*, p. 102.

⁵⁶ Un factor que determinó un avance significativo de la iniciativa de la participación fue que: “... o significado latente ou implícito, aqui lo que o discurso formalmente não diz respeito à significação latente do discurso oficial, percebe-se que o mesmo, enquanto expressão dos educadores comprometidos com os interesses das camadas populares, constitui-se implicitamente numa legitimação desses interesses... Naturalmente, os efeitos dessa legislação só poderão ser de fato avaliados através de sua concretização

4.4. La gestión escolar en Brasil después de la dictadura.

En el caso de la educación, la participación adquiere matices comprometidos con las políticas públicas. Es importante tener en cuenta que los elementos económicos, políticos y sociales de los distintos países en la región pueden actuar en favor o en detrimento de la tendencia de participación en los espacios de la educación pública. Asimismo, conviene reiterar que no es suficiente permitir o favorecer la participación de la comunidad en la administración de una escuela sino que es necesario que existan condiciones tanto económicas y sociales como políticas que la propicien. En esta perspectiva los actores involucrados en procesos de participación educativa desde experiencias concretas pueden tener el siguiente significado:

- a) Para la comunidad participar en la gestión escolar significa enterarse de los asuntos educativos y opinar sobre ellos para lo que muchas veces no se encuentra preparada lo cual, por otra parte, promueve concebir a la escuela como un órgano que debe ser controlado, financiado y dirigido por sus usuarios.
- b) Para los directivos la apertura de la escuela a la comunidad significa fundamentalmente enfrentar innumerables expectativas con proyectos políticos diferenciados.
- c) Para los estudiantes la participación exige el compromiso con un proyecto educativo en el que no solamente son actores sino que sus acciones favorecen una visión menos fragmentaria de la escuela. Pero esto es difícil porque al estudiante siempre se le ha visto desde el deber ser institucional.

e da prática pedagógica daí decorrente. Explicitar na prática a relação entre administração colegiada e prática pedagógica progressista...”, *Ibidem*, p. 67.

d) Para los profesores la participación implica conflictos entre lo interno y lo externo desde la perspectiva de que lo más importante es la relación participativa con otros actores que estuvieron fuera de la escuela pública⁵⁷.

La búsqueda de la articulación de estos actores en otras actividades a las cuales han sido ajenos provocan diversos problemas en la organización escolar; porque se les impone a los maestros un cambio de papel que supone una ruptura de su identidad profesional como educador y no como un gestor. Además, hay que señalar que la escuela durante el periodo desarrollista fue una institución de puertas cerradas a sujetos externos a la institución y ahora tiene que abrirse, en un contexto de implantación de políticas neoliberales con la finalidad de privatizar un servicio que históricamente ha sido gratuito.

Este tipo de experiencias de participación en la educación tiene como contexto el retiro de las fuerzas armadas del poder. Este reordenamiento de la sociedad por su parte se expresa en la constitución promulgada en 1988, es decir después de la dictadura, y que, en el campo educativo, estableció la gestión participativa en la escuela pública expresada en el artículo 205. (*Vid.*, Anexo uno).

Esta disposición busca asegurar el carácter democrático de la enseñanza pública de manera que las instituciones puedan crear una cultura política y educativa de ejercicio de estos principios. Los principios educativos, definidos por la constitución.⁵⁸

⁵⁷ Cardoso Jarbas, José, "Gestión compartida: la experiencia catarinense", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXV, núm. 3, México, CEE, 1995, pp. 109-132.

⁵⁸ Estas orientaciones fueron profundizadas y ampliadas posteriormente en la *Lei de diretrizes e bases de Educação* aprobada en 1993.

Además conviene destacar que la constitución en el mismo artículo 213 plantea para la educación *un patrón de calidad*⁵⁹ y además reitera el mando constitucional de la mejoría de la calidad concepto que refleja la consideración de la educación con propuestas de carácter neoliberal.

Las experiencias en este país, sin embargo, muestran cómo en diferentes estados se han impulsado propuestas de participación en la gestión educativa las cuales están permeadas por el discurso de la democratización. No obstante en las propuestas colegiadas se observa una presencia esencialmente administrativa pero no pedagógica

La administración colegiada, sin embargo, se puede entender como ejercicio de participación que, si bien favorece prácticas colectivas institucionales no promueve la reflexión y discusión de los problemas pedagógicos. Los estudios particulares sobre experiencias concretas de administración colegiada en este país muestran que estas prácticas apenas son un inicio que difícilmente puede constituirse en prácticas reales que favorezcan por un lado, el mejoramiento de la educación y por otro, oriente la direccionalidad que el Estado, a través de diversas estrategias, impone a las propuestas de participación⁶⁰.

Como Melo Prais menciona: “A administração colegiada pode ser entendida como fenómeno educativo, na exata medida em que se firma como ejercicio participativo do processo decisório escolar, efetivando uma prática de democratização institucional”⁶¹.

⁵⁹ *Constitución de la república federativa de Brasil*, México, UNAM, FCE, 1994, p.110.

⁶⁰ Melo Prais, María de Lourdes, *op. cit.*, p.82.

⁶¹ *Ibid.*

Lo que se observa es que la orientación de estas propuestas tienen como eje una visión administrativa eficientista pero no de procesos colectivos de toma de decisión en cuestiones pedagógicas las cuales finalmente constituyen los sustentos de la política educativa en la escuela.

Estas experiencias han servido de antecedente, por ejemplo, a otra muy reciente denominada *Dinero directo a la escuela* puesta en marcha a nivel federal desde 1995 que busca, desde la perspectiva estatal la autonomía financiera que se percibe como una modalidad de privatización. Este programa plantea la creación de colegiados que en realidad son juntas escolares integradas por maestros, padres de familia y autoridades de la comunidad para resolver los problemas que requieran de financiamiento de la institución escolar⁶².

Brasil, como se ha señalado, atravesó por un proceso de institucionalización democrática y de ampliación de los canales de participación de la sociedad civil. Su aparato estatal, históricamente centralizado, autoritario y clientelista tendió a configurar en los noventa, una nueva visión para solucionar los problemas de la calidad de la enseñanza básica; la cual ha sido el eje sobre el cual se han constituido las propuestas de reforma reciente en el continente.

En este sentido, uno de los aspectos más importantes que se ha considerado en esta dirección es el reconocimiento de la fragilidad del aparato administrativo del sistema educativo y se están buscando nuevos patrones de gestión que promuevan una participación de los usuarios en la planificación, control y financiamiento de los servicios educativos.

⁶² Vid., "Brasil: Dinero directo a la escuela", en *PREAL*, año 3, núm. 8, Santiago de Chile, 2001.

A principios de 1991, por ejemplo, el gobierno del estado de Minas Gerais⁶³, uno de los estados más grandes e importantes tanto en lo político como en lo económico de Brasil, busca romper con el patrón de administración altamente centralizado y clientelista, poniendo en marcha una nueva forma de administrar la gestión educativa partiendo de la tesis de que la educación puede mejorar desde quienes la dirigen y administran.

La filosofía que inspira a este proyecto denominado Selección Competitiva de Directores de Escuela (SECOM) está íntimamente relacionada con la reflexión sobre las nuevas formas de gestión de las políticas públicas inspiradas en las propuestas de los organismos internacionales; particularmente del BM y la CEPAL; lo cual explica que su discurso se remita al cuestionamiento del papel que el Estado ha desempeñado en la educación. Debate que, evidentemente, está inserto en la discusión sobre la crisis del Estado de bienestar.

El contexto de esta innovación tiene como sustento la crítica a la práctica tradicional, sobre todo en los estados más atrasados de este país, de la selección de directivos de escuelas a través de indicadores políticos sin la consulta y la participación de la comunidad. La historia reciente de las políticas educativas en Brasil y las transformaciones actuales constituyen, en parte, una continuidad de las reformas de mediados de los años ochenta cuando se inicia la declinación de la dictadura militar.

A principios de estos años las orientaciones de la política educativa se enmarcaban ya - como lo plantean los organismos internacionales - en términos de la

⁶³ Minas Gerais es un estado ubicado al este de Brasil cuya capital es Belo Horizonte. Tiene una extensión de casi seiscientos Km. cuadrados. Es uno de los estados más ricos e importantes de este país.

participación de diversos actores en los sistemas educativos. Al inicio de los noventa se empiezan a consolidar aquellas propuestas que buscan aumentar la responsabilidad de las instituciones educativas en la toma de decisiones por un lado, y por otro, la preocupación por elevar la calidad; cuestión que está presente en el discurso educativo actual.

Sin embargo el discurso oficial asume que la preocupación por incrementar la responsabilidad de las escuelas por parte de sus usuarios permite un amplio contenido de democratización de las relaciones internas de la escuela.

La propuesta de SECOM, inspirada en los organismos internacionales, que sostienen una visión empresarial de la educación, se sustenta en dos ejes: uno, de carácter institucional y otro pedagógico. El primero comprende, entre otros elementos, la autonomía financiera y administrativa de la escuela, el fortalecimiento de los consejos escolares (constituidos por padres, profesores, funcionarios de la escuela y estudiantes), la modernización de la administración educativa y la capacitación del personal que oriente la gestión de la escuela.

El eje pedagógico se basa en: la realización de un amplio programa de descentralización, la reforma al currículo, la creación de un sistema estatal de evaluación de los aprendizajes de los alumnos que sean la base para las acciones de compensación educativa, la revisión de la carrera magisterial y un sustento que es acorde con la propuesta de la CEPAL: la creación de sistemas de cooperación permanente con universidades, ONGs y otras instituciones de formación de profesionales. No obstante una consideración importante es que por ejemplo las evaluaciones a que se han sometido las escuelas en Brasil muestran profundas

debilidades derivadas de los criterios internacionales utilizados y que han sido diseñados para países desarrollados con contextos sociales e históricos diferentes⁶⁴.

El desarrollo de esta propuesta de innovación en Brasil se puede entender en el marco de su origen y condiciones contextuales que favorecieron su puesta en marcha en este estado. El proyecto se originó con una alianza entre los poderes legislativo y ejecutivo⁶⁵. Al inicio de los ochenta este país vivía un periodo en el que la transición hacia la democracia afectaba a innumerables decisiones relativas a la educación. Entre ellas la elección de directores de escuelas de educación básica. Sobre todo porque el nombramiento de directores en esta época se realizaba con criterios políticos⁶⁶ más que académicos⁶⁷.

⁶⁴ Por ejemplo en las últimas evaluaciones de la OCDE Brasil se ubica en los últimos lugares, al igual que otros países latinoamericanos.

PUNTAJES ALTOS Y BAJOS EN LA PRUEBA PISA

Países con puntajes altos.

Matemáticas	Punt.	Lectura	Punt.	Ciencias	Punt.	Problemas	Punt.
1. Hong Kong	550	Finlandia	543	Finlandia	548	Corea	550
2. Finlandia	544	Corea	534	Japón	548	Hong Kong	548
3. Corea	542	Canadá	528	Hong Kong	539	Finlandia	548

Países con puntajes bajos.

Matemáticas	Punt.	Lectura	Punt.	Ciencias	Punt.	Problemas	Punt.
37. México	417	Brasil	403	México	405	México	384
38. Indonesia	360	México	400	Indonesia	395	Brasil	371
39. Túnez	359	Indonesia	382	Brasil	390	Indonesia	361
40. Brasil	356	Túnez	375	Túnez	385	Túnez	345

Fuente: resultados de las pruebas PISA 2000 y 2003. Habilidades para la vida en estudiantes de 15 años. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), *La Jornada*, México, 7/12/04.

⁶⁵ Alianza que, en general, es poco común en Brasil particularmente cuando se trata de medidas educativas importantes que no tiendan a privilegiar a grupos políticos locales importantes. En este sentido, es necesario recordar que los sindicatos de profesores en Brasil tienen una actuación partidista y electoral muy fuerte; promueven movilizaciones y huelgas en los periodos electorales y eligen a miembros de sus sindicatos para los parlamentos a nivel federal y estatal. *Vid.*, Namo de Mello, Guiomar y Rose Neubauer da Silva, "Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil", en *Estudos em avaliação educacional*, núm. 10, julio - diciembre, São Paulo, FCC, 1994, p. 7.

⁶⁶ Sin embargo, en los ochenta en algunos estados importantes como São Paulo adoptaron formas de concursos con exámenes y títulos para seleccionar a los directores.

⁶⁷ Existen distintos modelos para la elección de directores de escuela: en términos generales se pueden señalar las siguientes: los directores elegidos con criterios políticos, las elecciones por medio de

La particularidad de SECOM⁶⁸ radica en que se originó en el parlamento estatal durante la elaboración de una nueva constitución para el estado de Minas Gerais en 1988⁶⁹. Lo cual es un indicador de que este proyecto es fundamentalmente producto de una alianza entre el poder legislativo y el ejecutivo que facilitó en gran medida su sustentación política al interior del aparato institucional⁷⁰. Esto explica el interés estatal por establecer la implantación de directores con una visión administrativo - empresarial.

Las alianzas con la comunidad, con los padres de familia y el fortalecimiento de los consejos escolares son los elementos con los cuales se pretende en este país romper las formas tradicionales de control escolar puesto que estas propuestas parten de la reflexión que se ha venido haciendo sobre las nuevas formas de gestión en las políticas públicas; discusión en la que se inserta la crítica al Estado de bienestar.

En el caso de Brasil, como se ha señalado, la necesidad de insertarse en el nuevo orden económico y mundial así como la nueva división internacional del trabajo ha provocado algunos ajustes entre los que se encuentran la redefinición de las bases de financiamiento y actuación del Estado en las innovaciones de los sistemas educativos.

concursos académicos y la elección de directivos por criterios democráticos. *Vid.*, Paro, Víctor Enrique, *op. cit.*, pp. 13-49.

⁶⁸ La propuesta de SECOM parte del reconocimiento de que las alianzas y las formas de cooperación no constituyen una práctica consolidada en el sistema educativo brasileño. La ausencia de esta tradición por un lado, y por otro, las tendencias recientes del discurso educativo internacional sobre los problemas que enfrenta la educación en general fueron los ejes que orientaron el diseño de esta iniciativa.

⁶⁹ Namó de Mello y Rose Neubaver, *op. cit.*

⁷⁰ Este proyecto de nombramiento de directores a través de SECOM implicó un diseño complejo el cual se integró en tres etapas; cada una con diferentes fases que exigieron medidas de carácter legal, técnico, político y administrativo: la primera constó de pruebas para evaluar títulos, conocimientos así como capacidad administrativa; la segunda consistió en la verificación, por parte de la comunidad escolar, de la actitud de liderazgo; y finalmente la tercera se desarrolló a través de la capacitación de los candidatos a directores según los principios de fortalecimiento y autonomía de la escuela. *Ibidem.*

Por otro lado, en este sentido ya se ha apuntado, la propuesta del BM de la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. Por su parte, el sistema de educación en el estado de Paraná⁷¹, por ejemplo, diseñó y ha puesto en marcha desde principios de los sesenta una fundación educativa con carácter moral de derecho privado subordinado a la SE. Esta fundación tiene como objetivos: por un lado, promover una mayor autonomía de las escuelas respecto de la administración y aplicación de los recursos y por otro, responsabilizarse de la administración y el manejo de sus propios recursos.

La creación de esta fundación se orienta hacia la distribución de los recursos económicos de la SE para apoyar a los planteles escolares responsabilizando a sus administradores educativos; es decir, a los directores. De tal manera que es compromiso de los directores de escuelas públicas distribuirlos, para ello se crearon las Asociaciones de Directores de Escuelas Estatales (ADEE) que son las responsables del uso de estos para sus escuelas.

Las ADEE son entidades jurídicas de carácter privado sin fines lucrativos formadas por los directores de escuelas públicas estatales de educación básica y media de zonas urbanas o rurales cuya responsabilidad es la administración de los recursos para las instituciones educativas. Las ADEE se pueden constituir con un mínimo de seis y un máximo de veinte escuelas públicas cuya organización exige mecanismos de participación que permitan la discusión y aprobación del uso de los recursos de la SE de este estado brasileño⁷². Conviene señalar que estas entidades

⁷¹ Paraná es un estado del sureste de Brasil cuya capital es Curitiba, tiene una extensión de poco más de trescientos Km. cuadrados con actividades económicas fundamentalmente agrícolas y ganaderas.

⁷² Para organizar una Asociación de Directores de Escuelas Estatales (ADEE) en el estado de Paraná, es necesario cumplir con las siguientes disposiciones: a) realizar una reunión de directores de escuelas interesados en crear una ADEE para elegir una dirección provisional y redactar una acta de fundación. b)

también pueden establecer estrategias para obtener recursos de diferentes organizaciones privadas que favorecen la desresponsabilización del Estado del financiamiento de la educación pública.

Esta experiencia de participación de los directores en la búsqueda de obtener otras fuentes de financiamiento atribuye mayor poder de decisión a los directores de escuela en el manejo y distribución de los recursos. En esta perspectiva, esta propuesta tiende a centrarse en la administración de los fondos por lo que las primeras evaluaciones hechas a este modelo, muestran significativas cargas de trabajo en la cuestión administrativa y económica, sin que esto por supuesto, incida en lo pedagógico⁷³. Andrade, por ejemplo, sintetiza cómo los cambios en los modelos de organización tienen su correlato en otros cambios – que contradicen el efecto deseado- en la gestión en la escuela. El Identifica, que la sobrecarga de trabajo administrativo debilita la actividad pedagógica⁷⁴

Otra experiencia semejante, es la de la Asociación de Administradores Escolares de Santa Catarina (AAESC), propuesta también reciente que muestra la preocupación

discusión y aprobación, en asamblea general, del estatuto básico elaborado por la Fundación Educativa de Paraná cuya legalización se obtiene a través de su registro en una notaría -Registro civil de personas morales- y de su alta en el registro federal de contribuyentes de la Secretaría de Hacienda. La dirección de la ADEE tiene un mandato de dos años en la administración y está conformada por un presidente, un secretario y un tesorero, cuyas principales funciones son organizar, planear, coordinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las actividades de la Asociación. Otra instancia administrativa es el Consejo Fiscal, constituido por un mínimo de tres directores, elegidos para un mandato igual al de la dirección; su función es juzgar y vigilar el trabajo de la misma. La afiliación es gratuita y el desempeño de los cargos no es remunerado. La ADEE no distribuye utilidades o ventajas de cualquier índole, de su patrimonio o de sus rentas, a título de lucro o participación en sus resultados. La sede se ubica en la escuela cuyo director es el presidente. Asimismo, la ADEE está capacitada para: a) Captar recursos de fuentes públicas o privadas para impulsar programas y proyectos en las escuelas de sus integrantes. b) Recibir, a título de donación, bienes y recursos para las escuelas. c) Celebrar convenios, acuerdos o contratos con personas físicas o morales, de derecho público o privado, con el fin de brindar o recibir asistencia en beneficio de las escuelas. Vid., Sant'Anna, Machado et al., "Las Asociaciones de Directores de Escuelas Estatales", en *Básica*, año II, núm. 5, mayo-junio, Fundación SNTE, 1995, pp. 8-11

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Andrade Oliveira, Dalila, (org.), *Política e gestão da educação*, Belo Horizonte, Autêntica editora, 2002.

estatal por impulsar particularmente los aspectos administrativos que retoman las directrices de la gestión escolar más en términos de costo-beneficio que en proyectos pedagógicos. En este sentido, como puede observarse ésta responde a la perspectiva de entender la educación como lo apunta el BM.

El caso de Santa Catarina⁷⁵ muestra, sin embargo, que esta experiencia tiene como eje un proyecto escolar en el que participan como promotores los directores de escuelas. El concepto que subyace en esta experiencia de gestión no se ha desarrollado lo suficiente, sin embargo su proyecto es formar a los ciudadanos en la escuela a través de una propuesta de participación⁷⁶.

En este contexto de transición es que se inician nuevas formas de gestión en la educación básica las cuales se fundamentan en la idea de agotar las prácticas tradicionales para imponer propuestas de enfoque empresarial⁷⁷. De hecho, estas propuestas de gestión se incrustan en una importante característica contextual: el retiro de las fuerzas armadas del poder, pero de la imposición de políticas neoliberales.

El caso de la escuela pública en este país y su relación con la comunidad no tiene la tradición en la coordinación de esfuerzos escolares. Hay informes⁷⁸ que muestran que las experiencias de gestión a través de procesos colegiados tienden a ser

⁷⁵ Este estado se ubica en la región meridional de Brasil con capital en la ciudad de Florianópolis, con una extensión de cerca de cien Km. cuadrados.

⁷⁶ Cardoso Jarbas, José, *op. cit.*

⁷⁷ A este respecto no es Minas Gerais el único estado en Brasil que busca romper estas formas de elegir directores de escuela; se están desarrollando otras experiencias con este mismo sustento en distintos estados de este país; particularmente en los estados del sudeste: Paraná, Santa Catarina, Río Grande do Sul, Goiás y São Paulo, entre otros.

⁷⁸ Paro señala diversos estudios entre los que se destacan: Holmesland, Içara da Silva *et al.*, *A liderança nas escolas na nova democracia social: uma análise interestadual*. Porto Alegre, PUC, 1989 y Zobot, Nircélio, *Eleição de diretores: seu processo em questão*, Curitiba, 1985.

aislados aun no se han consolidado. Sin embargo, a pesar de esto, la experiencia reciente en Minas Gerais, por ejemplo, muestran avances en esta dirección ⁷⁹.

En este país, sin embargo, se han desarrollado experiencias distintas. Un ejemplo es el caso de la propuesta educativa del Movimiento de los sin Tierra (MST) que, en un contexto de lucha por la tierra, elaboró y puso en marcha una iniciativa educativa derivada de la exigencia de una reforma agraria a partir de principios rectores como los siguientes: a) constituir una escuela que asuma la identidad con el mundo rural, b) establecer una educación basada en la cooperación, c) crear colectivos pedagógicos, d) comprometerse con las necesidades de los niños y, e) impulsar la capacidad de transformación de la sociedad⁸⁰

A pesar de que esta propuesta rompe con la lógica de la iniciativa educativa que impulsa el Estado, el MST ha obligado a que su proyecto educativo sea reconocido e incluso, financiado por el mismo Estado.

⁷⁹ Los modelos de directivos han sido estudiados en otros espacios y en otras condiciones y pueden ser considerados como patrones de dirección. Ball, por ejemplo, a partir de datos empíricos procedentes de estudios de caso y de su análisis en un país anglosajón distingue cuatro estilos: a) un estilo impersonal. Caracterizado por el director activo y visible que pone énfasis en la interacción personal y el contacto cara a cara con su personal. Este estilo prefiere las negociaciones y los acuerdos individuales más que grupales y se sustenta en los estímulos autónomos e individuales que tienden a resolver los problemas a partir de concesiones y castigos. b) un estilo administrativo. Aquí el directivo es el jefe ejecutivo que se rodea y se apoya con un equipo de administración superior compuesto por un tipo de personal vertical. Así, el director se relaciona con el personal por mediación de un equipo al que delega responsabilidad formal que se esboza en una documentación escrita especificada en términos de descripción de tareas. c) el estilo político. Aquí el director es, en gran medida, un actor público que pone énfasis en la persuasión y el compromiso. La dimensión ideológica es fuerte y a menudo el debate gira en torno a la conformación de grupos en los asuntos administrativos en los que se discute el qué y el por qué y no el cómo. Aquí la habilidad política del director adquiere mucha importancia porque le permite gozar de ventajas. d) el estilo autoritario. El director autoritario no ofrece probabilidad de reconocer ideas o intereses rivales. Evita, impide o ignora la oposición y no suele brindar oportunidades para la elaboración de ideas o propuestas fuera de los que el director define. *Vid.*, Ball, Stephen J., *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona, Paidós, 1989, pp. 91-125.

⁸⁰ *Vid.*, Salete Caldart, Roseli, *Educação em movimento. Formação de educadores e educadoras no MST*, Brasil, Vozes, 1997.

Las propuestas de gestión si bien es cierto que promueven la participación social y una mayor libertad para el manejo de los recursos por los directores de escuela, éstas a su vez tienen limitantes en el sentido de que la elección de los directores es controlada por las autoridades estatales y, a su vez están permeadas por los intereses de los partidos políticos a los que pertenecen los profesores, en una lucha por conseguir espacios de poder en las instituciones educativas.

La participación de la gente involucrada en estos procesos se reduce, a cuestiones de organización administrativa cuyo objetivo primordial es que éstos se responsabilicen de las instituciones escolares para descargar al Estado de su responsabilidad con la educación pública. En este sentido la tendencia final de estas iniciativas es la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento que faciliten la privatización del servicio y que destruye la visión histórica de que el Estado garantice una educación gratuita para todos.

Estas propuestas son nuevos mecanismos de control administrativo y jurídico de carácter empresarial, sin embargo este discurso no ha interpelado a los docentes que no lo asumen. En primer lugar porque los contextos latinoamericanos son diferentes a los de los países desarrollados; y en segundo lugar porque este discurso es ajeno a las tradiciones que han prevalecido en la escuela pública.

En estas formas de gestión empresarial la participación de los actores no goza de autonomía, sus límites están determinados por objetivos de eficiencia y competitividad que rompen con la visión de una pedagogía social y humanista. El efecto de esta política es la tendencia a desarticular a los colectivos porque orienta los

esfuerzos a metas individuales dirigidas a responder a evaluaciones que determinan, con criterios cuantitativos, los recursos destinados al sector educativo.

Propuestas similares con problemas semejantes están enfrentando otros países por ejemplo el caso de México. en el cual a partir de 1993 con la creación de la Ley General de Educación (LGE) se estableció la participación de diversos actores en los espacios educativos pero al igual que en el caso de Brasil, estos no asumen tareas de decisión en asuntos pedagógicos sino más bien de búsqueda de financiamiento. En México se denomina *participación social* la cual se define como una organización que contribuye al logro de los objetivos educativos pero que no puede tomar decisiones que rebasen las propuestas estatales ⁸¹.

⁸¹ Cfr. SEP, *Ley General de Educación, México, 1993*, p. 80-81.

CAPÍTULO 5
LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL BANCO MUNDIAL EN
AMÉRICA LATINA. EL CASO DE CHILE

5. LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL BM EN AMÉRICA LATINA. EL CASO DE CHILE.

Este capítulo analiza la política educativa impulsada por el gobierno militar y su continuidad en los gobiernos de la transición democrática en Chile y particulariza algunas de las consecuencias de estas propuestas en el caso de la municipalización de las escuelas y los efectos en los profesores. Está dividido en cuatro apartados el primero revisa el ascenso de las fuerzas armadas al poder como referente para comprender el fenómeno; el segundo, estudia la instalación del modelo educativo neoliberal derivado de las políticas de los organismos internacionales; el tercero presenta la continuidad del proyecto educativo en los gobiernos de la transición y el cuarto señala los efectos de estas políticas en los maestros.

5.1. El ascenso del gobierno militar.

Las políticas educativas en América Latina, en particular en la década de los ochenta, enfrentaron una situación de aguda crisis producto de la reestructuración capitalista mundial. Esta situación estuvo marcada por las principales propuestas de los organismos internacionales pero, particularmente por las del BM las cuales cobraron cuerpo en un proyecto de reforma a la educación básica¹ que se impuso en Chile durante la dictadura militar (1973-1990); y posteriormente se consolidó con pocas variantes durante los gobiernos de la transición democrática (1990-2000)².

¹ El sistema escolar chileno está organizado en un nivel básico de ocho grados de educación obligatoria que atiende a niños entre seis y trece años y un nivel medio no obligatorio de cuatro años de duración para niños entre catorce y diecisiete años. El sistema preescolar atiende a los niños hasta seis años en una diversidad de instituciones públicas y privadas de carácter no obligatorio. Administrativamente a partir de la reciente reforma, existen tres modalidades de establecimientos educativos: los municipales, los particulares subvencionados y los privados.

² Aquí se entiende por transición democrática el periodo político que se inaugura con el plebiscito de 1988 y que comprende los dos gobiernos de la concertación (Aylwin: 1990-1994 y Frei: 1995-2000). No interesa en este trabajo el debate sobre las conceptualizaciones que involucran la noción de transición

La caída del gobierno de la Unidad Popular (UP) en 1973 en Chile, bajo la dirección de las fuerzas armadas, permitió el ascenso de un gobierno de carácter militar que inició uno de los primeros y más agresivos proyectos neoliberales en América Latina. Este ensayo fue campo de cultivo de una experiencia radical para la sociedad chilena en la que se puso en marcha un ajuste estructural que transformó profundamente a este país y a su sistema educativo.

Una revisión del periodo de las fuerzas armadas en el poder en Chile y de los gobiernos de la transición democrática, permite observar dos tendencias educativas en la historia reciente de este país: por una parte, en los primeros años de la dictadura la permanencia del desarrollismo y posteriormente a mediados de los ochenta el ascenso y consolidación del neoliberalismo.

En Chile como se sabe, luego de casi 17 años de dictadura, la oposición democrática desplazó al gobierno militar y a partir de su triunfo en las elecciones presidenciales en 1989, asumió la conducción del país. Sin embargo, el cuadro de fuerzas resultantes de este proceso generó una situación bastante fluida y conflictiva: el nuevo gobierno democrático, que si bien dispuso de un amplio apoyo social, tuvo fundamentalmente dos limitaciones: por un lado, la persistencia de un modelo económico de corte neoliberal diseñado y puesto en marcha para la exclusión y por otro, una institucionalidad heredada por la constitución de 1980 defendida por las fuerzas armadas en el poder. (*Vid.*, Anexo 2)

sino más bien lo que se busca es caracterizar el periodo en el que ocurren las transformaciones educativas recientes en este país. *Vid.*, Tetelboin H., Carolina, "La otra cara de las políticas sociales en Chile", en Vilas, Carlos M.(coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, México, UNAM, 1995, pp. 73-86.

De hecho el panorama de la década de los noventa en los países latinoamericanos que vivieron dictaduras, está marcada por la búsqueda de la democratización política y social proveniente de las fuerzas sociales excluidas durante la dictadura y, al mismo tiempo de la resistencia de los sectores empresariales y funcionarios partidarios del modelo neoliberal³.

Conviene apuntar en este momento que el periodo que antecede al régimen militar estuvo caracterizado por un profundo programa de reformas. En efecto, el gobierno de Frei (1964-1970), proveniente de la Democracia Cristiana (DC), impulsó cambios que provocaron una violenta reacción de las clases propietarias las cuales no pudieron detener y enfrentar la movilización de las clases populares desembocando en la constitución del gobierno de la UP y su proyecto encabezado por Allende (1970-1973).

El gobierno de Frei fue, en los años setenta, el primer gobierno democrático en América Latina surgido del impacto de la Revolución Cubana. Posteriormente los mil días de la UP dieron origen a la más álgida crisis del Estado que polarizó a la sociedad chilena. En este proceso el sistema político fue incapaz de procesar los conflictos, lo cual provocó que el país se encaminara a la instauración de un gobierno militar. De manera que las fuerzas armadas se constituyeron en un gobierno, portador de un proyecto, que buscaba detener un programa popular que amenazaba al capitalismo en este país, el cual una vez cumplida su fase de instauración pasó a refundar el capitalismo chileno y para ello puso en marcha una profunda reconversión económica

³ Tapia, Gabriel Gaspar, *La transición en América Latina, los casos de Chile y el Salvador*, México, UAM, 1991, pp. 29-30.

de corte neoliberal que operaría significativos cambios en la estructura productiva y en el ámbito social.

Es necesario señalar que las fuerzas armadas chilenas se caracterizaron por la función de hegemonía ejercida sobre el conjunto de las fuerzas del bloque dominante. Sin embargo, sus componentes fueron evidentemente las instituciones armadas y las distintas fracciones empresariales. De manera que aquéllas, estructuradas en torno a una férrea jerarquía, se transformaron en la institución más poderosa del aparato estatal y ejercieron, sin contrapeso, la dirección del país⁴.

Las transformaciones que sufrió el modelo de acumulación durante la dictadura fue un proceso de transición de una economía orientada, en gran medida al mercado interno como en el resto de los países de la región y con una fuerte presencia estatal a una organización abierta a la economía mundial y privatizada en extremo.

A fines de los ochenta, en el apogeo de la dictadura, aun cuando se había promulgado una constitución que preveía un progresivo y controlado retorno a la civilidad que empezaría en 1988 a través de un plebiscito, Pinochet fue derrotado. Ello provocó un reacomodo de fuerzas cuyo impacto más importante fue el debilitamiento de la hegemonía que el dictador había ejercido sobre el bloque dominante.

En este contexto los principales procesos que se operaron fueron: la adopción a plenitud dentro de las fuerzas armadas del respeto a los lineamientos institucionales que fijaba la Constitución de 1980, el predominio de las opciones moderadas dentro de

⁴ Son dos los rasgos que caracterizan a las fuerzas armadas chilenas; por un lado, su fuerte tradición organizativa cuyas raíces se encuentran en el siglo XIX y por otro, su fortalecimiento institucional no se debió, como señala Tapia, al apoyo externo sino más bien a un proceso de carácter endógeno. *Ibidem*.

la oposición, en particular del Partido Demócrata Cristiano (PDC), la reorganización acelerada de la representación política por parte de las clases económicamente dominantes, el aislamiento progresivo de las estrategias insurreccionales y de las fuerzas que las impulsaban, el aislamiento de las fuerzas que dentro del régimen proponían preservar el control del aparato gubernamental, aun a costa de romper la legalidad impulsada por el mismo régimen⁵.

Sin embargo, cuando la dictadura entró en su fase de declinación, ésta pudo imponer reglas de juego que permitían conservar en buena parte la cuota de poder tanto del aparato estatal como de la sociedad⁶; lo cual promovió a mediano y largo plazo la consolidación de las propuestas centrales del pensamiento neoliberal.

⁵ *Íbidem*, p. 51.

⁶ No obstante que la concertación aglutinó a 17 partidos en ellos se destacaron tres tendencias: el PDC, los socialistas y los radicales los cuales propusieron a Aylwin como candidato quien ganó con un amplio margen: 55% sobre el representante de la derecha. *Ibidem*. p. 68

5.2. Instauración del modelo educativo neoliberal.

Al inicio del gobierno militar en 1973 se observa en la política educativa de Chile un continuismo desarrollista⁷; entendido como la propuesta educativa asociada a la persistencia de las orientaciones de los sistemas educativos emergentes en la década de los sesenta; influidas, desde luego, por la ALPRO es decir, ligada a la política de los Estados Unidos cuya iniciativa fundamental fue la expansión educativa bajo la responsabilidad y rectoría del Estado. Esta propuesta buscaba asegurar la igualdad de oportunidades educativas orientadas hacia los requerimientos del desarrollo económico.

En este sentido, el desarrollismo de estos años era congruente con las políticas y líneas de acción del BM. En efecto, en la década de los setenta su política de financiamiento educativo estaba regida por la expansión y la demanda cuya justificación se sustentaba en el supuesto de que aquélla se explicaba como producto del crecimiento demográfico y, consecuentemente el cambio en la pirámide poblacional impulsada por la demanda de los servicios educativos⁸.

En esta perspectiva la preocupación de la política del BM se centraba en este fenómeno y, cómo sus propuestas podían repercutir en el desarrollismo de esos años. Es decir, la expansión creaba problemas vinculados con los beneficios que se esperaban al incrementar la oferta educativa. De manera que la expansión estaba asociada con los problemas generados por la crisis mundial de la educación. O sea, la expansión cuantitativa de los sistemas educativos se explicaba como producto del

⁷ Vid, Nuñez P., Iván, "Educación y régimen autoritario. El caso de Chile: 1973-1982", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XIII, núm 3, México, CEE, 1983, p. 110.

⁸ Véase, Bracho, Teresa *op. cit.*

crecimiento demográfico y su lógica se sustentaba en la idea de que a medida que crecía la matrícula en un nivel aumentaba la demanda en el siguiente.

Los problemas a que condujo la expansión educativa, desde la perspectiva de los organismos internacionales particularmente del BM, provocaron bajos niveles de calidad y eficiencia que se estimaron a través de la deserción y repitencia. Las propuestas del BM, en este contexto, planteaban que los proyectos educativos debían buscar: por un lado, la reducción de sus costos mediante la formación extraescolar y por otro, favorecer una educación más eficaz y productiva por la vía de la reforma a los planes de estudio así como al uso de recursos tecnológicos como la radio, la televisión y la instrucción programada⁹.

Este núcleo del desarrollismo es el que estaba presente en el discurso educativo en los primeros años de la dictadura militar chilena; de hecho, en un primer momento esta lógica reflejó su inercia pero, posteriormente avanzó otro discurso asociado a las transformaciones económicas y que había de ser hegemónico: el neoliberalismo.

El desarrollismo de los primeros años de la dictadura fue permeado por el control autoritario cuyo sustento ideológico fue la disciplina y el esfuerzo personal en el logro de los objetivos educativos. En este sentido, el autoritarismo de la dictadura encontró, en su visión de la realidad, la lógica de la disciplina que sustenta la política de seguridad nacional ¹⁰.

⁹ Ya en los años setenta, por ejemplo, el BM planteaba a los gobiernos la exploración de nuevas fuentes de financiamiento para la educación y recomendaba estudios de gestión para mejorar la planificación y fiscalización de los sistemas educativos. *Ibidem*, p. 66.

¹⁰ La política de seguridad nacional recupera la concepción del Estado como un organismo vivo que tiene fuerza motriz propia en el ámbito interno y externo. El Estado y la nación en este sentido son concebidos y presentados como equivalentes. La concepción de seguridad nacional se presenta como un noción atemporal y supraciasista que desarrolla una estrategia de guerra permanente contra enemigos

El avance de este discurso educativo se fue perfilando de manera clara y a mediados de los ochenta finalmente dominó este espacio social. Este planteamiento enfatiza el desarrollo educativo como un modelo de libre empresa, en el contexto del impulso de una economía abierta y, particularmente de la reducción de la presencia estatal y la restricción del gasto público para este sector. En esta lógica se integran como ejes de este pensamiento: el abandono de la educación pública como derecho social y en particular la aparición de la competitividad y la eficiencia como requisitos centrales de los sistemas educativos.¹¹

Este último proyecto con sus implicaciones en un contexto de autoritarismo derrotó al desarrollismo iniciando así un conjunto de transformaciones que cambiaron a las escuelas de este país. El Estado abandonó, así, la tarea de ampliar la cobertura educativa¹² y encargó al sector privado la expansión reservándose sólo la misión de asegurar la educación básica a todos los niños¹³.

potenciales, nacionales e internacionales. Cumple con dos requisitos: primero, mantener una disciplina social y política férrea de unidad nacional, que supone la existencia de conflictos sociales contrarios al proyecto nacional: segundo, se parte de la existencia de una élite dirigente, conductora de un proyecto nacional. Dentro del Estado, la única institución estatal que puede dominar la geopolítica es, en este sentido, la fuerza armada nacional, la cual es representante de los valores e intereses permanentes de la nación. *Vid.*, Piñeyro, José Luis, "Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: visión histórica y teórico-política", en *Sociológica*, año 9, núm. 25, mayo-agosto, México, UNAM, 1994, pp. 75-93.

¹¹ Por otro lado, hay que señalar que, como menciona Lemaitre "Conflicting projects for social development make it imposible to think about education, to identify common goals, to agree on priorities, to define relevant and even to know which results are positive and which are not. For twenty years- from 1970 to 1990- the chilean social system experienced deep social and political cleavages". *Vid.*, Lemaitre, María José, "Turning Improvement in to Reform: Secondary School Education in Chile, 1991-2001", en Buchert, Lene (edit), *Education Reform in the South in the 1990' s*, Paris, UNESCO, 1998, p. 54.

¹² *Vid.*, por ejemplo, la evolución de la cobertura de la educación básica en el cuadro siguiente.

COBERTURA DE NIVEL BÁSICO EN CHILE 1970-1996

AÑO	BÁSICA	AÑO	BÁSICA
1970	93,3	1994	93.29
1982	95,27	1995	95.71
1992	98,18	1996	96.05
1993	94,45	1997	96.26

Fuente: González, Pablo, "Financiamiento, incentivos y reforma educacional", en García Huidobro, Juan Eduardo (edit.), *La reforma educacional chilena*, Madrid, Proa, 1999, p. 323.

Asimismo, en este periodo se planteó la flexibilidad curricular para adaptar los objetivos, planes y programas nacionales a las características de los diversos grupos sociales. Por otro lado, la administración de las escuelas preescolares y básicas fueron entregadas a los municipios, esto es, a órganos de administración local dependientes del Ministerio del Interior. Esto significó que el financiamiento de la mayor parte del sistema escolar fuera con fondos municipales y con subvenciones estatales por alumno matriculado¹⁴.

Por otra parte, conviene apuntar que en las propuestas del BM, como se ha señalado, se observa que dos de los criterios distintivos de financiamiento están presentes en la reforma chilena; por un lado, la prioridad que otorga a la educación primaria y por otro la preocupación por elevar su calidad. La propuesta de calidad como eje central de su política educativa se puede lograr, según este organismo, mediante diversos mecanismos entre los cuales destaca el hecho de responsabilizar a los planteles escolares del logro de los objetivos.

En este contexto, por ejemplo, el BM enfatiza el papel que desempeña el trabajo docente, asociado al desarrollo de competencias que favorecen el logro de los objetivos educativos, los cuales responden a las evaluaciones cuyo papel es central para

¹³ El Estado autoritario chileno insistió en el propósito de universalización de la educación básica considerando sólo como educación básica la primaria de ocho grados, mientras que explícitamente definió a la educación media y superior como selectiva y pagada. *Vid.*, Nuñez P., Iván, *op. cit.*, p. 103.

¹⁴ En este sentido, "Over the last thirty years there have been three major interventions in the Chilean education system. In the 1960s, a highly centralized state system in a democratic context accomplished a reform focused on expanding access to schooling. In the dictatorship context of the 1980s, a radical neoliberal reform affecting the school system's administration and finance focused on efficiency, decentralization and privatization of educational services. In the regained democracy of the 1990s, educational reform in Chile is grounded on the principles of quality and equity in educational provision, combining state control and market orientation in the implementation of change". *Vid.*, Cox, Cristián y Beatrice Avalos, "Educational Policies, Change Programmes and International Co-operation: the Case of Chile", en King, Kenneth and Lene Buchert, *op. cit.*, p. 281.

alcanzar de la calidad. Por ello reorientan la capacitación de los maestros en función del dominio de los contenidos curriculares, proponen reforzar la autoridad de la administración escolar y de sus recursos y su sistema de evaluación del desempeño. De esta manera el Banco recoge la crítica a las reformas de los años sesenta y setenta centradas sólo en el currículum que para ellos fueron poco efectivas y no lograron la calidad de los aprendizajes en las instituciones escolares.

Estos planteamientos del BM permearon las propuestas educativas tanto del periodo de las fuerzas armadas en el poder como las de los gobiernos de la transición en Chile asumiendo, desde los años ochenta, sus lineamientos en el marco de la crisis más profunda que enfrentan los países de la región. En otras palabras la política educativa chilena se apropió de esos criterios en la puesta en marcha de la reforma educativa en un contexto de ajuste estructural por la vía del autoritarismo militar¹⁵.

Sin embargo, como ya se señaló, la restitución del gobierno democrático y el retiro del gobierno militar no dio marcha atrás con las reformas de los años ochenta como la municipalización del sistema educativo y la subvención de las escuelas privadas que fueron los mecanismos de privatización de la educación básica en este país.

Hay que señalar a este respecto que al inicio de la transición democrática se estableció la Remuneración Mínima Básica Nacional (RMBN) cuyo objetivo fue homogeneizar el salario de los profesores de escuelas privadas y públicas, lo cual

¹⁵ La propuesta de los organismos de financiamiento internacional en general se inscriben, en la condición necesaria de imponer un ajuste a las economías para otorgar lo que denominan préstamos con base política que sintetiza el cambio que ha tenido la noción de ajuste estructural y que identifica la tendencia de la política de financiamiento del BM.

aunado a la subvención estatal por alumno matriculado fortaleció esta forma de privatización del sistema de educación básica de este país. El cuadro 5.1 muestra el crecimiento de la matrícula entre la educación básica municipal y la particular subvencionada.

CUADRO 5.1
MATRÍCULA POR DEPENDENCIA.

AÑOS	MUNICIPAL	PART. SUBVENC.	AÑOS	MUNICIPAL	PART. SUBVENC
1981		430 232	1990	1 717 222	960 460
1982	1 695 038	553 600	1991	1 698 842	949 038
1983	1 672 593	643 868	1992	1 721 375	963 061
1984	1 626 968	758 842	1993	1 725 620	973 515
1985	1 605 185	832 455	1994	1 746 235	985 854
1986	1 555 059	913 925	1995	1 777 750	1 005 131
1987	1 797 953	910 968	1996	1 828 022	1 080 412
1988	1 781 413	939 445	1997	1 839 124	1 104 650
1989	1 745 598	954 642			

Fuente: González, Pablo, *op. cit.*, pp. 317-318.

Como puede observarse en el cuadro anterior a partir de 1981 durante el apogeo de la dictadura la matrícula subvencionada de educación en este país asciende a 430 232 para llegar a 1 104 650 en el año 1997; lo cual significa que la matrícula creció casi tres veces.

Por otro lado, la matrícula municipal aumentó lentamente en el mismo periodo al pasar de 1 695 038 en 1981 a 1 839 124 en 1997. Lo que permite hacer una comparación que muestra que en la municipalización se estabiliza el crecimiento. Por su parte, el crecimiento de la matrícula subvencionada creció aceleradamente consolidando la privatización apoyada en el discurso educativo internacional. En pocas palabras el efecto más visible de los cambios es el mecanismo de privatización del sistema educativo a través de la subvención a las escuelas privadas.

Hay que destacar en este momento que uno de los ejes en los que se sustenta la reforma chilena supone que la demanda genera un mercado de la educación con libre entrada y salida de proveedores de servicio y libre competencia entre el sector público y privado. Este supuesto, como puede verse está vinculado a la concepción de la escuela como una empresa en un contexto social competitivo. Es decir, supone que la propiedad de los establecimientos, independientemente de que sean públicos o privados, en un régimen de libre competencia proporcionan servicios que favorecen la calidad.

Este modelo se basa en el supuesto de que las familias de los alumnos escogen la escuela de forma racional en función de la calidad de la institución; lo cual, desde esta lógica, favorece que las escuelas centren sus actividades en el mejoramiento de la calidad del servicio. Esto implica, desde esta premisa, que las escuelas no solo se preocupen porque los alumnos se inscriban sino que éstos permanezcan en ellas.

Los supuestos se apoyan, entre otros, en las siguientes consideraciones: los elementos competitivos de las distintas escuelas favorecen la buena calidad de la educación, el modelo promueve que las familias elijan a las escuelas en función de la calidad, en un ambiente competitivo hay mayores posibilidades de favorecer mejores aprendizajes de los alumnos.

Estos fueron, por ejemplo, argumentos centrales para la puesta en marcha de la municipalización de las escuelas públicas y la subvención a las escuelas particulares, pasos que antecedieron a las nuevas formas de financiamiento de la educación básica en este país.

Torres, señala al respecto que las políticas de libre elección impulsadas por el pensamiento conservador dan como resultado que los sectores sociales pobres y marginados sean confinados a las escuelas con menos recursos y más carencias; situación que evidentemente atenta en contra de la obligatoriedad del Estado de brindar buena educación a toda la población¹⁶.

Por su parte, el rector de la Universidad de Chile a finales de 2004 señalaba: “En general las transformaciones de la educación pública han sido negativas porque es evidente que si la educación está en manos de las municipalidades, ella está sujeta a otras prioridades como las del aseo público, del ornato de manera que la educación debe pasar a una administración distinta. Lo que tampoco significa volver a los colegios del Ministerio de Educación (MINEDUC) porque ahí se produce un grado de centralización que, justamente es lo que se quiere evitar¹⁷”

Un estudio de Cahmi apunta que actualmente con las políticas educativas neoliberales se constata una alta deserción en la educación media entre los jóvenes; lo cual constituye uno de los problemas más importantes ya que trae consigo otros problemas, como el desempleo, la delincuencia y la drogadicción que a su vez son factores que perpetúan la pobreza y la marginación¹⁸.

¹⁶ Torres, Jurjo, *Educación en tiempos de neoliberalismo*, Madrid, Morata, 2001, p.65.

¹⁷ *El mercurio*, Santiago de Chile, 15/11/01.

¹⁸ Cahmi, Rosita, “Reflexiones en torno a pobreza, distribución del ingreso, educación y rol de la familia”, en *Libertad y desarrollo social*, núm. 55, Santiago de Chile, 1999.

5.3. La reforma educativa después de la dictadura.

La propuesta de elevar la calidad de la educación como sustento de los cambios para favorecer una mayor autonomía de las instituciones, y apoyar la privatización de los servicios entre otras, se instalaron en el sistema educativo chileno durante el apogeo de la dictadura recogiendo así las iniciativas internacionales sobre las nuevas formas de organización de la educación. Y no obstante, la inauguración del gobierno democrático de Patricio Aylwin Azócar en 1990 y su propuesta del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE)¹⁹ reconoció por ejemplo, la renuncia a la expansión recogiendo así dos iniciativas impulsadas por el BM; por un lado, elevar la calidad educativa y por otro, diversificar sus formas de financiamiento.

El rasgo que caracteriza a la región en los ochenta es el ajuste económico diseñado por los organismos internacionales para enfrentar la crisis que agobia a América Latina. De hecho, el ámbito educativo en la región y particularmente en Chile,

¹⁹ Este programa, aún cuando impulsa una propuesta de equidad educativa para los sectores sociales menos favorecidos, también recoge como eje la calidad. El programa se resume en el siguiente cuadro:

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN (MECE)

ANTECEDENTES	ORIENTACIONES	OBJETIVOS DEL MECE	ESTRATEGIAS
Existencia de problemas de: Calidad y eficiencia.	Criterios que orientan el proyecto a) Calidad b) Eficacia c) Equidad	Aumentar la calidad y la eficacia en términos de: a) mejorar los aprendizajes. b) incrementar los aprendizajes para los grupos en situaciones de riesgo.	a) Mejorar las condiciones del contexto de los aprendizajes con: <ul style="list-style-type: none"> • textos escolares • bibliotecas de aula • asistencia social • infraestructura • perfeccionamiento docente b) Mejorar e innovar las prácticas pedagógicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de MINEDUC, *Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE)*, Santiago de Chile, 1991.

ha sido un campo de cultivo para la puesta en marcha de las políticas educativas, las cuales son coincidentes con los criterios del BM en los noventa²⁰.

En este sentido, Cox y Avalos, señalan que: “Between 1990 and 1992, Chilean educational policy gradually came to incorporate the following set of guiding principles:

- a) Shift from concern about educational inputs to concern about learning processes and outcomes.
- b) Sensitivity to differences and discrimination in favour of those most at risk.
- c) Regulatory norms governed more by provision of incentives, information and evaluation results than by bureaucratic and administrative concerns.
- d) Opening of educational institutions to societal demands and connections among themselves and with other institutions.
- e) Shift from top-down directed change and linear planning to incremental change harnessing the innovative capacity of schools.
- f) National strategic policies based on consensus among key stakeholders²¹.

Sin embargo, como señala Mella, uno de los rasgos dominantes de la política educativa chilena ha sido el universalismo entendido como una oferta homogénea. En la práctica sin embargo, los principales beneficiarios de los servicios educativos públicos han sido paradójicamente los sectores más instruidos, más informados y que viven en mejores condiciones para enfrentar la educación²².

En otras palabras, para superar las diferencias debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales porque una oferta homogénea para

²⁰ Chile implantó el modelo neoliberal siguiendo estrictamente las recomendaciones del FMI y fueron los economistas de la universidad de Chicago, bajo la dirección de Friedman, los encargados de dicho experimento.

²¹ *Vid.*, Cox, Cristián y Beatrice Avalos, *op. cit.*, p. 281.

²² Mella, Orlando, *Equidad y educación en Chile*, mecanograma, s/f, Santiago de Chile, p. 3.

situaciones heterogéneas sólo conduce a no alterar las diferencias e incluso a profundizarlas²³.

No obstante que el BM reconoce las condiciones de opresión de los países de la región lo hace en función de requisitos básicos para poner en marcha ajustes estructurales cuyo referente es la crítica hostil hacia el sector público que representa, para este organismo, la ineficiencia. Este ajuste económico por ejemplo es condición sin la cual no se proporciona financiamiento a los proyectos educativos que no promuevan formas de privatización en una sociedad crecientemente globalizada; y no favorezcan el diseño de propuestas diferenciadas para distintos sectores educativos sustentados en la calidad cuyo eje es una nueva forma de concebir la intervención estatal.

La calidad es una noción que en los documentos del BM, está orientada por el costo-beneficio. En tal sentido ha penetrado en los sistemas educativos traducidos en indicadores de desempeño en los cuales juegan un papel importante la evaluación de docentes y alumnos. De manera que estos indicadores, vienen a ser los instrumentos a través de los cuales se puede conocer la eficiencia de los sistemas educativos..

La privatización del sistema de educación básica en este país es parte constitutiva de un conjunto de cambios vinculados a la calidad y asociados a mecanismos de competitividad para los profesores quienes son los que asumen, desde

²³ El aspecto socioeconómico y cultural es determinante en el rendimiento de los estudiantes. Aquéllos que provienen de familias con mayores recursos obtienen puntajes significativamente mayores que los estudiantes que provienen de familias de escasos recursos. Además, el nivel socioeconómico promedio de la escuela a la que asiste cada estudiante también afecta los resultados. Generalmente, alumnos de bajo nivel socioeconómico asisten a instituciones en las cuales los estudiantes también tienen menores recursos, por lo que el afecto del nivel socioeconómico se potencia. *Vid.*, Darville, Paula, *et. al.*, *Factores que explican los resultados de Chile en PISA*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2003.

la perspectiva estatal, los resultados de las evaluaciones. El cuadro 5.2. resume los principales cambios de la reforma en Chile.

CUADRO 5.2
ÁMBITOS DE LA REFORMA EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

1. Programas de mejoramiento de la calidad y apoyo en infraestructura a las escuelas.
2. Fortalecimiento de la profesionalización docente.
Aumento gradual de salarios a través de competitividad.
Premios de excelencia.
Estancias de dos meses en el exterior para conocer experiencia externas*
3. Reforma curricular.
Objetivos, metas y nuevas perspectivas.
4. Jornada escolar completa.
Uso intensivo de espacios escolares.
Aumento de horas en la escuela.

* Estos programas, sin embargo, son muy selectivos, nunca llegan a rebasar más del 20% de solicitantes. En la mayoría de los casos por regiones es entre el 3% y el 8%. *Vid.*, Undurroga, Gonzalo, "Programa de becas al exterior para profesores en servicio", en García Huidobro, Juan Eduardo (edit.), *op. cit.*, p. 223.

Hay que señalar que el proyecto educativo de Aylwin a su llegada al poder, después de la caída del gobierno militar, planteó un amplio programa de reformas cuyas directrices respondían a las propuestas de los organismos internacionales y por ello congruentes con las políticas de ajuste económico aplicadas durante la dictadura militar. La política educativa del gobierno de la transición se articuló en estos años en una doble estrategia: por un lado, mejorar las condiciones materiales de las escuelas, y por otro, promover la innovación de la tarea pedagógica para hacer más eficientes sus resultados²⁴.

Dos fueron los rasgos más sobresalientes de la política educativa del periodo de la transición; por un lado, las iniciativas se centraron en la calidad y por otro en las

²⁴ *Vid.*, Cox, Cristian, "Educación básica en Chile; políticas del gobierno de transición. 1990-1994", en *Universidad futura*, núm. 14, México, UAM, 1994, p. 35.

evaluaciones las cuales se definieron fundamentalmente con criterios empresariales para alcanzar consenso social. Estos ejes se presentan en el cuadro 5.3

CUADRO 5.3
EJES DE LA REFORMA EDUCATIVA

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Políticas orientadas por la calidad.2. Políticas centradas en la escuela.3. Políticas abiertas a la sociedad |
|---|

Como se señaló renglones arriba el gobierno de Aylwin, a través del MINEDUC²⁵, inició un proyecto de largo alcance denominado MECE el cual fue apoyado y financiado en parte por el BM²⁶. Este programa planteó, desde un principio, su renuncia a la expansión educativa vigente en el desarrollismo y se orientó hacia otro objetivo central del paradigma neoliberal: la calidad de la educación²⁷. En efecto, el problema de Chile no es la expansión pues este país tiene uno de los índices más altos de cobertura en la región. El nivel de educación básica atendido en 1990, por ejemplo, representaba el

²⁵ Hay que puntualizar, por ejemplo, que no obstante la prioridad asignada a la educación básica esta fue rebasada por este gobierno y logró financiamiento para educación secundaria no considerado por el BM. "At the beginning of President Patricio Aylwin's Government (1990), it was evident that urgent measures needed to be taken to improve the conditions at all public funded schools. A national programme was therefore organized, with the support of the World Bank, to improve the quality and equity of primary education. The Chilean Government also demonstrated the need for a similar programme dedicated to secondary education and, even though the World Bank did not have secondary education among its priorities, it was agreed that 1 per cent of the total funds of the primary-education programme (US \$2.5 million) would be dedicated to the design of a secondary-education improvement programme". Lemâitre, María José, *op. cit.*, p. 57.

²⁶ El proyecto MECE supuso recursos por 243 millones de dólares de los cuales 170 fueron aportados por el BM a través de un crédito y su foco de atención fue la educación básica y su preocupación fue el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación. Sin embargo, el proyecto consideraba también acciones de fortalecimiento institucional del propio MINEDUC y apoyo al proceso de diseño de una política para la educación media. *Vid.*, Cox, Cristian, *op. cit.* p 46.

²⁷ El programa MECE señala: "...al iniciarse la década de los años noventa, la calidad de la educación y la equidad de su distribución han reemplazado a la expansión de la cobertura y a las transformaciones institucionales, como objetivos ordenadores de las políticas del sector. Como fruto de una historia larga y coherente de esfuerzos que se remontan más allá del presente siglo, el país ha dejado atrás el acceso a la educación como problema principal: prácticamente la totalidad del grupo de niños de seis a trece años de edad está en la escuela...". MINEDUC, *op. cit.*, p. 6.

91.84% de cobertura del grupo de niños de seis a trece años. Esto lo pone como uno de los países de la región que no enfrenta este problema²⁸.

El MECE²⁹ instaure como prioridades centrales la calidad y la equidad³⁰ educativa como ejes articuladores de la política educativa y asimismo establece que la educación es una responsabilidad de toda la sociedad³¹. Sus metas se centran en mejorar la calidad de la educación en una doble vertiente: por un lado, mejorar los aprendizajes escolares y por otro, aumentar los aprendizajes de los grupos en situaciones de riesgo para responder a las evaluaciones nacionales asociadas a la calidad.

En congruencia con sus objetivos este programa propuso como estrategias fundamentales: por una parte, que las acciones tendieran a mejorar las condiciones del contexto de los aprendizajes y por otra, renovar las prácticas pedagógicas³² así como las innovaciones que se orienten a mejorarlos. La estrategia del proyecto apuntaba a la importancia que tiene el contexto escolar y sus condiciones para propiciar mejores

²⁸ *Ibidem*, p. 18.

²⁹ A este respecto Cox y Avalos señalan que: "Launched in 1992, the Primary MECE Programme is a systematic effort to improve the quality of educational processes in all state-subsidized preprimary and primary schools (around 90 per cent of the school population). The programme was implemented on a six-year basis by means of a financial loan and technical support from the World Bank. The loan period has been completed and the Primary MECE Programme is now part of the Ministry of Education's structure and fully funded by the national education budget." *Vid.*, Cox, Cristián y Beatrice Avalos, *op. cit.*, p. 280.

³⁰ En relación con el problema de equidad, traducido a programas compensatorios que hoy tienden a denominarse de discriminación positiva y algunos de sus impactos a la luz de las propuestas recientes impulsadas en Chile existen algunos trabajos que muestran resultados, no siempre satisfactorios. *Vid.*, Shiefelbein, Ernesto, *et al.*, "Educación y pobreza en Chile: acción afirmativa en la década de los noventa", en Reimers, Fernando (coord.), *Distintas escuelas, diferentes oportunidades, los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, Madrid, La muralla, 2002, pp. 299-325 y García-Huidobro Juan Eduardo, "Políticas y equidad educativa en Chile", *Ibid.*, pp.269-292.

³¹ *Vid.*, MECE, *op. cit.* p. 8.

³² Un recuento básico sobre las recientes políticas sobre la formación continua en Chile, Particularmente en los noventa, y que enfatiza algunas limitaciones y logros de esta política es el trabajo de Avalos. *Vid.*, Avalos, Beatrice, "La formación docente continua en Chile. Desarrollo, logros y limitaciones", en SEP, *Dos experiencias en formación docente: EUA y Chile*, México, 2003, pp. 53-81.

aprendizajes y en este sentido estructura líneas de acción como libros de texto, bibliotecas de aula, infraestructura y perfeccionamiento docente³³.

En este contexto al inicio del segundo periodo de la transición democrática: el gobierno de Frei (1994-2000), Shiefelbein, por ejemplo, fue nombrado Ministro de Educación en 1994. Su papel al frente de ministerio era consolidar los cambios que ya habían avanzado en el sistema educativo. Sin embargo, las disputas en torno a su nombramiento le indicaban que recibiría poco apoyo político, por ello buscó respaldo en la opinión pública y en la comunidad internacional³⁴. Durante su administración la estrategia seguida para impulsar la reforma educativa fue desencadenar un cambio desde abajo para lograr que la opinión pública tuviera conciencia de la calidad de la

³³ El conjunto de líneas de acción que el MECE ha desarrollado son las siguientes:

1. El mejoramiento de factores claves en el aprendizaje que incluyen a) Textos, guías y materiales didácticos. El programa busca mejorar los libros de texto en términos de amplitud y relevancia de sus contenidos así como de su adecuación metodológica a través de parámetros técnicos que fija el Ministerio de Educación a la industria editorial. .b) Establecimiento de bibliotecas de aula. Acción que busca contribuir a adquirir hábitos lectores, enriquecer la comunicación y desarrollar las funciones lingüísticas básicas, así como estimular el interés de los niños por el estudio, la investigación y fomentar el reconocimiento de los valores, normas sociales y el cuidado de la naturaleza y del medio ambiente. c) Mejoramiento de la infraestructura. El programa desarrolla acciones encaminadas a proporcionar dotaciones de elementos complementarios de infraestructura, reparación de la planta física de los establecimientos educativos y construcción de aulas y equipamiento para escuelas rurales incompletas. d) Perfeccionamiento docente. Está orientado por dos objetivos: por un lado, capacitar a los maestros en la generación y ejecución de proyectos de mejoramiento educativo, así como de supervisores y directores en sus respectivos roles y por otro, actualizar y enriquecer el dominio de los profesores en las cuatro áreas sustantivas que son foco del programa: lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales.

2.- Innovaciones, las cuales se orientan esencialmente a: a) La descentralización pedagógica. Propuesta que busca la generación y ejecución de proyectos de mejoramiento educativo apoyados por un fondo de recursos para su realización así como de un sistema de apoyo de supervisión a los mismos por parte del Ministerio de Educación. b) La Educación rural. Las líneas de acción contemplan: el desarrollo de una propuesta curricular que permita la articulación entre la cultura local y las dimensiones generales del conocimiento así como la capacitación docente tanto en contenidos curriculares como en las metodologías. Asimismo prevé la construcción de aulas para escuelas incompletas. c) La informática en la escuela. Este proyecto tiene como objetivos instalar una red de comunicaciones que interconecte grupos de escuelas de enseñanza básica entre si y finalmente d) Diagnóstico sobre uso de computadoras en la educación básica. *Íbidem*, pp. 20-26.

³⁴ Shiefelbein había sido anteriormente planificador de la educación para el BM y además no tenía filiación política pero sí un historial técnico en el ámbito educativo. *Vid.*, Shiefelbein, Ernesto, "Chile cómo alcanzar un consenso social con miras a una reforma a la educación a largo plazo", en *Perspectivas*, vol. XXVII, núm. 104, Diciembre, UNESCO, 1997, pp. 647-648.

enseñanza. Para lograr esto consideró cuatro problemas: la enseñanza tradicional; la calidad de los libros de texto; el insuficiente tiempo dedicado a la enseñanza y la falta de computadoras³⁵.

La presencia de Shiefelbein en el ministerio y su interés en alcanzar consenso y consolidar los cambios, apoyado por la comunidad internacional finalmente, no sin tropiezos, logró la consolidación de los principales cambios en particular sobre los salarios de los profesores asociados a la competitividad.

Por su parte los defensores del modelo educativo neoliberal en los noventa señalaban: “la educación chilena al inicio del gobierno de Aylwin exhibía logros de importancia en la cobertura, el aumento en la escolaridad promedio de los chilenos y la reducción del analfabetismo³⁶”. No obstante estos logros el sistema escolar de este país, como el resto de los países latinoamericanos, presentaba una situación crítica en

³⁵ Antes de asumir el MINEDUC en marzo de 1994 Shiefelbein ya había definido las líneas para enfrentar los problemas de la calidad. Reconocía, por ejemplo, que los maestros en Chile desempeñaban un importante papel en la organización de grupos políticos y en las campañas locales y para negociar sus demandas cuentan con un fuerte apoyo político y el respaldo de los padres de familia quienes los consideran ciudadanos modelos. Por otro lado, una comisión internacional -integrada por representantes de la UNESCO, la UNICEF, el BID y el BM- elaboraron un informe que presentaba un diagnóstico de la situación educativa de este país y proponía: pasar de la enseñanza tradicional a la enseñanza personalizada, asignar más recursos a la educación, y alcanzar consenso social. La propuesta para lograr consenso se logró a través de los medios de comunicación masiva y se estructuró un proyecto que comprendía: a) la mala calidad denominada: analfabetismo funcional se ilustraba con la frase: El 40% de los niños no entienden mensajes escritos sencillos; b) a la enseñanza tradicional se le llamó: enseñanza frontal y se ilustra en la publicidad con alumnos aburridos sentados en fila; c) el aumento en los horarios en las escuelas se presentaba con la idea de reducir la distancia entre las 800 horas al año de Chile y las 1400 en Europa y d) la necesidad de cambiar los textos se apuntaba con la idea de que cada alumno debía tener una guía para la experiencia de aprendizaje personal o en grupo asistido por el profesor y finalmente e) la mejora de los sueldos a los profesores fue presentada como salarios correspondientes a la nueva función profesional del profesor ya no limitada a transmitir informaciones sino que tendría que trabajar más horas. Con esto se impulsó una campaña sistemática en la radio, la televisión y los periódicos apoyada por la UNESCO y la UNICEF, la cual consiguió el consenso para que la educación se constituyera en una prioridad del gobierno de Frei en mayo de 1994. Todo el proyecto estuvo orientado por la calidad, participación, descentralización y eficacia criterios presentes en las recomendaciones de los organismos internacionales. *Ibidem*.

³⁶ García Huidobro, Juan Eduardo (edit.), *op. cit.*, p. 9

cuanto a los indicadores de calidad concepto central de la política educativa del periodo. El Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)³⁷, por ejemplo, mostraba en 1990 el 60% de respuestas correctas en matemáticas y 61.2% en español lo cual justificaba iniciar un proyecto que apoyara estas deficiencias³⁸.

Conviene apuntar que, como se señaló en el párrafo anterior, en Chile se puso en marcha el SIMCE cuya originalidad radica en su aplicación masiva y la amplia difusión de sus resultados. En los años ochenta, por ejemplo, las mediciones realizadas por el SIMCE apuntaron, entre otros, a tres indicadores de calidad: el logro de los objetivos de los programas, la eficiencia escolar y su cobertura. Sin embargo, este sistema privilegia un indicador que recibe mayor atención, porque mide la calidad de la educación en función del logro de los objetivos del sistema educativo por parte de los alumnos. Se aplican pruebas de rendimiento en las asignaturas de matemáticas, español, ciencias sociales y naturales a los alumnos de cuarto y octavo grado de la enseñanza básica.

En la actualidad la prueba SIMCE entrega información sobre el logro académico de los alumnos, pero presenta, dificultades de comparabilidad, porque los resultados

³⁷ Chile ha estado involucrado desde hace largo tiempo en el desarrollo de evaluaciones. Su programa SIMCE fue concebido en 1978, cuando el MINEDUC solicitó a la Pontificia Universidad Católica que diseñara e implementara un sistema de información para la educación. En 1988, con la transferencia de las escuelas públicas a los municipios, el programa recibió el nombre de SIMCE. Sus objetivos son: estimar la calidad de cada escuela; comparar dichos resultados, buscar los factores explicativos y evaluar los resultados de los programas pedagógicos; orientar la actividad de perfeccionamiento docente, las acciones de supervisión y la asignación de recursos hacia las escuelas con mayores deficiencias. Facilitar que los padres de familia (hasta el momento sólo los que pertenecen a los sectores económicamente privilegiados) tengan mayores elementos para elegir las escuelas con mejores resultados educativos. El MINEDUC y los municipios, con cada vez mayor frecuencia utilizan los resultados del SIMCE como un mecanismo para incentivar a las escuelas y maestros para alcanzar un mayor desempeño académico. Sin embargo, las pruebas del SIMCE revelan lo siguiente: aquellas escuelas que tienen niños que proviene de familias pobres y con un bajo nivel de educación o de áreas rurales obtienen los peores puntajes en las pruebas. *Cfr.*, Romaquera Garcia, María del Pilar, *et al.*, "Brechas de calidad y sistemas de incentivos en educación en Chile", en *Revista enfoques educacionales*, vol. II, núm. 2, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2002.

³⁸ *Ibidem*.

están determinados en parte por factores no controlados por las instituciones educativas y además por el sesgo de selección y porque puede incentivar la discriminación de alumnos con dificultades de aprendizaje.

Muchos estudios muestran que los resultados obtenidos por los estudiantes están relacionados con el nivel socioeconómico y cultural de sus familias. Los estudiantes cuyos padres tienen bajos niveles de escolaridad y bajos niveles de ingreso, en promedio, obtienen resultados significativamente menores que aquellos estudiantes cuyos padres tienen más estudios y altos niveles de ingreso. De la misma manera, los estudiantes que cuentan con recursos como computadora, libros o un lugar adecuado para estudiar también obtienen mejores resultados que aquellos estudiantes que no tienen dichos recursos³⁹.

Hay que señalar, por ejemplo, que la educación básica chilena había estado organizada, históricamente bajo el principio de la uniformidad de sus servicios a toda la población. De hecho no es el único país que ha seguido esta política. Esta ha sido la lógica con la que se han construido los proyectos educativos de los países de la región y ha respondido a la uniformidad de sus recursos⁴⁰. En los años noventa los supuestos cambian y recogen la iniciativa del BM sobre la redistribución de los recursos para la educación que se resumen en las nociones de calidad y equidad. Esta última entendida no sólo como la igualdad de oportunidades educativas sino como una exigencia para

³⁹ Cfr. Darville, Paula, *et al.*, *op. cit.*

⁴⁰ El proyecto MECE, por ejemplo, señala: "Históricamente nuestra educación ha estado organizada según principios de una provisión uniforme de sus servicios a toda la población. El nuevo principio de equidad que inspira a la actual política es que la oferta real de igualdad de oportunidades educativas para grupos con muy distintos capitales culturales, requiere asignar más recursos y prestar atención especial a los grupos social y culturalmente más pobres del país", *Vid.*, MECE, *op. cit.*, p. 9.

asignar más recursos a los grupos social y culturalmente más pobres⁴¹ y mitigar la conflictividad social y de esta manera legitimar la calidad.

Por otro lado, en esta lógica junto al programa MECE, que asigna mayores recursos al conjunto de escuelas más pobres, surgió también el *Programa de Mejoramiento de la Calidad en Escuelas Básicas de Sectores Pobres. Programa de las Novecientas escuelas*. Cuyo objetivo es elevar el rendimiento escolar en 1385 escuelas básicas del país que representan aproximadamente el 15.1% del total de escuelas básicas ubicadas en zonas rurales y de extrema pobreza⁴² en cada una de las trece regiones del país⁴³. El objetivo de éste es mejorar el aprendizaje de los niños de primero a cuarto grado en las áreas de lectura, escritura y matemáticas⁴⁴.

Este programa, por su parte, responde esencialmente al apoyo que brindan los gobiernos de Suecia y Dinamarca y se fundamenta en el consenso alcanzado por el discurso contemporáneo de la calidad de la educación como eje de las políticas educativas en la región puestas en marcha por los gobiernos bajo las propuestas de los organismos internacionales y en el contexto de profundos ajustes económicos. Se sustenta en tres consideraciones: existe consenso social en torno a que el mayor

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Vid., MINEDUC, *Programa de Mejoramiento de la Calidad en las Escuelas Básicas de Sectores Pobres. Programa de la novecientas escuelas*, Santiago de Chile, 1991, p.1.

⁴³ Chile está constituido como una angosta faja de tierra de más de 4 200 Km. y sólo 180 Km. de anchura media; es un país de montañas: dos cordilleras lo recorren longitudinalmente; la de los Andes y la de la Costa cuya elevación disminuye de norte a sur. En este país se distinguen cinco regiones naturales: el norte grande, el norte chico, el valle central, el valle longitudinal y la zona austral. A estas cinco regiones naturales se superponen trece regiones administrativas que fueron implantadas por el gobierno militar substituyendo a las antiguas provincias. Las regiones son: Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, Maule, Biobío, La Auracanía, Los lagos, Aisen del General Carlos Ibañez del Campo, Magallanes y Antártica y la región metropolitana de Santiago. De las cuales las más grandes son: Antofagasta, Santiago y Valparaíso.

⁴⁴ La primaria en Chile se constituye, como se ha señalado, con ocho grados de los cuales el llamado primer ciclo básico lo conforman los cuatro primeros grados; con los otros cuatro se constituye la educación primaria que atiende a niños entre seis y trece años. La educación primaria de ocho grados es obligatoria y el ciclo secundario de cuatro grados es opcional.

problema de la educación es su mala calidad, particularmente las escuelas básicas que atienden a sectores populares; existen antecedentes recientes del SIMCE que determinan que las escuelas enfrentan situaciones difíciles y cuyos alumnos están en condiciones críticas en materia de aprendizaje, y, la información sobre la planta física del MINEDUC señala que aproximadamente el 20% de las escuelas básicas del país enfrentan problemas de infraestructura⁴⁵ de las cuales el 15.7% son reparables y un 4.2% exigen reemplazo del edificio⁴⁶.

Este programa se constituyó en uno de los ejes más importantes de la política educativa del gobierno chileno después del retiro de las fuerzas armadas. La lógica del proyecto está orientada por la equidad entendida como distribución estratégica tendiente a focalizar los espacios de los sectores de pobreza extrema⁴⁷.

La puesta en marcha de este programa se inicia con el gobierno de la transición y recoge uno de los planteamientos centrales del BM; reforzar los contextos escolares de aprendizaje y aumentar el apoyo a los docentes con materiales pedagógicos⁴⁸. El

⁴⁵ En México se ha instaurado el PEC a partir de 2001, según datos de la SEP el PEC, enfatiza el aspecto administrativo y no el pedagógico, asigna insuficientes recursos que obliga a las instituciones a buscar otros apoyos para el mejoramiento de sus instalaciones. Un estudio muestra que los recursos son insuficientes y además hay evidencias de que los recursos del PEC son destinados a otros fines. En 2001 por ejemplo los recursos del PEC se orientaron así: 45% a construcción y mantenimiento, 52% a adquisición de mobiliario, equipo y libros y sólo el 1% fue dedicado a capacitación. Asimismo, para 2002 la incorporación al PEC fue de 78.3% a primarias, 21.2% a secundarias y el .5% para preescolar. Para el 2005 sólo incluye 17 mil planteles que representan menos del 10% del total de escuelas de educación básica. Datos que muestran la significativa inequidad en los recursos que además son sometidos a concurso. "Muy burocrático el programa escuelas de calidad", *La jornada*, México, 16/02/05.

⁴⁶ *Vid.*, MINEDUC, *op. cit.*, pp.3-4.

⁴⁷ El programa para las escuelas de sectores pobres, se sustenta en tres acciones: el mejoramiento cualitativo de la educación que garantice a todos los niños chilenos el aprendizaje efectivo de las habilidades y competencias básicas para vivir en una sociedad democrática y en desarrollo; una mayor equidad en la distribución de la educación que supone hacerse cargo de las diferencias con que los niños ingresan al sistema educativo, dando más oportunidades a los más necesitados para garantizar niveles aceptables de aprendizaje y la concepción de educación en el sentido de que ésta no solo es tarea de la escuela sino de todos. Aspectos que por supuesto no se han alcanzado. *Ibidem*.

⁴⁸ En la puesta en marcha de este programa se seleccionó el 11.8% de las escuelas de cada región en 1990, aumentándose a un 15.1% en 1991; considerando los siguientes criterios: bajo rendimiento,

cuadro 5.4 presenta un panorama de los cambios más significativos durante los dos gobiernos de la transición democrática.

estimado con datos del SIMCE, situación socioeconómica desmedrada de los alumnos y el tamaño y la accesibilidad de la escuela. Las acciones del programa fueron cinco: mejorar la infraestructura física de las escuelas; creación de talleres de profesores, textos escolares, bibliotecas de aula y materiales didácticos; apoyo a docentes y directivos con asesorías del MINEDUC y el inicio de atención a escuelas uni y bidocentes. *Íbidem.*

CUADRO 5.4
ACCIONES EDUCATIVAS MÁS IMPORTANTES EN CHILE: 1990-1998

GOBIERNOS	AÑOS	ACCIONES
Primer gobierno de la concertación 1990-1994	1990	El proceso de descentralización estaba a medio camino (se había completado solo administrativamente) La consigna fue: educación de calidad para todos. Se inicia el programa de las 900 escuelas Se inicia el MECE con un fondo donado por los gobiernos de Suecia y Dinamarca y un préstamo del BM por 243 millones de dólares en su primera etapa ⁴⁹ .
	1991	Se promulga el Estatuto Docente Establece jornadas de trabajo. Horarios máximos y vacaciones. Se reinstala la estabilidad en el empleo. Aparece la Remuneración Mínima Básica Nacional (RMB) que homogeneiza el salario a los profesores de escuelas privadas.
	1992	Se crea un fondo de financiamiento para Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) sometidos a concurso anual nacional.
Segundo gobierno de la concertación 1994-2000	1994	Se asigna a la educación prioridad nacional.
	1995	Se empieza a hablar de reforma educativa. Se aprueba la ley de egresos para enviar a profesores al extranjero.
	1996	Se decreta la reforma curricular definida por objetivos fundamentales y contenidos básicos de aprendizaje. El presidente anuncia la universalización de la jornada escolar completa para todas las escuelas. Pasa de 30 horas pedagógicas (de 45 min.) a 38 horas en educación básica.
	1997 1998	Se pone en marcha la reforma curricular. Se establece la ley que garantiza que para el 2002 todas las escuelas funcionaran con jornada escolar completa. Se establecen premios de excelencia docente que se entregan anualmente a los profesores más competitivos.

Hay que señalar que estos cambios particularmente el tipo de subvención aplicado a los mismos fueron acompañados por la creación y puesta en marcha de sistemas de evaluación a las escuelas patrocinados por los organismos internacionales. Ello explica por qué el SIMCE, se ha constituido en indicador específico que muestra la

⁴⁹ García Huidobro, Juan Eduardo (edit.), *op. cit.*, p. 214.

calidad de las escuelas a través de los resultados de un examen aplicado a los niños de educación básica; cuyos resultados son ampliamente difundidos a partir de 1985⁵⁰, lo cual, desde la perspectiva del mismo programa puede apoyar a las familias en la selección de escuelas competitivas.

Si bien es cierto que desde la perspectiva gubernamental los avances de la reforma implantados durante los gobiernos de la concertación han sido importantes. En particular, que este país dedica el 7% del PIB a la educación; esto no puede ser visto como el más grande logro porque Suecia desde los ochenta dedica más del 8%.

Los resultados de la calidad medidos por el SIMCE en 1990 mostraban una situación con diferencias entre las escuelas privadas, las subvencionadas y las municipales. Una de las razones por las cuales las escuelas municipalizadas no han logrado mejores resultados como las otras dos modalidades de escuela, tiene que ver con el hecho de que a estas instituciones asisten sólo los sectores pobres y

⁵⁰ Un ejemplo de los resultados del SIMCE se puede ver en el siguiente cuadro.

CHANGES IN ATTAINMENT IN SPANISH AND MATHEMATICS OF PRIMARY-SCHOOL CHILDREN (GRADE 4) BY TYPE OF SCHOOL AS MEASURED BY SINCE TEST 1990-1996

Year of exam	Nacional Average	Type of school		
		Municipal	Private subsidized	Private fee-paying
Spanish				
1990	61.2	57.2	64.7	80.0
1992	68.0	64.0	70.8	86.8
1994	67.5	63.5	70.0	83.7
1996	71.9	68.3	74.3	86.2
Increase	10.7	11.1	9.6	6.2
Mathematics				
1990	60.1	56.2	63.1	79.9
1992	67.3	63.7	69.6	85.2
1994	69.3	65.4	71.3	86.4
1996	71.2	67.8	73.1	85.6
Increase	11.1	11.6	10.0	5.7

Fuente: Chile. MINEDUC, 1997. Citado por Cox, Cristian y Beatrice Avalos, *op. cit.*, p. 289.

marginados, resultado, de la aplicación de la política neoliberal situación heredada de la dictadura que ha profundizado las desigualdades sociales.

Por otro lado, el modelo establecido responde a la lógica del insumo-producto que supone que a mayores recursos mejores resultados. Este planteamiento es limitado porque los recursos se combinan con la estructura social y los procesos educativos de las escuelas en los cuales influyen los resultados. En otras palabras, una misma cantidad de recursos destinados a dos escuelas de diferentes contextos sociales y económicos tendrán resultados diferentes.

Además, las políticas de calidad han hecho que los recursos se distribuyan de manera desigual agudizando las diferencias, como lo muestran los resultados PISA que aplicó la OCDE a sus países miembros. Después de dos décadas de la puesta en marcha de esta política, Chile se ubica en los últimos lugares. *Vid.*, cuadro 5.5.

CUADRO 5.5
CLASIFICACIÓN DE PAÍSES EN LAS TRES ÁREAS DE PISA 2003.

Puntajes más altos.

Lugar	Lectura		Matemáticas		Ciencias	
	País	Media	País	Media	País	Media
01	Finlandia	546	Hong kong	560	Corea	552
02	Canadá	534	Japón	557	Japón	550
03	Nueva Zelanda	529	Corea	547	Hong kong	541

Puntajes bajos.

Lugar	Lectura		Matemáticas		Ciencias	
	País	Media	País	Media	País	Media
34	México	422	Argentina	388	México	422
35	Argentina	418	México	387	Chile	415
36	Chile	410	Chile	384	Macedonia	401

Fuente: Martínez Rizo, Felipe, *Los resultados de las pruebas PISA. Elementos para su interpretación*, México, INEE, 2003.

Mella⁵¹ por su parte apunta que la reforma educativa puesta en marcha por la concertación ha profundizado la segmentación social asociada al tipo de escuela. Para 1998 afirma este autor, que el sistema educativo chileno tiene escuelas para pobres (las municipalizadas), escuelas para sectores medios (particulares subvencionadas) y para sectores altos (escuelas privadas). Estructura heredada del gobierno de Pinochet y que la concertación ha continuado.

Algunas consideraciones de Mella son que los alumnos de las escuelas municipalizadas obtienen los puntajes más bajos; los de las escuelas particulares subvencionadas obtienen mejores resultados que las anteriores y las escuelas privadas obtienen mejores logros lo cual es resultado del empobrecimiento de la sociedad como producto del neoliberalismo que obliga a los padres de los sectores pobres a enviar a sus hijos a las escuelas con menos recursos.

Se observa que la segmentación educativa condiciona el ingreso a las escuelas y las condiciones externas discriminan negativamente los resultados educativos de los sectores educativos más débiles. De esta forma el sistema educativo chileno reproduce las desigualdades sociales.

Aunado a esto, otra de las medidas impuestas es la instauración de la evaluación a los profesores chilenos a través del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) creado por la ley del Estatuto Docente y puesto en marcha desde 1992⁵².

⁵¹ Mella, Orlando, "Doce años de reforma educacional en Chile. Algunas consideraciones en torno a sus efectos para reducir la inequidad", en *Revista Iberoamericana sobre la calidad, eficacia y cambio en educación*, vol. I, núm. 1, Santiago de Chile, 2003.

⁵² Esta ley nació del acuerdo de remuneración con el Colegio de Profesores que entrega un incremento de subvención al 25% de establecimientos con mejores resultados de aprendizaje transferidos íntegramente a los docentes de dichas escuelas. *Vid.*, González, Pablo, "Financiamiento, incentivos y reforma educacional", en García-Huidobro, Juan Eduardo (edit.), *op. cit.*, pp. 312.

Estos dos mecanismos de evaluación tanto a estudiantes como a docentes muestran la importancia que asigna la reforma educativa a las políticas de competitividad para acceder a los incentivos económicos para las escuelas que muestran mejores resultados en los exámenes nacionales de desempeño⁵³. Como puede observarse los dos mecanismos de evaluación a los que se hace referencia, buscan el mejoramiento de la calidad de la educación en Chile y asumen pues la importancia que le imprimen las directrices que el BM impulsa en el continente⁵⁴.

En resumen, puede afirmarse que desde la década de los ochenta se impulsa en este país la calidad de la educación, en primer lugar, a través de un sistema de evaluación a los alumnos denominado SIMCE y segundo, éste se apoya en los resultados del SNED para contribuir al mejoramiento de la educación; lo que supone la puesta en marcha de mecanismos de incremento presupuestal tanto a las escuelas con mayor rendimiento como el aumento salarial a los profesores más competitivos de las mismas

No obstante, hay que apuntar a este respecto que los incentivos para mejorar la calidad de la educación por la vía de atraer a los alumnos a las escuelas más competitivas no pueden funcionar, por ejemplo, en las zonas donde solo hay una

⁵³ Sin embargo, en relación a la gestión González-Huidobro señala que, por ejemplo, “No ha sido un proceso destacable de los cambios en el sistema escolar chileno. Desde el MINEDUC y la Subsecretaría de Desarrollo Regional ha habido programas de mejoramiento de la gestión que han capacitado e introducido modelos de gestión modernos, pero éstos, aunque una evaluación más profunda está pendiente, parecen alcanzar resultados más bien específicos y locales” Por otro lado, conviene apuntar también, que si bien la gestión no es una de las líneas importantes de la reforma educativa reciente en este país si se ha promovido que el cargo de director se haga concursable y mantenga criterios que pueden ser o no relevantes en el desempeño docente. *Ibidem*, p. 314.

⁵⁴ Por otro lado, la difusión de los resultados del SIMCE favorecen su uso en la elección de las escuelas y, al mismo tiempo, el SNED asociado al incremento salarial a los profesores fortalecen los sistemas de evaluación en las escuelas básicas de este país.

escuela. En todo caso, para que esto funcione es necesaria la existencia de distintas escuelas que ofrezcan servicios a los que puedan acceder los niños de las distintas familias de este país.

El actual modelo de financiamiento de la educación pública, denominado de subsidio a la demanda, es una subvención por alumno en función del cumplimiento de determinados requisitos. En el caso chileno se ha establecido por la asistencia promedio mensual a la institución educativa.

Las variables consideradas para el subsidio son: a) asistencia diaria del alumno a la escuela; b) el nivel de escuela (básica, media, adultos), c) el de jornada (convencional o jornada completa), d) tipo escuela rural o urbana y, e) condiciones de desempeño laboral.

Una de las principales debilidades del modelo, desde la perspectiva de los usuarios, reside en que éstos no participan directa ni concientemente en el financiamiento de las escuelas escogidas para matricular a sus hijos, es el Estado quien determina cuánto financiar a cada institución con independencia de las preferencias e intereses de la población situación que reduce la participación de la ciudadanía local.

El hecho de que la subvención asignada a las escuelas sea independiente del nivel socioeconómico de alumnos matriculados otorga un sesgo regresivo al no focalizar recursos públicos en los sectores más pobres, posibilitando el acceso sin pago de matrícula a sectores de la población en condiciones de financiar –al menos parcialmente- los servicios educativos recibidos. De esta forma, se restan recursos

públicos normalmente escasos, destinados a potenciar y extender la educación hacia los sectores que más la requieren⁵⁵.

Para el Estado, este proceso significó aplicar medidas para implementar la descentralización de las escuelas. En primer lugar, la transferencia de la administración de las escuelas dependientes del MINEDUC a los municipios del país, facultó a éstos para administrar su infraestructura, contratar y despedir profesores, pero el MINEDUC, mantiene las funciones normativas, la definición del currículo, la supervisión y la evaluación.

En segundo lugar, cambió la asignación de los recursos de una modalidad basada en los presupuestos históricos para las escuelas (subvención a la oferta) al pago de una subvención por alumno atendido (subvención a la demanda), calculada de forma que incentivara el ingreso del sector privado dispuesto a instalar nuevas escuelas de educación básica y media.

La población chilena es predominantemente urbana; un 14% corresponde a la población rural⁵⁶ esta última se concentra principalmente en las regiones: O' Higgins y los Lagos regiones con un 37% rural del país. El caso de la región de Arucania es el más crítico en la medida que la población rural es alta: 34%⁵⁷. La pobreza y la exclusión a través de las regiones va del norte al sur; y pese a los avances de la última década Chile no ha podido disminuir los índices de pobreza e indigencia. Véase cuadro 5.6.

CUADRO 5.6

⁵⁵ Cfr. Darville, Paula, *et al.*, *op.cit.*

⁵⁶ *Censo de población*, 2000, Santiago de Chile, 2002.

⁵⁷ Williamson, Guillermo, *Estudio sobre la educación para la población rural en Chile*, Santiago de Chile, s/f.

PORCENTAJE DE POBRES E INDIGENTES URBANOS Y RURALES EN CHILE
1990 - 2000

SECTOR	POBREZA		INDIGENCIA	
	1990	2000	1990	2000
Urbano	38.4%	20.1%	12.4%	5.2%
Rural	39.5%	23.8%	15.2%	8.3%

Fuente: CASEN, 1990 y 2000.

Esta estructura de discriminación determinada por la inequidad del sistema social se expresa en el área rural de diversas maneras; una de ellas es el ámbito educativo. Un estudio de la universidad de Chile y el MINEDUC⁵⁸ en 2002 concluye que factores como las características de la escuela y las derivadas de las familias pobres conducen a que los estudiantes de zonas rurales obtengan menores rendimientos escolares que el promedio nacional en el SIMCE.

Además, los profesores que atienden a la población rural⁵⁹ y en especial la indígena no reciben formación inicial adecuada para la diversidad cultural de las regiones rurales. Los materiales escolares por ejemplo, señala Williamson⁶⁰ han sido elaborados con poca pertinencia sobre la cultura rural y sobre todo en las cuestiones de lenguaje.

⁵⁸ Le Bert, Juan y Marcelo Villena, *Evaluación del proceso de implantación y operación del programa de becas indígenas*, Universidad de Chile y MINEDUC, Santiago de Chile, 2002.

⁵⁹ Los profesores rurales en Chile han sido los principales protagonistas de la ecuación en el campo. Hasta la década de los ochenta su formación inicial se desarrollaba en las escuelas normales donde aprendían la tarea de enseñanza. A partir de los años ochenta se inicia su formación como carrera profesional de nivel superior en la universidad; las escuelas normales desaparecen; pero junto con ellas también se cancela la formación especializada para el trabajo docente en las zonas rurales. *Vid.*, González, Sergio, *Chilenización a Tunupa. La escuela pública en el Tarapacá andino*. 1880 – 1990, Santiago de Chile, DIBAM, UNAP, Centro de investigaciones Diego Barros Arana, 2002.

⁶⁰ Williamsom Guillermo, *op. cit.*

En los sectores rurales el sistema educativo es predominantemente municipal; es de 81% en relación con el particular subvencionado ⁶¹ . En el caso de la región de Araucanía la educación municipal alcanza el 44% cuyas escuelas establecen requisitos mínimos de infraestructura para atender a los sectores más pobres frente a las mejores condiciones de las escuelas subvencionadas y las privadas.

Williamson apunta que la situación de la población rural continúa con menores índices de acceso a la educación de calidad⁶² y con pertinencia. El promedio de escolaridad de la población rural expresa la profunda desigualdad respecto de la población urbana. En el caso del sector urbano el promedio de escolaridad es de 10.3% y el rural de 6.7%. Asimismo, el porcentaje de analfabetismo es de 12.2% mientras que el urbano es de 2.6%. Esto muestra las profundas desigualdades que repercuten en los resultados de las evaluaciones del SINCE las cuales a su vez inciden negativamente en las condiciones laborales de los profesores y las evaluaciones del SNED de los profesores de las zonas rurales.

5.4. Los maestros y la reforma.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*, p. 119.

Los maestros, que encaran los sistemas de evaluación del desempeño se ubican en un contexto en el que la atomización del sindicalismo magisterial, impuesta en este país por la dictadura, no ha logrado, sin embargo, recobrar su fuerza en los años noventa.

Hasta antes de 1980 la mayoría de profesores estaban bajo la dependencia del Estado en calidad de empleados públicos regulados por leyes que los regían con un capítulo especial para los profesores. Pero en 1978, en plena dictadura, el gobierno aprobó la Ley de Carrera Docente que rompió la organización del trabajo de los profesores. La situación de los trabajadores antes de la imposición de esta ley eran las siguientes: un conjunto de derechos con estabilidad en el empleo, un sistema de remuneración basado en el principio de igualdad y un escalafón que implicaba ascenso a funciones técnicas y administrativas⁶³.

Con la Ley de Carrera Docente los profesores dejaron de ser servidores del Estado y se les traspasó a los municipios en condición de empleo por negociación individual entre el empleador y trabajador cuya lógica se sustenta en la ley del mercado. Este instrumento jurídico cumplió con el objetivo de establecer la municipalización del sistema educativo. Sin embargo, con la caída del régimen militar en 1990 el movimiento sindical recobró fuerza y demandó una legislación laboral especial para los profesores y se opuso a la municipalización de la educación; aspirando a volver al control del MINEDUC, cuestión en la que los maestros, a pesar de sus esfuerzos, no han avanzado.

⁶³ Nuñez, Ivan, "Políticas hacia el magisterio", en García-Huidobro, Juan Eduardo (edit.), *op. cit.*, p. 179.

La asignación salarial a los docentes⁶⁴ se asoció a mecanismos de competencia que se fortalecen con los indicadores de calidad. En esta ley, como puede verse, se incorporaron las directrices del BM que buscan impulsar la evaluación de los profesores a través de la eficiencia en el desempeño docente⁶⁵. El panorama salarial de los profesores se agravó porque las evaluaciones premian a un reducido sector de profesores, ya que no existen recursos suficientes como resultado de la reducción de los recursos del Estado destinados a la educación pública y como consecuencia también de la tendencia a la privatización de las escuelas.

En 1995 se reformó la ley de 1978 en distintos aspectos entre los cuales se destaca, el de la estabilidad en el empleo, que los profesores de este país habían perdido durante la dictadura. De hecho, después del primer periodo de transición, se pudieron ajustar los presupuestos orientados a los docentes sólo que éstos, se asocian a los resultados de los exámenes en un contexto de competitividad creciente pero con salarios insuficientes que los obligan a competir a través de evaluaciones del desempeño para la obtención de mejores percepciones económicas.

⁶⁴ La remuneración del profesorado de educación básica en Chile se puede observar en el siguiente cuadro.

REMUNERACIÓN A LOS PROFESORES DE EDUCACIÓN BÁSICA EN LOS AÑOS SEÑALADOS.

En pesos chilenos de abril de 1981					
Remuneraciones					
Tipo de profesor	Años de servicio	1 de enero 1972. Pesos chilenos	%	30 de abril 1981 Pesos chilenos	%
Básica (c)	0	13,002	100.0	11 036	84.8
	30	31 204	100.0	21 883	70.3

En 1972, el profesor debía cumplir una jornada de 30 horas “pedagógicas” (45 min.); en 1981, 30 horas cronológicas (60 minutos).

Fuente: Lomnitz, Larissa y Choly Melnick, “Neoliberalismo y clase media. El caso de los profesores de Chile”, en *Básica*, año 3, núm. 10, abril, México, Fundación SNTE, 1996, p. 34.

⁶⁵ *Íbidem*, p. 181.

Sin embargo, por otro lado, hay que señalar que el aparato estatal autoritario de la dictadura, a través de regulaciones jurídicas, autorizó el despido de los docentes por requerimientos del servicio educativo cuyo objetivo era, debilitar al magisterio; para implantar la municipalización de las escuelas. Este dispositivo se pudo aplicar también después de una etapa en la que se ofrecía a los docentes facilidades para que renunciaran voluntariamente a sus puestos de trabajo o se jubilaran. Este fenómeno, facilitó la desarticulación del sindicato magisterial y promovió el ingreso de nuevo personal pero bajo condiciones desventajosas.

La reforma al Estatuto Docente a mediados de los noventa, introdujo también el principio de retribución diferenciada a los docentes a través del SNED, mecanismo que asigna incentivos a la calidad del trabajo de los maestros y directivos en las distintas escuelas básicas que favorecen la competencia y profundizan las desigualdades educativas. El cuadro 5.5 presenta los principales cambios en el régimen laboral de los maestros de este país antes y después de la dictadura.

CUADRO 5.7
CAMBIOS EN EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS PROFESORES DE EDUCACIÓN
BÁSICA EN CHILE

PERIODOS	REGULACIÓN JURÍDICA	RASGOS DE LA PROFESIÓN DOCENTE
Antes de la dictadura		Estabilidad en el empleo Remuneraciones basadas en la igualdad. Escalafón vertical hacia funciones técnicas y administrativas
Durante la dictadura	Estatuto Docente.	Los profesores dejan de ser empleados públicos, pasan a depender de los municipios con remuneraciones heterogéneas.
Después de la dictadura	Nuevo Estatuto Docente.	Se mantiene la municipalización Se equiparan los derechos laborales en las escuelas privadas y las municipales. Se estabilizan los criterios de competencia y eficiencia para incrementar salarios
1995	Reformulación del Estatuto Docente	Aparece el SNED que apoya al SIMCE de los años ochenta. Se crea una subvención especial destinada a incrementar las percepciones salariales para los profesores más destacados en las evaluaciones
1997	Se establecen los premios de excelencia docente.	50 profesores destacados reciben un estímulo económico. Se establece la obligación de la evaluación del desempeño

Fuente: elaboración propia a partir de Nuñez, Ivan, "Políticas hacia el desempeño", en García Huidobro, Juan Eduardo (edit.), *op. cit.*, pp. 177-194.

El SNED estipula que los establecimientos cuyo desempeño ha sido calificado como excelente recibirán como incentivo una subvención mensual por alumno; dichos establecimientos se seleccionan cada dos años y representan a lo más 25% de la matrícula regional. El 90% de los montos asignados debe destinarse directamente a los profesores de la escuela premiada y ser distribuido de acuerdo al número de horas cronológicas de desempeño, en tanto el 10% restante se destina a un incentivo especial para aquellos profesores que se hubiesen destacado, la forma de distribución de este 10% es definida por cada escuela.

Esto es así porque el incentivo para mejorar la calidad vía la competencia entre escuelas por captar alumnos no es suficiente; por una parte, dado que en muchos lugares por razones de tamaño de las ciudades, accesibilidad geográfica u otras no existen alternativas educativas y, por otra parte, debido a que la información de que disponen los padres para elegir escuelas es insuficiente, y ello limita la racionalidad de sus decisiones al respecto.

El SNED es un sistema de evaluación de los docentes que tiene como un componente principal los resultados académicos de los alumnos, a través de la prueba SIMCE. Es un sistema orientado a medir fundamentalmente los resultados educativos. Como se observa esta forma de evaluación va contra la tradición de la cultura docente, que ha favorecido la medición de los procesos educativos por sobre los resultados de los mismos⁶⁶.

Hay que señalar aquí que el aspecto salarial de los maestros chilenos cambió de un régimen de remuneraciones iguales para todos, como en el resto de los países de la región derivados de la antigüedad, hasta un régimen de extrema heterogeneidad salarial basado en criterios de mercado y en condiciones de desigualdad⁶⁷. Estas formas de pago en los noventa impusieron criterios diferenciados según la calidad del desempeño con sesgos más individualistas que colectivos.

La organización sindical que representa los intereses de los profesores ha mostrado una actitud adversa a la reforma y particularmente con el deterioro salarial de

⁶⁶ Vid., Romaquera García, María del Pilar, *et al.*, *op. cit.*

⁶⁷ Núñez, Ivan, *op. cit.*, p. 177.

sus agremiados, lo cual ha promovido que los maestros no se comprometan con la propuesta educativa neoliberal y por ello mantengan una actitud crítica hacia ésta, lo que ha contribuido a restarle legitimidad⁶⁸.

La puesta en marcha del modelo neoliberal en este país ha afectado a los profesores en tres aspectos básicos: sus condiciones de trabajo; la pérdida de la solidaridad y, como consecuencia el deterioro de su identidad.

En el primer caso, el cambio de los profesores del sector público al privado los colocó en una situación de inseguridad en el empleo; lo cual los obliga a negociar individualmente sus contratos de trabajo siguiendo las leyes del mercado provocando, asimismo, la depresión de sus sueldos obligándolos a trabajar dobles y hasta triples jornadas sin posibilidades de resistencia.

En el segundo, el ideal de una sociedad es que prevalezcan principios universales de apoyo a sus miembros: sin embargo, en este caso, dado que el profesor tiene que enfrentar de manera individual las políticas de competitividad, estas prácticas rompen las redes sociales que cancelan la posibilidad de enfrentar sus problemas en colectivo.

En el caso de la identidad del maestro ésta ha sufrido una desarticulación que se manifiesta en el sentido de que el profesor fue preparado para transmitir el currículum oficial que sintetiza el perfil del educador y lo constituye como servidor público del

⁶⁸ El sindicalismo docente en Chile tiene una larga tradición que data de principios del siglo XX pero la organización sindical fue suprimida por el Estado durante el gobierno militar; y para llenar el vacío se creó el Colegio de Profesores cuya estructura es de afiliación obligatoria y el dirigente de este organismo es designado por el gobierno. Esta organización, sin embargo, fue desarticulada a principios de los noventa y en una primera elección libre la dirigencia quedó en manos de líderes opositores al gobierno.

Estado que garantizaba los derechos y obligaciones para toda la población; pero el desmantelamiento del Estado benefactor y su transformación en Estado mínimo ha venido planteando a los maestros mejorar su desempeño a través de exámenes que lo obligan a competir unos contra otros, por los fondos disponibles para la educación para obtener estímulos individuales.

De manera que el Estado ahora exige que el trabajo de los maestros esté al servicio de la mejor paga, derivada de las políticas de calidad en la búsqueda de nuevas formas de financiamiento para las escuelas las cuales, compiten también unas contra otras. De tal suerte que a los profesores se les orienta a dar servicio a sus clientes (antes alumnos) y les obliga a prepararse para obtener mejores puntajes⁶⁹.

Así, los educadores pierden la perspectiva de entender al Estado como Estado educador obligado a cumplir con una educación para todos y lo empiezan a percibir como una entidad que evalúa y paga de manera diferenciada el desempeño docente. Esto ubica a los maestros en una permanente incertidumbre e inseguridad como trabajadores, situación que cancela la reflexión crítica sobre los fines sociales de la educación y sobre los derechos de los maestros.⁷⁰

⁶⁹ *Vid* al respecto, los trabajos de Susan Street y Emilio Tenti Fanfani, entre otros.

⁷⁰ Para el caso de México en donde se aplica una política similar, se observan manifestaciones de resistencia en algunos estados como Michoacán y Oaxaca con fuerte tradición de lucha. En estas entidades grandes sectores de maestros se han negado a incorporarse a la política de CM, apoyándose en constantes movilizaciones para enfrentar las propuestas de competitividad.

CAPÍTULO 6
POLÍTICA DE COMPETITIVIDAD DEL BANCO
MUNDIAL: LA CARRERA MAGISTERIAL

6. POLÍTICA DE COMPETITIVIDAD DEL BM. LA CARRERA MAGISTERIAL EN MÉXICO.

Este capítulo estudia la política de competitividad que se ha impuesto en México a partir de la creación de la Carrera Magisterial (CM) a principios de los noventa y derivada del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). Esta política proviene de las recomendaciones que el BM ha impuesto a sus países miembros. En una primera parte se analiza la presencia del BM en la política educativa como parte de sus acciones en México. En un segundo apartado se identifican las coincidencias de las propuestas de este organismo de financiamiento con la creación de este programa. En un tercer apartado se presenta la reestructuración de la CM y con esto la imposibilidad de los profesores para acceder a mejoras salariales. En el apartado final se muestran las consecuencias que la CM ha tenido para los maestros de un estado del país: Tlaxcala

6.1. El BM¹ y su presencia en la educación.

Desde la década de los ochenta México ha enfrentado una de las más agudas crisis del sistema económico que promovió profundos cambios en las instituciones. La reestructuración productiva modificó la participación de los actores económicos con lo cual el sector bancario y financiero tuvieron mayor peso provocando que los sectores productivos como el industrial se replegara al capital financiero. En este proceso miles de trabajadores del sector paraestatal y del sector privado fueron expulsados al desempleo.

Los dos acontecimientos más significativos a finales de los ochenta y principios de los noventa durante el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) fueron la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) y la incorporación de México a la OCDE que expresan

¹ El documento que se tuvo como referente para este capítulo se denomina: *Prioridades y estrategias para la educación: Examen del Banco Mundial*. Éste sintetiza los principales estudios publicados por este

los objetivos centrales de la política modernizadora de estos años. Esos hechos fueron la base del surgimiento de profundos y violentos cambios económicos y políticos que sacudieron a la sociedad mexicana.

En este contexto de profundos cambios el BM se convirtió en el organismo más importante en el panorama educativo mundial; ocupando el espacio que tradicionalmente la UNESCO había tenido como organismo de la ONU en la posguerra. Conviene señalar que, aún cuando, el financiamiento del BM para los programas educativos en el mundo apenas alcanza el seis por ciento de su inversión para los países menos desarrollados, su presencia en las decisiones educativas a nivel regional es muy significativa. Por ello, su papel en el contexto educativo para estos países es una referencia obligatoria sobre la investigación educativa a nivel mundial².

En el caso de América Latina, el BM en su calidad de organismo financiero encabeza, una importante lista de préstamos para el sector educativo; el segundo lugar lo ocupa el BID, que también brinda apoyo económico a la educación. De hecho, entre 1990 y 1994, por ejemplo, ambos bancos contribuyeron con un total de dos mil millones de dólares en calidad de préstamos a los gobiernos de la región³.

La UNESCO en las últimas décadas, como ya se señaló, ha sido desplazada por distintos organismos multilaterales pero, particularmente por el BM. El papel de la primera en la educación ha sido diferente del de otras agencias; porque, aunque es un organismo multilateral que agrupa a casi doscientos miembros, su papel no es de agencia que proporcione financiamiento.

Hay que señalar también que, a pesar de que el apoyo que otorga el BM a los países en desarrollo en calidad de préstamo para la educación es mínimo, sus propuestas, al ponerse en marcha en distintos países, lo convierten en un actor

organismo de financiamiento a partir de 1980. Banco Mundial, *Prioridades y estrategias para la educación: Examen del Banco Mundial*, Washington, 1996.

² En el plano internacional el BM es la mayor fuente de asesoramiento en materia de política educativa y de fondos externos para este sector.

fundamental en temas educativos. Incluso, el mismo BM no sólo se reconoce como un organismo financiero sino como consultor e impulsor de políticas educativas para América Latina. De esta manera, el BM se convierte en el principal consultor de política educativa para los países en desarrollo⁴.

En el plano internacional el BM es el más importante organismo que bajo el signo del financiamiento, puede impulsar más que otros, políticas educativas porque éstas se apoyan en préstamos externos⁵. Hay que apuntar, además, que su presencia en la educación no es reciente; ya desde los años sesenta se había venido consolidando como un importante impulsor de políticas educativas hasta que en los años noventa su presencia en el ámbito educativo se ha consolidado; porque cada vez está ampliando más su radio de influencia y respondiendo adecuadamente a diversas actividades entre las que destaca la investigación y la asesoría a gobiernos en materia educativa, además de apoyos financieros para este sector.

Desde la perspectiva del BM los gobiernos de los países en desarrollo han dedicado grandes esfuerzos para ocuparse, de los salarios de los maestros los cuales, señala no han podido apoyar la calidad de la educación⁶. A este respecto el BM agrupa un conjunto de sus propuestas hacia el impulso de diversos esfuerzos para lograr la

³ Cfr. Torres, Rosa Maria, “¿Mejorar...”, *op.cit.*

⁴ Vid., Banco Mundial, *Prioridades...*, *op. cit.*

⁵ Banco Mundial, *Educación Primaria*, Washington, 1992, p.7.

⁶ Este argumento del BM es contradictorio ya que uno de los efectos de la llamada década pérdida fue la brutal disminución de los salarios de los maestros. De 1978 a 1995 la pérdida del salario real fue de 145.9%. En 1981 los maestros alcanzaron un salario record de cerca de 500 dólares; para 1987 su salario apenas era equivalente a 104 dólares. Según estándares nacionales, durante la década de los ochenta, los maestros mexicanos obtuvieron ingresos por el equivalente apenas superior a un salario mínimo regular, aplicable a cualquier trabajador no calificado, situación que los colocó entre la población económicamente activa menos remunerada del país. Entre 1989 y 1993 el incremento a los salarios magisteriales se sostuvo claramente con porcentajes incluso superiores a los de otros grupos profesionales y ciertamente superiores a la inflación, que se controló estrictamente. Para el 15 de mayo de 1994, día del maestro, el Presidente de la República se enorgulleció de mencionar que los maestros estarían ganando cuatro salarios mínimos, cantidad en pesos reales todavía muy por debajo de lo logrado en 1981. La crisis de diciembre de 1994, la devaluación y la inflación hacen que nuevamente los salarios de los maestros estén muy lejos de los requerimientos de un salario profesional que asegure condiciones de vida dignas a los maestros y a sus familias y posibilidades de educación efectiva de calidad, como lo establece la nueva Ley General de Educación. Ibarrola, Maria de y Gilberto Silva, “Políticas públicas de profesionalización del magisterio”, en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXXIV, núm. 2, México, CEE, 2004, pp. 13-69.

calidad educativa la cual, desde luego, se asocia a los incrementos salariales⁷. Es decir, al pago por productividad. Esta visión del BM respecto a este problema se apoya en un razonamiento central que refleja su postura: la educación con carácter empresarial que se ha traducido en sus propuestas para la región.

En México los maestros de educación básica constituyen un sector de la burocracia nacional afiliado a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) que agrupa a la mayoría de la burocracia estatal. Por otro lado, el SNTE es el órgano que aglutina a todos los maestros de educación básica y es miembro importante de esta federación.

Los maestros mexicanos, por su parte, constituyen un grupo de poco más de un millón de trabajadores en el sistema educativo público; de los cuales, evidentemente, no todos desempeñan sus actividades en las escuelas como profesores, un considerable número de ellos desempeñan actividades administrativas en las secretarías de educación de los distintos estados, como también en actividades sindicales tanto a nivel central como en las entidades federativas del país⁸.

Desde esta perspectiva, los maestros tienden a ser considerados sólo como miembros de un sindicato que evoca la reivindicación salarial y el corporativismo en Latinoamérica. Conviene señalar que si bien el apoyo que brinda el BM para infraestructura es fundamental, le sigue en importancia el dedicado a la capacitación de maestros. Este último ha recibido especial énfasis, particularmente para los maestros en servicio.

⁷ Banco Mundial, *Prioridades...*, *op. cit.*, p. 67.

⁸ El tema de los maestros para el BM es, un asunto con el cual mantiene posiciones inconsistentes. No obstante, hay algunas líneas de política que mantiene con respecto a ellos. El BM señala: los maestros son, por lo general, el grupo más grande de empleados públicos civiles en países en desarrollo, debido a que su financiamiento y la administración de la educación están normalmente a cargo del gobierno central. Los sindicatos son importantes protagonistas del ámbito político nacional, cuando el gobierno no llega a acuerdos con el sindicato de maestros con respecto a las condiciones de empleo, la acción colectiva puede perturbar la educación y a veces puede culminar en parálisis política. *Ibid.*, p.153.

Esta postura está avalada por el BM con la tesis de que los rendimientos educativos evaluados por exámenes, están asociados más a la capacitación en el servicio que, incluso, a la formación inicial⁹.

Este discurso es contradictorio ya que una sólida formación teórica y práctica debe proporcionarse fundamentalmente en la formación inicial. Sólo de esta manera se puede avanzar en una formación en el servicio que resulte enriquecedora. Pretender sólo la formación en el servicio, sin ninguna base de formación inicial resulta ambicioso e ingenuo¹⁰. Esta prioridad dentro de los rubros de apoyo económico del BM dirigidos hacia la formación en el servicio más que a la formación inicial surgió en los años setenta.

Este es un referente claro en el caso de la CM en México. El BM afirma que el conocimiento de la materia de trabajo, en este caso el dominio de los contenidos curriculares que el maestro adquiera a través de la formación en el servicio tiene más peso sobre el rendimiento de los alumnos que, los conocimientos pedagógicos recibidos en la formación inicial. Esto tiene profundas repercusiones; porque debilita los conocimientos pedagógicos que constituyen el eje fundamental de la práctica educativa.

En general, la postura que asume el BM, apunta que la capacitación en el servicio es más determinante en el desempeño del alumno que la formación inicial¹¹. A mediados de los ochenta un estudio apoyado por el BM concluía que los programas de formación docente inicial financiados por este organismo no estaban teniendo los resultados esperados¹².

Al respecto la CM evalúa la capacitación en el servicio. Esto implica, que los maestros deben acreditar anualmente dos cursos de actualización: uno de carácter

⁹ Torres resalta este elemento de las prioridades del BM; y destaca este fenómeno. Torres, Rosa María, *¿Mejorar ...*, op cit., 1996.

¹⁰ Cfr. Schön, Donald, *La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*, Paidós, Barcelona, 1992.

¹¹ Lockheed, Marlaine y Adriaan Verspoor, *Improving Primary Education in Developing Countries*, Washington, Oxford University press, 1991.

¹² Wadi, Haddad, "Teacher Training: a Review of World Bank Experience", en World Bank, *Discussion Paper*, núm. 21, Washington, 1985.

nacional que exige, como uno de sus requisitos, el dominio de los contenidos curriculares los cuales representan más de la mitad de la evaluación; y los contenidos pedagógicos, se reducen a menos de un tercio de la evaluación total aplicada a los maestros¹³.

El otro es un curso estatal que responde a diversos contenidos de carácter pedagógico asociados a las diversas modalidades y niveles del sistema educativo el cual no siempre responde a las necesidades de actualización y capacitación requeridos por el maestro. Este curso es de carácter presencial los fines de semana o continuos durante dos semanas por las tardes, cuya asistencia exige que no se interrumpan las actividades profesionales de los maestros

Otros estudios del BM confirman que los docentes con más años de estudio no necesariamente logran mejores rendimientos. Sobre esta base, desaconseja a sus países miembros invertir en la formación inicial y reorientar los recursos, a la

¹³ Yurén, afirma que la *formación* es la historia del sujeto (sujeto epistémico y sujeto práctico) y es al mismo tiempo el sujeto que sabe de si y hace su historia, que se hace a si mismo (mediante sus objetivaciones y su experiencia) . Es un proceso que contribuye al desarrollo del ser humano y lo prepara para realizar su libertad genérica y para construir un mundo plenamente humano que sólo adquiere sentido si se orienta al logro de la eticidad. A su vez, esta autora señala que en cambio *capacitar*, es la actividad orientada hacia la adquisición de competencias necesarias para desempeñarse en un campo específico de acción, lo que favorece la conformación de un *hábitus* y un *ethos* restringidos al campo de acción respectivo. Añade que se trata de lograr que la persona forme hábitos precríticos considerados como aptitudes o calificaciones con la finalidad de que internalice un código de conducta propio de su profesión u oficio. Con las reformas curriculares recientes, se inició un programa emergente de actualización del magisterio para mejorar su desempeño profesional. En 1994, la SEP y el SNTE, acordaron el establecimiento del Programa Nacional para la Actualización de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP), vigente a la fecha. Este programa señala que la preparación previa que recibe un maestro se le conoce como formación inicial y a la capacitación en el servicio se le denomina actualización. En un estudio realizado para el BM en 1989 Lokheed y Verspoor definieron el concepto actual de capacitación docente como el desarrollo de la capacidad del manejo del aula; esto es, adiestrar a los profesores en una diversidad de técnicas y el desarrollo de habilidades así como el dominio de contenidos de enseñanza. Por su parte, la globalización, el avance científico y tecnológico, han producido una sobreabundancia de información que implica una ampliación del concepto de capacitación docente por el de actualización o formación permanente entendida como la formación postescolar derivada de la ocupación profesional. Según la UNESCO, este concepto lleva implícita la idea de que la educación es un proceso a lo largo de la vida. *Vid.*, Corte Cruz, Francisca María del Sagrario, *De la sociedad al mercado. Una reconstrucción histórica de los programas de capacitación docente en México 1920-2000*, mecanograma inédito, UPN, Puebla, 2005.

capacitación en servicio sugiriendo, las modalidades a distancia más que las presenciales que evidentemente resultan menos onerosas¹⁴.

La calidad, entendida por el BM, como resultado se constituye en el paradigma sobre el cual construyen sus propuestas de política para el sector educativo. Hay que señalar que estas iniciativas fueron elaboradas desde la perspectiva del análisis económico.

Desde esta óptica, la educación para el BM pasa a ser analizada con criterios empresariales en un contexto de mercado y no como un sistema de relaciones sociales; asimismo, los profesores sólo son considerados insumos junto a la infraestructura, los materiales educativos, etc.

Estas transformaciones se inician en el gobierno de Salinas de Gortari (1992-1998) con la firma del ANMEB entre la burocracia organizativa de la SEP y la burocracia corporativa del SNTE¹⁵. Con este Acuerdo surgió la política de la calidad educativa que permitió a este régimen orientar las propuestas de competitividad para los maestros a través de evaluaciones como requisito para mejorar salarios. (Vid., Anexo 3)

La firma de este Acuerdo expresó el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación y su referente: la competitividad. Su estrategia central vino a ser la reorganización del sistema educativo mediante el federalismo, el cual se constituyó

¹⁴ Al respecto el BM ejemplifica este aspecto del fenómeno con el caso de *Escuela Nueva* en Colombia. No obstante, hay que considerar que esta propuesta utiliza el modelo multigrado que, de hecho, es más caro porque exige capacitación especial y materiales educativos específicos que la capacitación para profesores con un sólo grado no requiere. No existe, sin embargo, información concluyente ni definitiva que afirme que los costos sean menores si se compara la capacitación a distancia con la presencial. Vid., Torres, Rosa María, *Escuela nueva. Una innovación desde el Estado*, Quito, Instituto Fronesis, 1991 y Nielsen, H. y Tatto, *The Cost – Effectiveness of Distance Education for Teacher Training*, Cambridge, 1991.

¹⁵ Este acuerdo como señala Zogaib asume las propuestas de este organismo. El ANMEB deriva de las líneas de política que asumen la competitividad, traducidas en las siguientes líneas: una reforma curricular asociada a las competencias y, la revaloración de la función magisterial, con la creación de la CM que impuso políticas de diferenciación salarial para los profesores de educación básica. Hay que agregar que el ANMEB fue acompañado por la Ley General de Educación de 1993 que apoya esta política. Cfr. Zogaib Achar, Elena, "La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa", en Loyo Brambila, Aurora..., *op.cit.*

como un paso decisivo para la reorganización del sistema educativo y de la función docente.

La firma del ANMEB, por otro lado, es resultado de un largo y accidentado proceso que fue diseñado para permitir la ingerencia de otros actores en la reforma educativa¹⁶. Esta participación de nuevos actores en la educación ha trastocado al sistema educativo nacional en varios aspectos: en primer lugar, la manera de concebir la educación desde la producción mercantil derivada de la influencia de los empresarios; una redefinición del contenido de laicidad, gratuidad y obligatoriedad derivados de la influencia del clero, con lo que se redefinen los campos de acción de la iglesia, de los empresarios y de los particulares, a esto se le denomina participación social¹⁷.

La CM, es un elemento central del Acuerdo de 1992 entre la SEP y el SNTE con el cual se inició la reforma educativa. Este Acuerdo asume varias de las propuestas que coinciden con las coordinadas de la política sectorial del BM. Entre ellas están el impulso a la calidad como paradigma del modelo educativo y la puesta en marcha de mecanismos para el pago por productividad.

Las propuestas del ANMEB están asociadas a un conjunto de estrategias que buscan la racionalidad y la eficiencia en la operación del sistema educativo, lo cual desde el BM permite mejorar la calidad. En el caso de la CM el objetivo fundamental de este programa es elevar la calidad de la educación a través del estímulo económico a los maestros más competitivos que acrediten las evaluaciones del programa¹⁸. El

¹⁶ En México la participación se ha traducido en la creación de *Consejos de participación social* a nivel municipal, estatal y nacional cuyo papel es la organización de diversos actores como maestros, autoridades civiles y eclesiásticas y empresarios para, a través de ellos, buscar nuevas fuentes de financiamiento y resolver los problemas de las escuelas; desresponsabilizando de esta manera al Estado del mantenimiento de las instituciones educativas. En el caso de Brasil con una propuesta de dirección gerencial y con la participación también de otros actores se buscan otras fuentes de financiamiento educativo, estas dos propuestas se orientan a descargar al Estado de su obligación de proporcionar educación gratuita y de esta manera privatizar la educación pública.

¹⁷ Vid., Loyo Brambila, Aurora, *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM y Plaza y Valdés, 1997.

¹⁸ *Ibidem*.

cuadro uno muestra la definición, los objetivos y las características del programa. Véase cuadro 6.1.

CUADRO 6.1.
DEFINICIÓN, OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA CM

Definición	Es un sistema de promoción horizontal, el cual incluye un esquema de mejoramiento salarial que estimula la profesionalización, la actualización, el arraigo y promueve una mayor participación del docente en su escuela y en la comunidad.
Objetivo general	Elevar la calidad de la educación nacional a través del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio y del mejoramiento de las condiciones de vida y laborales de los trabajadores de la educación.
Objetivos Específicos	Estimular la labor de los mejores maestros. Reforzar el interés en la actuación profesional del magisterio al ofrecer mejores niveles de remuneración a mayor calidad docente. Reconocer el desempeño y la permanencia del maestro en el servicio docente, así como la preparación académica, sus conocimientos y la asistencia a cursos de actualización.
Características generales	Da respuesta a la demanda de los maestros de contar con un mecanismo que permita la movilidad dentro de su propia categoría. La CM tiene un sistema escalafonario de promoción horizontal que integra cinco categorías para los maestros de educación básica: "A", "B", "C", "D" y "E". Cada nivel promoverá la incorporación o el ascenso de los maestros más capaces, mejor preparados, con mejor desempeño y que obtengan los mayores puntajes en el sistema de evaluación.

Fuente: SEP – SNTE, *Lineamientos generales de Carrera Magisterial*, México, 1998, pp. 5-9

La SEP señala que la CM se sustenta en una evaluación integral que implica aumentar los niveles salariales de los maestros. Por su parte, el SNTE, coincide con la SEP pues asume que la CM es un mecanismo que permite a los trabajadores de la educación a través de la formación en el servicio alcanzar la profesionalización¹⁹.

¹⁹ El magisterio a diferencia de otras profesiones no surgió de una asociación espontánea. Fue el propio Estado el que se encargó de crear las instituciones de formación y definió el tipo de preparación y los requisitos para ejercer la profesión. De manera que la profesionalización subyace como problema desde el inicio de la docencia como profesión al servicio del Estado educador. El discurso reciente de la profesionalización se encuentra ligado a la crisis del sistema educativo y al discurso de la calidad a partir de los ochenta; lo cual implica que la profesionalización se oriente a la eficacia. Esta concepción está asociada a los resultados que implican una profesionalización de élites por la incompatibilidad entre los

El sindicato señala que apoyó la creación de este escalafón porque hasta antes de la firma del ANMEB no existían estímulos al desempeño profesional de los maestros por lo que el aparato sindical asume el discurso de elevar la calidad del sistema educativo. Esto muestra que la argumentación central para impulsar y apoyar este programa por parte de la SEP y el SNTE está asociada a la consideración de la calidad como objetivo prioritario de la política educativa.

La competitividad como elemento central para el mejoramiento salarial reorienta el interés de los profesores hacia la SEP como aparato burocrático y no con la organización sindical porque ésta deja de ser la instancia para obtener mejoras salariales. De manera que el SNTE pierde importancia para los maestros²⁰.

6.2. Coincidencias de las propuestas del BM con la CM.

La CM reconoce los procesos educativos sólo como resultado; esto se observa en la exigencia del programa en torno al dominio de los contenidos curriculares por parte de los maestros, conocimiento que debe demostrar a través de exámenes que evidencian, desde la perspectiva del BM, la competitividad y eficiencia del maestro²¹.

objetivos democráticos y las exigencias de exámenes de acceso a la profesión que apunta a la privatización; esto supone una racionalidad instrumental que se apoya en el conocimiento acreditado mediante exámenes que tienden a desvincular a la formación inicial como formación teórica y metodológica. La CM se inscribe dentro de esta última lógica. *Vid.*, Allaud, Andream, "Pasado, presente y futuro del magisterio argentino", en *Revista de investigación en ciencias de la educación*, año 4, núm. 7, Buenos Aires, UBA, 2002 y Schiefelbein, Ernesto y Juan Carlos Tedesco, *Una nueva oportunidad, el rol de la educación en América Latina*, Buenos Aires, Santillana, 1995.

²⁰ Sánchez Cerón, Manuel, "Redefinición del SNTE. La carrera magisterial", en *Diversidad y encuentro. Revista de estudios e investigación educativa*, vol. 1, núm. 2, Puebla, UPN, 2002, pp. 41-65

²¹ Lockheed, Marlaíne y Adriaan Verspoor, *op. cit.*, pp. 75 - 77

La actual estructura que rige el programa de CM está constituida por seis factores a evaluar: *Antigüedad, Grado académico, Preparación profesional, Cursos de actualización, Desempeño profesional y Aprovechamiento escolar.*

La *antigüedad* es un factor que se expresa con los años de servicio desempeñados en la educación. Este factor representa en el programa sólo el diez por ciento del total del puntaje; lo cual muestra la escasa importancia que el programa le asigna a este elemento para lograr la calidad; cuestión que coincide con la propuesta del BM que puntualiza que la experiencia previa de los profesores²² no es un factor determinante en los resultados de aprovechamiento. Asimismo, hay que notar como este componente se reestructuró al interior de este programa en 1998. Véase a este respecto el cuadro 6.2.

CUADRO 6.2.
FACTOR ANTIGÜEDAD. PUNTUACIÓN POR AÑOS DE SERVICIO DOCENTE
(1992-1998).

FACTOR ANTIGÜEDAD 1992				FACTOR ANTIGÜEDAD 1998			
AÑOS DE SERVICIO	PUNTUACIÓN	AÑOS DE SERVICIO	PUNTUACIÓN	AÑOS DE SERVICIO	PUNTUACIÓN	AÑOS DE SERVICIO	PUNTUACIÓN
1	5.0	15	7.6	2	2	15	6.29
2	5.0	16	7.8	3	2.33	16	6.62
3	5.2	17	8.0	4	2.66	17	6.95
4	5.4	18	8.2	5	2.99	18	7.28

²² Vid., Torres, Rosa María, *¿ Mejorar... ,op. cit.*

5	5.6	19	8.4	6	3.32	19	7.61
6	5.8	20	8.6	7	3.65	20	7.94
7	6.0	21	9.0	8	3.98	21	8.27
8	6.2	22	9.2	9	4.31	22	8.60
9	6.4	23	9.4	10	4.64	23	8.93
10	6.6	24	9.6	11	4.97	24	9.26
11	6.8	25	9.8	12	5.30	25	9.59
12	7.0	26	10.0	13	5.63	26	9.92
13	7.2	27ó más	10.0	14	5.96	27ó más	10.0
14	7.4						

Fuente: SEP-SNTE, *Lineamientos generales ...*, op.cit.

En el cuadro 6.2. puede observarse que en 1992 la mitad del puntaje total del factor antigüedad, se iniciaba con el primer año de ingreso de los profesores al programa y en 1998 cuando el maestro se inicia sólo se le asigna un puntaje de .33 por cada año; lo cual evidencia que la antigüedad es un factor secundario en el rendimiento escolar.

El *grado académico* es un factor que representa el quince por ciento del total del puntaje y se valora a través de los estudios realizados por los maestros. En el programa una licenciatura equivale a nueve puntos; una maestría a doce y un doctorado a quince²³.

Esto muestra como en el caso de la CM en México no importa la formación inicial ya que al maestro se le considera como profesional solo cuando tiene el dominio de los contenidos y esto se resuelve con la actualización en el servicio a través de cursos. En este sentido el BM también señala que la capacitación en el servicio mejora el conocimiento de las asignaturas porque esta capacitación está vinculada directamente con la práctica en el aula.²⁴ Sin embargo, diversos autores han criticado la racionalidad

²³ Sin embargo, los posgrados que reconoce la CM, no necesariamente tienen que ser en educación o en áreas pedagógicas.

²⁴ Torres, Rosa María, “¿Mejorar...” op.cit.

instrumental que revisten estas propuestas que menosprecian la concepción social y humanística de la educación²⁵

La *preparación profesional* la evalúa el programa mediante un examen nacional estandarizado de acuerdo al nivel y modalidad en la que el docente se desempeña; su eje fundamental son los contenidos curriculares que, en este tipo de exámenes, representan el cincuenta por ciento del total del examen, al dominio de estrategias didácticas le corresponde el treinta cinco por ciento y al conocimiento de la normatividad y los procesos administrativos escolares el quince por ciento

Como puede verse para el BM el conocimiento de la materia tiene más peso que el conocimiento pedagógico esto último reducido fundamentalmente al manejo de un amplio repertorio de técnicas de enseñanza²⁶. Ello, explica, de cierta manera, que para la educación básica ya no se exija como requisito básico la preparación pedagógica o la formación de los maestros en la Escuela Normal para el desempeño de esta tarea.

Los *cursos de actualización* es otro factor que evalúa este programa y representa diecisiete por ciento del total del puntaje. Estos cursos son de dos tipos: uno nacional y otro estatal; el primero, tiene un valor total de doce puntos, alcanzados sólo por los profesores que contestan correctamente todos los reactivos del examen nacional que en promedio suelen ser ochenta; y el segundo, el curso estatal que debe cursarse durante el ciclo escolar en el cual el profesor se evalúa; con cinco puntos como máximo.

El curso nacional, por su parte, está diseñado para la modalidad abierta. De manera que los profesores cuando se inscriben, reciben un paquete didáctico constituido por una antología de textos y una guía de estudio. Estos dos materiales implican que el profesor es un autodidacta, situación para lo cual no ha sido formado y por tanto enfrenta con desventaja las evaluaciones. En lo que se refiere a los cursos

²⁵ Vid., Schön, Donald ..., *op.cit.*, y Tenti Fanfani, Emilio, "Una carrera con obstáculos; la profesionalización docente"; en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación* (IICE-UBA), año IV, núm, 7, Buenos Aires, Miño y Dávila, 1995, pp. 17-25

²⁶ Rosa María Torres, *¿Mejorar... op. cit.*, p. 131

estatales estos son elaborados en cada uno de los estados bajo la modalidad presencial y equivalen, como ya se señaló, hasta un máximo de cinco puntos.

Como puede observarse el mayor puntaje corresponde al curso nacional con doce puntos; lo cual coincide con el BM cuando propone que los cursos de actualización deben impulsarse en la modalidad a distancia para reducir gastos. El Banco sugiere que los costos disminuyen porque sólo se requieren materiales de autoestudio y se puede prescindir de asesoría directa. Al respecto también argumenta que los cursos más adecuados para la capacitación en el servicio son aquéllos que no son presenciales.

El curso nacional está directamente asociado a las materias y temáticas que los maestros deben dominar en su desempeño profesional con lo cual retoma la propuesta del BM que apunta que la actualización en el servicio debe estar relacionada directamente con los contenidos que favorecen su dominio. De hecho, los maestros que asisten a estos cursos sólo tienen una opción asociada al nivel y modalidad educativa en la que trabajan²⁷.

Conviene señalar que los exámenes de cursos nacionales a que se someten los maestros, están definidos por el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL). Esta institución, elaboró criterios de nivel de logro para integrar los exámenes, cuyos componentes son tres: el contenido de la materia; el de los enfoques pedagógicos propuestos por la SEP y, finalmente la resolución de problemas didácticos.

El CENEVAL diseñó un modelo de evaluación que tiene como criterio niveles de logro que los maestros tienen que alcanzar, éstos tienen relación con las competencias establecidas por el modelo educativo y están definidas, según ellos, por un desempeño

²⁷ Sin embargo este requisito no se ha cumplido en su totalidad, ya que en el caso de maestros de primaria sólo se ofrecen dos cursos matemáticas y lengua escrita, las demás áreas no son consideradas prioritarias. En el caso de maestros de secundaria no se ofrecen cursos de Civismo, Educación física, artística y Talleres

satisfactorio²⁸. Esto, como puede verse coincide con las propuestas del BM sobre las competencias traducidas en el desempeño de las evaluaciones.

Este factor, constituido por el diecisiete por ciento junto con otros dos factores: *preparación profesional* con el veintiocho por ciento y el *aprovechamiento escolar* con veinte por ciento, constituyen, en conjunto, el sesenta y cinco por ciento del total evaluado solo por exámenes. Véase cuadro 6.3

CUADRO 3
FACTORES EVALUADOS CON EXAMEN EN CM

FACTORES A EVALUAR CON EXAMEN	PORCENTAJES
Preparación profesional	28%
Cursos de actualización: Estatal	5%
Nacional	12%
Aprovechamiento escolar	20%
Total	65%

Fuente: elaboración propia a partir de SEP – SNTE, *Lineamientos generales..., op. cit.*

El *desempeño profesional* es un factor que sólo representa el diez por ciento del total del puntaje. Sin embargo, está asociado también a las llamadas competencias²⁹.

²⁸ CENEVAL, *Expronap*, México, 1997, pp. 156 – 157.

Este aspecto es evaluado al interior de las escuelas y está conformado por tres niveles relacionados con las tareas que el maestro realiza en el aula y la escuela. Es decir, las actividades para favorecer el aprendizaje al inicio del ciclo escolar; durante el ciclo escolar y, al final del mismo como: elaboración de cronogramas, avances programáticos, propuestas para mejorar el aprendizaje, entre otros muchos.

Este factor es evaluado por el Órgano Escolar de Evaluación (OEE) constituido tanto por el director, la representación sindical y los profesores que validan los puntajes de los maestros que no pueden exceder de diez puntos. Esta evaluación por su parte puede mejorar los puntajes de los docentes porque éstos tienen la posibilidad de autoevaluarse lo cual, en la práctica, es negociado por el representante sindical que puede impulsar altos puntajes para los profesores evaluados.

Rojas Nova, analizó el papel que juega el OEE en este programa. Porque este órgano al calificar el factor *desempeño profesional* al interior de las escuelas, justifica

²⁹ Países como Inglaterra, precursores en la aplicación del enfoque de competencia han planteado esta perspectiva como una herramienta útil para mejorar las condiciones de eficiencia, pertinencia y calidad de la formación. Un primer aspecto fue señalar la inadecuada relación entre los programas de formación y la realidad de las empresas, se consideró que el sistema académico valoraba en mayor medida la adquisición de conocimientos pero no su aplicación en el trabajo. Se requería entonces un sistema que reconociera la capacidad para desempeñarse eficazmente en el trabajo y no solamente basarse en los conocimientos adquiridos. La definición de las competencias apuntó a incluir lo que realmente ocurría en el lugar de trabajo a partir de la preocupación por el desempeño que tenía la economía británica en el mercado mundial. En este contexto y a raíz del TLC en México, Salinas de Gortari promovió que el sistema educativo se reorganizara en torno al paradigma neoliberal, con propuestas de actualización y políticas de competitividad, siguiendo el modelo Inglés. Bajo el argumento de que la educación pública ha fracasado (aspecto que encontró un terreno fértil pues efectivamente los viejos sistemas escolares requerían de modificaciones), se implantó una propuesta educativa basada en competencias que el maestro tiene que desarrollar, y un programa de actualización docente para maestros en servicio con criterios de productividad, eficiencia y competitividad ligados a los valores del mercado empresarial denominado PRONAP. El concepto de competencia se define como el conjunto de habilidades y conocimientos que se aplican en el desempeño de una tarea o función ocupacional a partir de los requerimientos impuestos por el empleo. Se basa en la identificación de los atributos fundamentales que permiten a los individuos lograr un desempeño superior. La idea general de aprendizaje es considerado como un proceso externo a las instituciones de educación y formación profesional, su base teórica conceptual es el conductismo y el funcionalismo. *Vid., Corte Cruz..., op.cit.*

los postulados de la cultura de evaluación cuya orientación competitiva anula el trabajo colectivo y propicia el individualismo³⁰.

El *aprovechamiento escolar* considera como máximo veinte por ciento del total del puntaje. Este factor se evalúa a través de un examen nacional estandarizado con criterios muy rigurosos aplicados a los alumnos de los profesores. Estos exámenes tienen, como en el caso de los aplicados a los maestros, la exigencia del dominio de los contenidos considerados en los programas vigentes de cada uno de los niveles y modalidades educativas en el país.

La aplicación del examen exige diferentes requerimientos para su aplicación entre los cuales están por ejemplo, la asistencia de más del ochenta por ciento de los alumnos a evaluar; en el caso de secundaria se selecciona aleatoriamente a un grupo para su aplicación; el profesor desde luego, no aplica el examen a sus alumnos.

El examen aplicado a este factor incorpora los planteamientos del BM que consideran el dominio de los contenidos por los alumnos, como requisito fundamental para el otorgamiento de calificación al profesor. Por otro lado, recoge también la propuesta de considerar pruebas estandarizadas y homogéneas para todo el país con criterios uniformes sin considerar las diferentes regiones económicas y la diversidad de contextos socioculturales. Es decir, el criterio es único.

Hay que apuntar que en el caso del nivel de secundaria se aplica sólo a un grupo de los que el maestro atiende en tanto que para el caso de primaria al grupo con el cual el maestro trabaja. Sin embargo, en algunos niveles educativos este examen no se ha realizado en preescolar; en el primero y segundo grado de primaria y para el caso de secundaria en las actividades tecnológicas, artísticas y educación física. Véase cuadro 6.4.

CUADRO 6. 4. COINCIDENCIAS DE LAS PROPUESTAS DEL BM CON LA CM.

³⁰ Rojas Nova, Verónica, "El órgano escolar de evaluación en carrera magisterial. Propuesta y realidad en la escuela primaria", en Díaz Barriga, Ángel y Teresa Pacheco Méndez (coords.), *Universitarios: Institucionalización académica y evaluación*, México, CESU, UNAM, 1998, pp. 100 – 110.

Factores a evaluar	Puntaje	Definición de factores en la CM	Propuestas del BM
Antigüedad	10	Años desempeñados en el servicio docente que equivalen a .33 por año. Significa que para alcanzar el total de 10 puntos es necesario cumplir 27 años de antigüedad.	El BM no reconoce la antigüedad como factor importante en los resultados del aprovechamiento escolar.
Grado académico	15	Grados académicos alcanzados por el docente en su formación profesional que equivale a: 9, 12 y 15 puntos para licenciatura, maestría y doctorado respectivamente	El Banco sugiere una formación suficiente apoyada por actualización en el servicio para mejorar resultados.
Preparación profesional	28	Conocimientos que requiere el docente para su función profesional.	El BM apunta que el dominio de los contenidos favorece mejores resultados y propone actualización para calificar este aspecto.
Cursos de actualización	17	Acreditación de cursos para fortalecer los conocimientos generales, pedagógicos y didácticos. Los cursos de mayor puntaje son a distancia.	El BM aconseja apoyar la actualización de los maestros en el servicio a través de cursos a distancia que no son costosos.
Desempeño profesional	10	Acciones cotidianas realizadas en el desempeño.	Al BM sólo le interesan los resultados del desempeño a través de evaluaciones.
Aprovechamiento escolar	20	Evaluación de los aprendizajes de los alumnos traducidos en exámenes	El BM prioriza los resultados de los aprendizajes evaluados a través de exámenes aplicados a los alumnos.

Como puede observarse en el cuadro 6.4. las propuestas centrales del BM, como la preparación profesional y la evaluación de los aprendizajes de los alumnos se constituyen en los factores de mayor peso en el programa de CM. Asimismo, la acreditación de cursos de actualización que sugiere el Banco se presentan con alto puntaje en el programa, traducidos en exámenes aplicados a los profesores. En cambio, factores como la antigüedad y el grado académico tienen menor peso como lo sugiere esta institución financiera

Uno de los resultados del programa es que éste, se ha convertido en un mecanismo de discriminación y clasificación de los profesores que no favorece el mejoramiento de la educación y si agudiza las desigualdades existentes entre los

docentes³¹. Otro es que no hay claridad en los objetivos de la evaluación como tampoco en sus lineamientos que favorece que los responsables de la evaluación los interpreten sin considerar las características de las escuelas³². Asimismo, el programa de CM está constituyéndose en un nuevo aspecto del carácter del trabajo docente en el cual la preparación de los maestros fortalece la burocracia de la SEP³³.

6.3. Restructuración de la CM.

Hasta antes de la firma del ANMEB solo existían dos vías para aumentar las remuneraciones a los profesores, por un lado, a través de la negociación sindical anual en el mes de mayo cuyo eje básico ha sido, desde los años ochenta, el establecimiento de topes salariales que impiden el incremento de las percepciones económicas por

³¹ Valdez Aragón, Silvia, "Carrera magisterial: una mirada desde los docentes" en Díaz barriga, Angel y Teresa Pacheco Méndez (coords.) ..., *op.cit.*

³² Tyler Elenes, Nora esperanza, "¿carrera o barrera magsterial? Un estudio preliminar delk impacto en los docentes de primaria", *Ibid.*, pp. 82-99.

³³ Fernández, Sergio, "Carrera magisterial: ¿promoción o control docente?", en Loyo Brambila, Aurora, *op.cit.*, pp. 213-233.

encima de la inflación; y por otro, la vía del escalafón vertical; es decir, el ascenso a puestos de dirección siempre y cuando haya plazas sometidas a concurso.

La CM, estableció el escalafón horizontal que reconoce la preparación de los maestros y su desempeño en el aula a través de exámenes, sin tener que dejar su trabajo frente a grupo lo cual fue el sustento sobre el que se elaboró y se puso en marcha este programa de competitividad que impuso la diferenciación salarial.

Los estímulos salariales para los maestros en la CM corresponden a cinco categorías cuyas equivalencias son: para la categoría “A” 9 horas, para la “B” 8.5 horas, para la “C” 8 horas y para la “D” y “E”, siete horas. No obstante, hay que señalar que este estímulo traducido en horas pagadas fue producto de una reformulación en 1998 que modificó la propuesta original de 1992; sin embargo la diferencia entre ambos cambios no significó una sustantiva disminución salarial³⁴. Véase cuadro 6.5.

CUADRO 6.5
NIVELES SALARIALES EN CM 1992 Y 1998

CATEGORÍA	INCREMENTO SALARIAL			
	1992		1998	
A	24.5 %	24.5 %*	9 horas	9 horas*
B	29.1 %	53.6 %	8.5 horas	17.5 horas
C	46.4 %	100.0 %	8 horas	25.5 horas
D	43.0 %	143.0 %	7 horas	32.5 horas
E	54.2 %	197.0 %	7 horas	39.5 horas

* Porcentaje y horas acumuladas

Fuente: Blanco Lerín, Antonio *et al.*, “La disputa por el salario y carrera magisterial”, en *Básica*, año III, núm. 10, marzo-abril, México Fundación SNTE, 1996 y SEP-SNTE, *Lineamientos generales ...op. cit.*

Uno de los objetivos de la CM, según los documentos es, entre otros, mejorar las condiciones salariales de los trabajadores de la educación lo cual está asociado a la evaluación del desempeño. En los hechos, la incorporación o el ascenso a CM a partir de 1992 es la única posibilidad de incremento salarial por encima de la inflación. De manera que este fenómeno está provocando problemas internos en la vida institucional de las escuelas porque se ha profundizado la individualización del trabajo docente y de

³⁴ Vid., SEP, SNTE, *Lineamientos ... , op. cit.*, p. 69.

las relaciones profesionales de los maestros, en una profesión que debiera desarrollarse colegiadamente.

Cada uno de estos factores es evaluado en un proceso burocrático administrativo que el maestro debe enfrentar durante el ciclo escolar con un conjunto de documentos. Este proceso tiene tres fases: la recepción de la información sobre los distintos factores, la entrega de los documentos requeridos y debidamente requisitados y finalmente los resultados obtenidos.

Estos trámites tienen caminos especiales que deben recorrer los maestros durante el ciclo escolar en el cual éstos se evalúan. Sin embargo, en ciertos casos, algunos trámites se realizan durante el ciclo escolar anterior a las evaluaciones. Por ejemplo, la inscripción a los cursos que los profesores deben acreditar

El total del puntaje de CM es cien que, por supuesto, ningún profesor puede alcanzar. Hay que destacar que, de este total (100), un 65% del mismo está determinado por exámenes tanto al profesor como a sus alumnos.

Esta estructura de rígidos requerimientos muestra, por un lado que la rigurosidad de las exigencias en contextos desfavorables resultan inalcanzables y por otro, las enormes dificultades tanto de formación y actualización que enfrentan los maestros impiden que éstos alcancen altos puntajes en este programa; a lo que hay que agregar, otros factores como las prácticas escolares dominantes en las escuelas asociadas al verticalismo, además, la falta de trabajo colectivo, entre otras.

Conviene señalar que la CM surgió en 1992 pero posteriormente en 1998 fue reestructurada; con esta transformación las posibilidades de participar o promoverse en el programa alejan a la mayoría de los maestros.

Una revisión más detallada del itinerario que ha seguido la historia de la CM muestra cómo los factores en los que los maestros pueden alcanzar altos puntajes sin

grandes dificultades fueron desplazados por aquellos que presentan mayores dificultades para lograr mejores calificaciones. Véase cuadro 6.6

CUADRO 6.6
FACTORES A EVALUAR Y PUNTAJES: EN CM 1992 Y 1998

FACTORES A EVALUAR	PUNTAJES	
	1992	1998
Grado académico	15	15
Antigüedad	10	10
Cursos de actualización:		
Nacionales	12	12
Estatales	3	5
Preparación profesional	25	28
Desempeño profesional	28	10
Aprovechamiento escolar	7*	20
Total	100	100

*Este factor en 1992 estaba constituido por 35 puntos que incluían 7 de aprovechamiento; pero en 1998 este componente se separa quedando 20 de aprovechamiento y 10 de desempeño.

Fuente: Elaboración propia a partir de SEP-SNTE, Carrera magisterial, México, 1992 y SEP-SNTE, Lineamientos..., op. cit.

En el caso de *antigüedad* aún cuando no cambió su puntaje se redefinió. En 1992 con sólo un año de servicio el maestro obtenía la mitad del puntaje total y continuaba con .2 por año de trabajo. Para 1998 a partir de dos años de servicio se inicia la acumulación de puntos con .33 por año. Lo que se observa es que en 1992 el maestro inicia CM con la mitad del puntaje y, en 1998 comienza con dos puntos. Véase cuadro 6.2. Para los maestros, este cambio significa el desplazamiento de la antigüedad; un factor que para los docentes sólo implicaba la permanencia en el servicio para obtener puntos.

El *grado académico* también conservó el puntaje pero se reestructuró: la licenciatura disminuyó de 11 a 9 puntos y la maestría quedó en 12 y el doctorado pasó a 15 puntos³⁵. Lo cual implica que, si bien para la maestría y el doctorado sólo se

³⁵ La consideración de los posgrados para aumentar puntajes en la CM particularmente a partir de su reformulación ha provocado el crecimiento de la matrícula en estos niveles educativos porque concluir una maestría significa incrementar tres puntos, un alto puntaje que un año de servicio sólo tiene .33. Este fenómeno ha favorecido que la mayoría de los estudiantes de posgrado en educación sean profesores de educación básica más interesados en adquirir puntajes para CM que en desarrollarse profesionalmente en el posgrado. La CM ha estimulado este proceso y ha promovido la aparición de diversos posgrados de educación en el país de carácter privado que no cuentan con los requerimientos básicos que un posgrado serio exige y, por lo tanto no favorece la formación de profesionales de buen nivel. Del total de

requieren estudios terminados una minoría de los maestros poseen estos grados académicos; asimismo, si consideramos que la mayoría de los docentes tienen licenciatura y esta disminuye significativamente su puntaje los maestros pierden puntos en el resultado final. Véase cuadro 6.7

CUADRO 6.7.
PORCENTAJE EN EL FACTOR GRADO ACADÉMICO: 1992 Y 1998

GRADO ACADÉMICO	1992	1998
Licenciatura	11	9
Maestría	12 candidato 13 titulado	12 estudios terminados
Doctorado	14 candidato 15 titulado	15 estudios terminados

Fuente: elaboración propia a partir de SEP-SNTE, *Carrera..., op.cit* y SEP-SNTE *Lineamientos..., op, cit.*

En cuanto al porcentaje de maestros con diversos grados académicos, por ejemplo en el ciclo 93-94 a nivel nacional del total de profesores en el programa sólo el 4% tenía maestría y el 1% doctorado; para el ciclo 95-96 la proporción era de 6% con maestría y 1% con doctorado y para el ciclo 97-98, 9% en maestría y 1% en doctorado. Esto significa que sólo el 10% de maestros puede obtener 3 ó 6 puntos por estudios de maestría o doctorado respectivamente. Véase cuadro 6.8.

CUADRO 6.8.
PROPORCIÓN DE DOCENTES EN EL PAÍS CON DIVERSOS GRADOS ACADÉMICOS EN CM EN TRES ETAPAS

GRADO MÁXIMO DE ESTUDIOS	PORCENTAJE POR ETAPA		
	1993 -1994	1995 -1996	1997-1998
Licenciatura	95 %	93 %	90 %
Maestría	4 %	6 %	9 %
Doctorado	1 %	1 %	1 %
Total	100 %	100 %	100 %

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas de CM , www.sep.gob.mx/sep

programas de posgrado en educación en el país sólo el 10% tiene las condiciones básicas de infraestructura académica y material para su desarrollo y el resto de programas no cumple los requisitos mínimos para su desarrollo. *Vid.*, Martínez Cobarrubias, Sara, "De la necesidad de la evaluación a los posgrados en educación. Más allá del padrón CONACYT", ponencia presentada en el *XX Encuentro regional de estudiantes y académicos de posgrado en educación*, Guanajuato, mayo, 2000, y Mercado, Ruth, "Bases académicas para el establecimiento de estudios de posgrado en educación", mecanograma, CINVESTAV, 1997.

La *preparación profesional* evaluada con examen en 1992 consideraba 25 puntos y para 1998 aumentó tres puntos; éste, aunado a mayores rigores en los exámenes, aleja a los maestros de los altos puntajes.

Para el caso de *aprovechamiento escolar* en 1992 el programa sólo consideraba para este factor siete puntos de 100 y para 1998 aumentó hasta 20. Éste factor es evaluado con examen nacional estandarizado a los alumnos del maestro que participa en el programa. Sin embargo, este alto puntaje: 20 de 100, no considera las enormes desigualdades educativas en el país que implican que los alumnos de las zonas marginadas y pobres generalmente obtengan bajos puntajes que afectan la evaluación de los maestros

A este respecto, Connell señala que los niños que provienen de familias pobres son, en general, quienes tienen menos éxito en las evaluaciones con los procedimientos convencionales de medición y, además agrega que son los que poseen menos poder en la escuela, los menos capaces de hacer valer sus derechos, de exigir que sus necesidades sean satisfechas; pero son, por otro lado, los que más dependen de la escuela pública para obtener educación³⁶.

Ya en los ochenta, Mac Pherson apuntaba que la enseñanza era deficiente para 500 millones de niños en estado de pobreza en el tercer mundo, la mayoría en áreas rurales, a lo cual hay que agregar que la pedagogía formal utilizada en la escuela, según Avalos, es profundamente inadecuada³⁷.

De hecho, en la reestructuración de la CM los factores asociados a las evaluaciones aumentaron significativamente el puntaje en el total de la calificación en un 16%. En particular el *aprovechamiento escolar* pasó de siete a 20 puntos. Conviene

³⁶ Vid., Connell, R. W, "Pobreza y educación", en Gentile, Pablo (coord.), *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*, México, UACM, 2005.

reiterar, aunque el fenómeno ya ha sido ampliamente documentado, que las diferencias sociales y culturales condicionan tanto el progreso educativo como los resultados que obtienen los estudiantes.

El informe de la OCDE en 1995, sobre los alumnos con riesgo de fracaso apunta siete factores importantes que están relacionados estrechamente con el aprovechamiento: pobreza, pertenencia a grupos étnicos, migrantes, vivienda inadecuada, desconocimiento del lenguaje mayoritario, tipo de escuela y ubicación geográfica; factores que tienen una correspondencia con las desigualdades sociales y educativas³⁸.

De esta manera, con la actual configuración de la mayoría de los sistemas educativos latinoamericanos es difícil que se reduzcan las desigualdades y se mejoren los resultados educativos. Véase cuadro 6.9.

Cuadro 6.9.
FACTORES DE MAYOR PUNTAJE EN CM 1992 Y 1998

Factor	1992	1998
Preparación profesional	25	28
Aprovechamiento escolar	7	20
Total	32	48

Fuente: elaboración propia a partir de SEP-SNTE, *Lineamientos ...*, *op.cit.*

De hecho, los factores como antigüedad cuyo eje son los años de servicio y el grado académico de licenciatura que son factores en los cuales el maestro puede

³⁷ Vid., Mac Pherson, S., "Five Hundred Million Children: Poverty and Child Welfare in the Third World, Brington, 1987 y Avalos, B., "Education for the Poor. Quality or Relevance?, en *British Journal of Sociology of Education*, núm. 13, 1992.

³⁸ Vid. OCDE, *Our Children at Risk*, París, 1995 y Marchesi, Alvaro, "¿Equidad en la educación? Un sistema de indicadores de desigualdad educativa", en *Revista iberoamericana de educación*, núm. 23, mayo-agosto, OEI, 2000.

aumentar puntaje disminuyeron en 1998 y, aumentan los factores que implican condiciones de preparación y formación a los cuales la mayoría de los maestros no pueden acceder.

Por otra parte, un recuento sistemático de la implantación de la evaluación a los docentes en CM así como la incorporación paulatina de diversos factores en las calificaciones muestran que a partir de 1992, cuando se impone el programa, éste consideró sólo tres factores: *antigüedad*, *grado académico* y *preparación profesional*. De los cuales sólo uno es evaluado con examen: *preparación profesional* con 25 puntos y, la *antigüedad* con 10 y el *grado académico* con 15 que no requieren examen. Esto significa que la mitad del puntaje se evalúa con examen y la otra mitad la obtiene el maestro sólo con los años de servicio y la formación inicial.

A partir del ciclo 1995-1996 se impone el *desempeño profesional* que considera 35 puntos de los cuales siete son resultado del examen de aprovechamiento de los alumnos y, el resto del puntaje pasa a *desempeño profesional*; es decir 28 puntos. A partir de 1998-1999 se impone el factor *cursos de actualización* con puntaje de 15 que incluyen un examen riguroso del PRONAP.

De manera que, paulatinamente se fueron imponiendo con mayor rigurosidad los exámenes a los alumnos y profesores que favorece la exclusión de los últimos. Es decir, se establecen de manera continua nuevos factores que obstaculizan la posibilidad de los profesores de incorporarse y promoverse en el programa. Lo que se observa es que sin realizar estudios y análisis del desarrollo y los efectos de la aplicación del programa, se imponen nuevos requerimientos que responden a una política económica y no a la consideración de las necesidades pedagógicas de los docentes y alumnos de las escuelas públicas. Véase cuadro 6.10.

CUADRO 6.10,
CAMBIOS EN LA IMPLANTACIÓN DE FACTORES Y PUNTAJES EN CM: 1992 Y 1998

FACTORES EVALUAR EN CM	A	PRIMERA FASE (1992)		SEGUNDA FASE (1998)	
		AÑO DE APLICACIÓN	PUNTAJE	AÑO DE APLICACIÓN	PUNTAJE

Grado académico	1992	15		
Antigüedad	1992	10		
Cursos de actualización			1998	17
Preparación profesional	1992	25		
Desempeño profesional	1995	28	1998	10
Aprovechamiento escolar	1995	7	1998	20

Fuente: elaboración propia a partir de resultados de un profesor en la CM en los años correspondientes.

El cuadro 6.10 muestra como los requerimientos van agudizándose en los años 1995 y 1998; fenómeno que responde a la aplicación de mayores requisitos a los maestros; pero que no reconocen las condiciones en las cuales los docentes desempeñan su trabajo y los ámbitos en los cuales los alumnos enfrentan las evaluaciones diseñadas con criterios que responden a las condiciones de los países desarrollados.

Hay que agregar además, que los exámenes son mecanismos de evaluación que fueron establecidos sin la consulta a los profesores. De hecho, la reformulación de la CM en 1998 por parte de la SEP y el SNTE fue informada a los maestros hasta finales del siguiente ciclo escolar cuando la reestructuración de ésta había concluido.

6.4. Los efectos de esta política en México.

Los datos oficiales nacionales señalan que casi la mitad de los profesores están inscritos en la CM y apuntan que para el año 1999, por ejemplo, los maestros inscritos eran 625 mil; sin embargo, puntualizan que de éstos el 92 por ciento está ubicado en la primera categoría y sólo el ocho por ciento se encuentra en otras categorías. Véase cuadro 6.11.

CUADRO 6.11

DOCENTES INSCRITOS EN CM POR NIVELES 1999

NIVEL	NÚMERO DE DOCENTES
A	625 000
B	11 700
BC	35 800
C	3 500

Fuente: SEP, *Programa nacional de Carrera Magisterial*, México, 1999.

En este apartado se analizan los efectos que esta política de competitividad ha tenido para los maestros de educación básica en una entidad del país: Tlaxcala. Para ello se consideran los ciclos escolares de una década: 1993 – 1994 a 2003 –2004 para observar el comportamiento de ingreso y ascenso en el programa con la finalidad de mostrar el número de profesores que han accedido a mejores niveles salariales en este estado. El número de profesores que se encuentran en servicio se obtuvo de las estadísticas estatales que incluyen a los maestros de preescolar, primaria y secundaria Véase cuadro 6.12.

CUADRO 6.12
PROFESORES EN SERVICIO POR NIVELES INCORPORADOS A CM.
TLAXCALA. 1993 – 1994; 2003 – 2004

Ciclo Escolar	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total	Incorporados a CM
1993 – 1994	1 310	5 446	3 520	9 276	596
1994 – 1995	1 400	5 553	3 628	10 581	193
1995 – 1996	1 403	5 632	3 703	10 738	403
1996 – 1997	1 451	5 671	3 976	11 098	120
1997 – 1998	1 484	5 526	3 479	10 489	111
1998 – 1999	1 499	5 616	3 674	10 789	98
1999 – 2000	1 431	5 771	3 801	11 003	49
2000 – 2001	1 653	5 829	3 730	11 212	41
2001 – 2002	1 695	5 953	3 824	11 472	182
2002 – 2003	1 754	6 051	3 988	11 793	215
Total					2008

Fuente: Elaboración propia a partir de; SEP, *Estadística educativa básica estatal*, años correspondientes y *El sol de Tlaxcala*, mismos años.

El cuadro 6.12 muestra un crecimiento sostenido de profesores en servicio. Para el año 1993 – 1994 el total de profesores es de 9 276 que llega a 11 793 para el 2002 – 2003 cuyo aumento en la década es de 27 por ciento que representa el ingreso de 2 517 nuevos profesores al servicio que a su vez, indica que cada año llegaron a las aulas un promedio de 250 nuevos profesores; en cambio el ingreso a CM sólo representó en el mismo período 2 008; lo cual significó la incorporación de 200 profesores en promedio. Aquí se observa que el crecimiento del ingreso de nuevos profesores no va acompañado de incremento de profesores incorporados a la CM; sino más bien se percibe una disminución debida a los rigurosos requisitos del programa.

Un aspecto importante en la cantidad de maestros que ingresan a CM es que el número de éstos ha caído significativamente llegando, en el período, de 596 a 215 profesores, cuyo total es 2 008 en la década; lo cual se tradujo en poco menos del quince por ciento acumulado del total de maestros en servicio; dato que contradice a las cifras oficiales que ubican, a la mitad de profesores en el programa.

Otro dato importante es que, por ejemplo, en el ciclo 2000 – 2001. el ingreso disminuyó significativamente de 403 en 1995 – 1996 hasta 41 profesores para el año 2000 – 2001. Esta disminución derivada de la reestructuración del programa en 1998, aumentó su rigurosidad. Este cambio se resume en los siguientes requerimientos: la disminución del puntaje al *grado académico* y a la *antigüedad*; el incremento a la *preparación profesional* y la evaluación del *aprovechamiento escolar*.

Esta reformulación, asociada a los requerimientos administrativos, han provocado en los maestros, ansiedad y estrés tanto por las exigencias de las evaluaciones propiamente dichas como por los trámites burocráticos que la CM les exige ocasionando con ello desmotivación y frustración.

Asimismo, a partir de la reestructuración de la CM, la promoción de profesores en el programa disminuyó significativamente; pues los que ingresaron antes de ésta, al enfrentar nuevos requerimientos, se estancaron y no accedieron a otra categoría

cancelando con ello la posibilidad de mejoramiento salarial que repercute en sus condiciones de vida.

El número de maestros que anualmente se promueve en el programa descendió en el mismo período. Por ejemplo, en el ciclo 1996 – 1997 el número de profesores promovidos disminuyó de 428 a 232 en el ciclo 2000 – 2001 dato que muestra el ascenso de poco más del diez por ciento de los que se encuentran en CM. Para los dos últimos ciclos el número de profesores promovidos cayó hasta 41 que significa el 3.5 por ciento de los profesores en servicio.

Por otro parte, si se compara el número de profesores que se encuentran en CM con el número de profesores en servicio en el estado se observa que son, menos del veinte por ciento. Esto muestra que imponer requerimientos administrativos y no sólo de evaluaciones a los docentes aumenta la exclusión de los profesores que teniendo posibilidades de participar en el programa, no lo pueden hacer por trabas administrativas que provocan en ellos frustración. Véase cuadro 6.13.

CUADRO 6.13.
PROFESORES INCORPORADOS Y PROMOVIDOS EN CM Y PORCENTAJES
TLAXCALA 1993-1994; 2002-2003.

CICLO ESCOLAR	PROFESORES EN SERVICIO	PROFESORES INCORPORADOS A CM	PORCENTAJE CON RELACIÓN AL TOTAL EN SERVICIO	PROFESORES PROMOVIDOS EN CM	PORCENTAJE CON RELACIÓN AL TOTAL EN SERVICIO
1993-1994	9276	596	6.42	-----*	-----
1994-1995	10581	193	1.82	197	1.86
1995-1996	10738	403	3.75	86	.80
1996-1997	11098	120	1.08	428	3.85
1997-1998	10489	111	-----* *	393	-----
1998-1999	10789	98	-----* *	481	-----
1999-2000	11003	49	.44	325	2.95
2000-2001	11212	41	.36	232	2.06
2001-2002	11472	182	1.58	41	.35
2002-2003	11793	215	1.82	43	.36
Total	12017	2008			
Porcentaje			17.27		

acumulado					
-----------	--	--	--	--	--

*La primera promoción se inicia en el ciclo escolar 1994-1995

** No se cuantifican porque los datos oficiales son incongruentes

Fuente: elaboración propia a partir de SEP, *Estadísticas educativas estatales y El Sol de Tlaxcala* años correspondientes.

Otra de las características de CM que impide, por ejemplo, que los profesores de secundaria, que aproximadamente representan un tercio del total de profesores en servicio en el estado, es que éstos no pueden participar en la CM si no reúnen algunas de las siguientes exigencias: tener nombramiento de 19 horas frente a grupo e impartir una asignatura asociada a su perfil, entre los requerimientos más importantes que, en la mayoría de los casos los maestros de este nivel no reúnen³⁹. Véase en el cuadro 6. 12 el número de profesores de secundaria en servicio.

El programa de CM, tiene una estructura integrada por factores de competencia y un conjunto de rigurosas exigencias que favorecen la selección de los profesores a través de indicadores cuantitativos que, en general, los maestros no pueden encarar porque, no tienen ni condiciones sociales básicas ni posibilidades de enfrentarlo por factores derivados tanto de su formación profesional como de las condiciones institucionales que prevalecen en las escuelas, entre otras.

De manera que los requerimientos que establece este programa sólo lo pueden enfrentar algunos profesores que, en condiciones excepcionales, se incorporan o se promueven en el mismo. De hecho, se incorporan anualmente al programa menos del tres por ciento del total de profesores en este estado; y los que se promueven tampoco llegan a más del cinco por ciento de los docentes en servicio.

En este sentido un importante aspecto de CM que destaca Valdez Aragón⁴⁰ es que este programa de estímulo docente está basado en los mecanismos del *merit pay*, diseñado y aplicado a principios del siglo XX en los Estados Unidos, el cual en la

³⁹ Un estudio de caso que muestra este problema, enfatiza el impacto que este programa ha tenido en los salarios para los maestros en una institución pública en el estado de Tlaxcala. *Vid.*, Sánchez Cerón, Manuel y Francisca María del Sagrario Corte cruz, "Política salarial de competitividad. El caso de los maestros de secundaria 1993-2003", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXXIV, núm. 1, México, CEE, 2004.

actualidad sigue vigente en menos del cuatro por ciento de los sistemas escolares en este país⁴¹.

Hay que apuntar que estudios de caso concluyen que este mecanismo de pago por mérito en los Estados Unidos sólo tuvo éxito parcial para mejorar salarios a docentes de los pequeños distritos de comunidades homogéneas de buenas escuelas, buenas condiciones de trabajo y buenos salarios y que, en cambio, en las escuelas del interior de las ciudades o en los barrios deprimidos o de pobreza el pago por mérito fue un fracaso⁴².

Esta experiencia evidencia que una política de estímulos como la anterior tiene mejores probabilidades de éxito cuando la comunidad a la que se dirige cuenta con condiciones favorables para el trabajo asociadas a un buen salario, atributos con los que la mayoría de las comunidades donde los maestros de educación básica trabajan no cuentan.

No es una novedad señalar que la desigualdad social ha aumentado de manera alarmante en las últimas dos décadas. Sin embargo, lo que hay que puntualizar es que su naturaleza ha cambiado en el contexto de las transformaciones recientes en las sociedades capitalistas menos desarrolladas. Un dato importante, señalado por Tedesco⁴³, es que el crecimiento económico y el aumento de la desigualdad han comenzado a ser fenómenos concomitantes⁴⁴.

Las transformaciones en la organización del trabajo están provocando altos niveles de desigualdad y de exclusión, entendida esta última como la imposibilidad de

⁴⁰ Valdez Aragón, Silvia, *op. cit.*

⁴¹ El pago por mérito es explícitamente reconocido por CM en un documento de trabajo sobre formación y actualización docente presentado por el SNTE durante el Primer Congreso Nacional de Educación en 1994. *Vid.*, SNTE, *Trabajo cotidiano: formación, actualización y superación profesional: Carrera Magisterial*, México, 1994.

⁴² Murane, Richard J. y David K. Cohen "Merit Pay and Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and Few Survive", en *Harvard Educational Review*, vol. LVI, núm. 1, 1986.

⁴³ Tedesco, Juan Carlos, *Educación en la sociedad del conocimiento*, México, FCE, 2003.

⁴⁴ A este respecto, por ejemplo, conviene apreciar que la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo está asociado a la eliminación de numerosos puestos de trabajo. De hecho, en el caso de la industria la organización del empleo y la evolución tecnológica aumentan la desigualdad.

participar en las nuevas formas de organización del trabajo creando condiciones de extrema precariedad para los trabajadores.

En este complejo fenómeno coexisten la desigualdad y la exclusión rompiendo las jerarquías tradicionales de la organización laboral. La tendencia a excluir a quienes no responden a las necesidades de la nueva organización del trabajo se ha profundizado y se ha extendido a otros sectores de trabajadores.

En el caso de los maestros se ha establecido un programa de competencia traducido en evaluaciones asociadas al mejoramiento salarial. La implantación de este programa de competitividad ha dado como resultado profundas diferencias salariales entre los maestros. Este fenómeno tiende, en la última década, a exacerbarse provocando la segmentación de los docentes.

La segmentación se produce en los grupos sociales cuya desigualdad se traduce en las percepciones salariales derivadas, en el caso de los maestros, de las evaluaciones en la CM. En resumen, mientras las desigualdades tradicionales eran fundamentalmente intercategoriales estas nuevas desigualdades son ahora intracategoriales⁴⁵, fenómeno que pone en crisis la representación que cada grupo social tiene de sí mismo y de su profesión.

La exclusión, que viven ahora los trabajadores ya no implica, una relación con organizaciones de lucha; pues la toma de conciencia de aquella no posibilita una reacción organizada de movilización; porque en la exclusión, de hecho, no existe grupo contestatario⁴⁶. En este sentido en el caso de los maestros la disminución de ingreso y promoción en la CM contribuye a su segmentación.

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ Castel, Robert, *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1993.

CONCLUSIONES

DISCUSIÓN FINAL

Una de las categorías centrales en este trabajo fue el de regulaciones sociales propuesto por Popkewitz, noción que como elemento teórico permitió entender la lógica bajo la cual son impuestas las reformas educativas en América latina a raíz de los cambios que el modelo económico ha tenido en las dos últimas décadas

Con esta categoría es posible analizar las transformaciones en la educación cuyas pautas, asociadas a las determinaciones jurídicas, buscan a partir de las reformas reorganizar las prácticas escolares en tres países: Brasil, Chile y México.

La importancia de esta categoría para el estudio de las reformas educativas radica en la posibilidad que ésta tiene de penetrar en el conocimiento de las políticas educativas y descubrir como las nociones del discurso educativo actual ocultan la lógica que subyace en las propuestas educativas que impulsan los países más desarrollados que, en el caso de América Latina, están orientadas por el interés de los Estados Unidos en la modificación de las estructuras sociales y culturales como estrategia geopolítica de control de la región apoyada por los organismos internacionales .

Uno de los aspectos centrales del trabajo fue el de señalar como en la posguerra el desarrollismo en América Latina se vinculó con la educación, cuyos supuestos apoyados por la CEPAL ofrecían perspectivas, según este organismo, para el desarrollo.

La educación en aquellos años experimentó una transformación que la llevaría a convertirse en una de las propuestas principales para esta política, lo cual explica que la educación cobrara importancia fundamental en las sociedades latinoamericanas.

En este sentido la educación para el desarrollo emergió en un contexto histórico que le asignaba un papel importante en la tarea de formar recursos humanos lo cual coincidía con la teoría del capital humano desarrollada por Schultz y Becker en los años sesenta.

Los postulados de la teoría del capital humano proliferaron en estos años y fueron incorporados a los sistemas educativos latinoamericanos que asumían que la educación era factor central para impulsar el desarrollo económico. Sin embargo, a partir de los años ochenta surgieron otros planteamientos asociados al cambio del modelo económico, que modificaron la concepción anterior la cual se orientó hacia un enfoque neoliberal auspiciado por los organismos internacionales como el BM y CEPAL.

Durante la década de los ochenta la mayoría de los países latinoamericanos iniciaron procesos de ajuste económico, como respuesta a la crisis de la deuda externa derivada del cambio del modelo de acumulación de capital que afectaron a los sistemas educativos. Estos ajustes impuestos a las economías de la región comprometieron el desarrollo económico, político y social a mediano y largo plazo.

El impacto del ajuste a este último sector, no ha podido detenerse, los recortes a su presupuesto han ido acompañados de cambios en su estructura y las transformaciones no pueden justificarse sólo con criterios de eficiencia y calidad¹.

¹ Con el ajuste económico en los ochenta, los tomadores de decisiones y administradores educativos enfrentaron un desafío distinto a las experiencias de las décadas anteriores. El problema a partir de estos

Las respuestas que los países de la región han dado a las repercusiones del ajuste en la educación han sido las reformas. Éstas, al responder al ajuste económico, enfrentan nuevas realidades socioeconómicas que incrementan el deterioro de los sistemas educativos.

Por su parte, los planteamientos de las agencias de financiamiento internacional han penetrado en las propuestas educativas en América Latina; éstas han asumido, desde los ochenta, sus lineamientos y recomendaciones en un contexto de crisis. Los países que se analizan en este trabajo se han apropiado de estos criterios y los han puesto en marcha en sus recientes reformas.

De hecho, estas iniciativas, dentro de las cuales están la gestión educativa de carácter empresarial, el impulso de la privatización de las escuelas y la implantación de sistemas de evaluación del desempeño docente con criterios de competitividad y eficiencia se inscriben como condición necesaria para recibir préstamos con base política que sintetizan la nueva orientación de financiamiento del BM.

De manera que la educación que formaba a los ciudadanos con un enfoque social y humanista ya no deriva de la idea de protección al mercado interno, ni del desarrollo hacia adentro, como en su momento lo impulsó la CEPAL sino de una educación que responda más a los requerimientos del mercado internacional cambiante

años es administrar la escasez de recursos los cuales en la década de los sesenta, fueron de incremento económico y de aumento de presupuestos. En aquella época administrar el sector educativo significaba administrar el crecimiento.

en un contexto en el que América Latina tiene que incorporarse al mercado internacional lo cual según las agencias internacionales sólo se puede lograr mediante la competitividad y la eficiencia.

Hay que señalar que si bien las políticas educativas y las acciones que las acompañan son producto de las determinaciones de los órganos de decisión del aparato estatal, sus orientaciones están condicionadas a las propuestas y exigencias que impone el desarrollo global del capital, es por ello que pueden orientar los cambios educativos.

El papel del BM es dar direccionalidad a los sistemas educativos latinoamericanos con propuestas de países altamente desarrollados, que tienden a redefinir a la educación como mercancía que responda a los intereses del mercado empresarial sin considerar los contextos socioculturales y la desigualdad prevaleciente en América Latina que en la última década se ha exacerbado².

Por su parte la CEPAL se ha constituido en uno de los organismos más importantes que impulsa las orientaciones y recomendaciones que éstos promueven en el continente. Conviene apuntar que tanto las propuestas del BM como las de la CEPAL, por ser congruentes con las tendencias neoliberales, dan a la educación un enfoque de carácter económico más que social. Ello explica que su sustento; la eficiencia, sólo considere a los individuos como factores productivos y recursos para el desarrollo económico.

² Hay que señalar que el BM influye tanto en la contratación de consultores educativos extranjeros para apoyar la implantación de programas como en el desarrollo de la investigación para justificar sus recomendaciones sobre aspectos específicos que desea resolver en los países de la región.

Las políticas de los organismos internacionales abordan a la educación como efecto lineal que no considera las desigualdades tanto estructurales como sociales y políticas que existen en las sociedades en desarrollo ni sus efectos en la educación, lo cual significa aplicar a todos los países un similar cambio sin la consideración de las diferentes prioridades sectoriales en cada país. No obstante, a pesar de las reiteradas referencias a la pobreza y a la desigualdad su significado no se integra a sus análisis porque no consideran los aspectos cualitativos del fenómeno educativo, y ello promueve el culto a los indicadores cuantitativos que caracterizan al modelo neoliberal.

Es necesario señalar que los estudios sobre gestión cobraron importancia durante los años ochenta y noventa resultado entre otros, de la crítica al Estado benefactor y a la escuela pública así como de las propuestas de los organismos internacionales en la reestructuración capitalista desde fines de los años sesenta. Sin embargo, las propuestas en los diferentes países de la región han tomado distintas orientaciones.

Actualmente en los documentos de política educativa la noción de gestión, se puede reconocer a partir de la teoría gerencial que la define como la mejor forma de dirigir las instituciones educativas conforme al modelo administrativo de la empresa privada en contraposición de la perspectiva socioeducativa y de la tradición del movimiento sociopolítico de la pedagogía institucional francesa que postula la autogestión de las instituciones³.

³ La pedagogía institucional, se construye desde una perspectiva sociopolítica y es una crítica a la educación autoritaria. Está inscrita en la corriente de las pedagogías libertarias que cuestionan a la educación tradicional. Para Lapassade, la significación última de lo que sucede en la educación no se devela más que a partir del momento en que se decide tomar en consideración su dimensión institucional. Para este autor la Institución: "... es la forma que adopta la reproducción y la producción de las relaciones sociales en un momento dado, en el que se articulan las formas que adoptan las determinaciones de las relaciones sociales." Para los institucionalistas franceses la Institución tiene dos momentos, la institución como lo instituido, es decir, el momento de la universalidad, la institución tal

En el caso de Brasil, las propuestas de gestión de tendencia empresarial se ubican en el contexto de la dictadura y del proceso de retorno de los gobiernos civiles después del retiro de las fuerzas armadas del poder y de un cambio auspiciado por los planteamientos del BM. El diseño y puesta en marcha de modelos de gestión ha servido para descargar la responsabilidad financiera de las instituciones a sus usuarios y a nuevos actores cuyo objetivo es mejorar el desempeño, considerando a la escuela como una unidad básica para el trabajo.

En este sentido desde la perspectiva de las regulaciones sociales la participación de nuevos actores en la educación significa la instauración de elementos como la eficacia y la calidad que buscan redefinir la concepción educativa. Sin embargo, esto constituye una visión fragmentaria de la participación cuyos efectos sólo se involucran en una parte del proceso que tiene que ver con problemas de carácter administrativo y financiero de la escuela con lo que se mutila el sentido de la práctica educativa; esta propuesta abusa del pragmatismo y contribuye al desmoronamiento de la visión sociocultural y humanista de la educación.

como les es dada a los que a ella pertenecen. En segundo lugar, el momento de la particularidad, la institución como lo instituyente, que no es otra cosa que las actividades que los que pertenecen a la institución organizan para conseguir la satisfacción de sus necesidades o la resolución de sus problemas. Esta nueva concepción se refiere a la autogestión, que surge de la influencia de países como Yugoslavia que luchaban por la implantación de una autogestión generalizada y también por frenar a la burocracia como fenómeno de poder y de cosificación. La burocracia es para Ardoino y Lobrot una organización jerárquica que paraliza y esclerotiza. La autogestión política de las escuelas es el conjunto de actividades organizadas por un grupo para defenderse contra las amenazas que provienen de su interior y exterior. Consiste en colocar en manos de alumnos, docentes, programas y decisión de exámenes; es decir la organización de toda la vida escolar. Esta autogestión se caracteriza no sólo por la abolición del poder sino por la posibilidad de la comunidad escolar para que encuentre sus objetivos, sus relaciones internas, es decir hacerse cargo de la colectividad. *Vid.*, Lobrot, M., *Pedagogía institucional*, Buenos Aires, Humanitas, 1974, p. 196, Lapassade, George, *La autogestión pedagógica ¿la educación en libertad?*, Barcelona, Guernica, 1977 y Louerou, René, *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

Asimismo, esta práctica se constituye en un instrumento de control relacionado con los recursos de corte administrativo, sin un ejercicio democrático que involucre la toma de decisiones pedagógicas. Por otra parte la participación en este caso se aborda desde la escuela como una organización más vinculada a estilos de dirección derivados de una visión eficientista controlada por el Estado y no de una modificación real de carácter democrático en la toma de decisiones.

Esto se observa en el caso de Paraná, donde desde los sesenta se crearon asociaciones de directores que buscan promover una mayor autonomía de las escuelas respecto de la administración y aplicación de los recursos. Es decir, la creación de los mismos se orientan hacia la distribución de los recursos económicos de la SE para apoyar a los planteles escolares responsabilizando a sus administradores educativos; los directores.

Otra experiencia semejante, es la de Santa Catarina: propuesta que muestra la preocupación estatal por impulsar los aspectos administrativos que asumen las directrices de la gestión escolar más en términos de costo-beneficio que en proyectos pedagógicos. En este sentido, como puede observarse ésta responde a la perspectiva de entender la educación como lo apunta el BM.

El caso de la escuela pública en este país y su relación con la comunidad no tiene la tradición en la coordinación de esfuerzos escolares. Las experiencias de gestión, a través de procesos colegiados, tienden a ser aislados y aun no se han consolidado.

En este país, sin embargo, se han desarrollado experiencias distintas, como la propuesta educativa del MST que, en un contexto de lucha por la tierra, elaboró y puso en marcha una iniciativa educativa derivada de la exigencia de una reforma agraria.

Lo que se observa en las propuestas de gestión es sólo la administración de recursos financieros que limita la construcción de una concepción más amplia del proceso educativo que incluya también decisiones pedagógicas en un ámbito democrático.

Hay que destacar, sin embargo que la administración escolar cobra vida mediante procesos de articulación armónica o conflictiva en lo político, administrativo, organizacional y sobre todo en lo pedagógico. De manera que la gestión no es solamente una noción derivada de la teoría gerencial sino que, también puede concebirse como un concepto de composición plural y diverso que permite una síntesis multidimensional históricamente presente en los planteles educativos.

En esta perspectiva, la dirección de una escuela juega un papel de eje articulador de sus componentes. Ezpeleta, por ejemplo, señala que la dirección de una institución es el núcleo de la gestión escolar que articula las estrategias que en definitiva son las que perfilan las prioridades de la acción del cuerpo docente.

El análisis de este asunto, permite plantear que el proceso de reforma apenas se abre como posibilidad en los sistemas educativos en América Latina, siempre y cuando se consideren las condiciones socioculturales específicas de países y regiones; eliminando además, el excesivo pragmatismo que rodea a estas propuestas así como

de democratización de los espacios educativos y el trabajo colegiado en torno a los problemas educativos de manera más amplia.

En el caso de Chile durante la dictadura se municipalizaron las escuelas públicas, con lo cual se implantó la privatización del sistema educativo logrando con ello, por un lado la subvención a las escuelas por alumno matriculado y la participación de la empresa privada en la tarea educativa y por otro la desarticulación de los maestros.

Esta política sostenida ideológicamente con la noción de la libre elección, derivada de los organismos internacionales y aplicada en Chile, ha dado como resultado que los sectores más pobres y marginados sean confinados a las escuelas con menos recursos propiciando el surgimiento de instituciones de primera, segunda, tercera clase; situación que profundiza las desigualdades sociales en ese país y rompe con la obligación que el Estado tenía de dar educación de calidad para todos.

Como se muestra en el trabajo la llamada libre elección de las escuelas está vinculada, no sólo a una decisión individual sino a todo un conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales y geográficas que promueve que sólo los que reúnen las mejores condiciones puedan acceder a las mejores escuelas, en tanto que los que no tienen estas posibilidades son marginados.

En este sentido el principio de igualdad desaparece y resurge con mayor fuerza la polarización entre escuelas para pobres y escuelas para ricos, esta política para el caso de Chile no se cuestiona sobre las condiciones sociales en las que viven los que tienen menos recursos.

La población chilena es predominantemente urbana; sin embargo, el caso de la educación rural es crítico. Un ejemplo es la región de la Arucania porque su población rural es mayoritaria. La estructura de discriminación, determinada por la inequidad del sistema social, se expresa en el área rural en las características de las escuelas a las que asisten los hijos de las familias más pobres que conducen a que los estudiantes de zonas rurales obtengan menores rendimientos escolares que el promedio nacional en el SIMCE.

Además, los profesores que atienden a la población rural⁴ y en especial la indígena no recibieron formación inicial adecuada para la diversidad cultural de las regiones rurales. Lo mismo sucede con los materiales escolares sobre todo en las cuestiones de lenguaje.

En los sectores rurales el sistema educativo es predominantemente municipal, con relación al particular subvencionado. En el caso de la región de Araucania la educación municipal alcanza el 44% cuyas escuelas establecen requisitos mínimos de infraestructura para atender a los sectores más pobres frente a las mejores condiciones de las escuelas subvencionadas y las privadas.

El promedio de escolaridad de la población rural expresa la profunda desigualdad respecto de la población urbana, como en el porcentaje de analfabetismo que es de

⁴ Los profesores rurales en Chile han sido los principales protagonistas de la educación en el campo. Hasta la década de los ochenta su formación inicial se desarrollaba en las escuelas normales donde aprendían la tarea de enseñanza. A partir de los años ochenta se inicia su formación como carrera profesional de nivel superior en la universidad. Las escuelas normales desaparecen; pero junto con ellas también se cancela la formación especializada para el trabajo docente en las zonas rurales. *Vid.*, González, Sergio, *op.cit.*

12.2 mientras el urbano es de 2.6. Esto muestra las profundas desigualdades que repercuten en los resultados de las evaluaciones del SIMCE las cuales a su vez inciden negativamente en las condiciones laborales de los profesores y las evaluaciones del SNED de los profesores de las zonas rurales.

La reforma educativa neoliberal inserta a los maestros y alumnos pobres en una lógica competitiva que sólo favorece a los más capaces es decir a quienes tienen mejores condiciones para competir, por lo que la participación es desigual y antidemocrática.

Esta política fortalece el individualismo y anula las posibilidades de trabajo colaborativo, asociado a una cultura de culpa por los resultados obtenidos. Es decir se descarga en los maestros la total responsabilidad de los resultados. El Estado benefactor se convierte en un Estado mínimo y evaluador que premia o castiga y que asigna recursos sólo a los más capaces. Todo esto debilita la identidad del maestro.

No obstante este discurso de responsabilización a los maestros por todos los problemas no resueltos, no considera que en los resultados intervienen diversas variables, muchas de las cuales son generadas desde las políticas económicas y sociales del Estado.

La implantación del SIMCE junto con el SNED reflejan el control social que busca rediseñar las condiciones sociales para imponer cambios como lo apunta Popkewitz. Es decir, la instauración de mecanismos jurídicos sostenidos por el diseño y aplicación de evaluaciones permiten la imposición de los cambios necesarios para la reproducción de las relaciones capitalistas.

En tal caso, esta propuesta debiera considerar que educar requiere de integrar las acciones escolares y las necesidades de la comunidad que tome en cuenta la preservación y afirmación de los valores socio-culturales locales, la organización de los miembros de la comunidad en la modificación de las estructuras que propician el atraso de las poblaciones rurales, orientar la utilización de los recursos naturales de la comunidad y canalizar la acción conjunta de las diferentes instituciones gubernamentales que poseen programas de beneficio rural⁵.

Si la escuela se planteara la realización de acciones que logran vincular a los padres en los procesos de aprendizaje de sus hijos en función de las características de la comunidad y de los problemas específicos de aprendizaje, se podría lograr un efectivo mejoramiento del rendimiento académico, una notable disminución de la deserción y el ausentismo y un proceso de aprendizaje de los mismos adultos.

La vinculación que puede establecerse entre la escuela y la comunidad con base en las necesidades de la segunda y a la respuesta efectiva a sus demandas, posibilitan la proposición de proyectos específicos de participación de los padres en el proceso de aprendizaje de sus hijos para que éste sea la tarea más importante. Sólo de esta forma puede plantearse una escuela donde el eje central sea la enseñanza y el trabajo educativo sistemático con el grupo de alumnos.

Esto implicaría que en la escuela existan normas acordadas entre los profesores, personal directivo, alumnos y padres de familia, que establezcan los derechos, las responsabilidades y las obligaciones de todos los que conviven en ella. De esta forma la

⁵ La escuela rural mexicana de los treinta, por ejemplo, representa un hito en el enfoque social y comunitario de la educación latinoamericana.

tarea de enseñar y educar se asumiría de manera responsable, y contribuiría al logro los propósitos educativos.

Por su parte la CM como línea de la política educativa mexicana, tiene como sustento, mejorar la calidad de la educación a través de la competitividad. Esto se lleva a cabo a través de dos vías: primero, la puesta en marcha de un programa de diferenciación salarial centrado en la evaluación del desempeño profesional del maestro, y segundo, la redefinición de la trayectoria docente a través de la actualización. Como se puede observar aquí las regulaciones sociales se ubican en los ámbitos profesionales de los maestros y es por ello que la imposición de mecanismo jurídicos son necesarios para que los profesores asuman los cambios que el modelo económico exige.

La CM es un sistema de estímulos puesto en marcha en un momento coyuntural en que las percepciones salariales de los maestros habían sufrido un profundo deterioro; lo cual facilitó al Estado la implantación de esta política con un discurso que prometía mejoras económicas. Sin embargo, estas han provocado una diferenciación salarial excluyendo a la mayoría de los trabajadores de la educación.

Uno de sus elementos centrales es el control individual de los profesores a través de mecanismos de productividad que fortalecen esta diferenciación salarial para garantizar la lógica de las políticas neoliberales: la competencia y la productividad. Por otro lado esta política ha pasado a ser una nueva forma de control político y social de los maestros mexicanos,

Los efectos que esta política de competitividad ha tenido para los maestros de educación básica como en el caso de Tlaxcala han sido devastadores, ya que se

observa, en primer lugar, un lento crecimiento del ingreso de nuevos profesores al programa de CM y, en segundo la incorporación de profesores en alguna categoría es mínima como resultado de los rigurosos requisitos del programa.

En el caso de Tlaxcala la implantación de la CM está provocando la exclusión, entendida como la imposibilidad de acceder a mejoras salariales provocando la pobreza de los educadores.

La medición de resultados como principal determinante del éxito de una institución no puede considerarse neutral porque el éxito desde los resultados de las evaluaciones cuantitativas depende de la discusión de ¿para qué? o ¿para quién? es la eficiencia que impulsa el neoliberalismo educativo .

Los problemas de la educación tienen que ver con múltiples dimensiones como la distribución y el número de alumnos por profesor, los métodos de enseñanza, el salario de los profesores, las condiciones en que desarrollan su actividad educativa y sobre todo la importancia de los contextos en que se desarrolla el proceso educativo.

Uno de los efectos más nocivos de esta política es que privilegia las evaluaciones cuantitativas con lo que promueven el alejamiento de los profesores del carácter profesional de su trabajo y lo orienta hacia aspectos meramente técnicos; fenómeno que trae consigo la sobrecarga de trabajo asociada a los contenidos y las presiones emocionales por los exámenes que ocultan y silencian la dimensión de la educación como un derecho social

Es decir, la discusión debe tener presente el amplio abanico de condicionantes que se entrecruzan e inciden sobre el nivel absoluto y relativo del salario docente, que van

desde aspectos generales hasta otros muy específicos, como: la magnitud de la demanda educativa, la carrera profesional docente, los mercados y condiciones laborales de los profesores.

Por último, cabe destacar el alto consenso que existe entre los analistas dedicados al tema, respecto de la necesidad y conveniencia de la participación de los profesores y los sindicatos docentes en cada etapa del diseño y la puesta en marcha de los planes salariales. Esta participación debe partir del análisis de la realidad socioeconómica de las diversas regiones del país que permitan aminorar la diferenciación social.

Aunado a lo anterior hay que subrayar que, a pesar de las evidencias de que en muchos casos la educación pública básica y latinoamericana, no se ha generalizado los organismos financieros internacionales insisten en la reducción del gasto para este sector, lo cual, desde luego, está asociado a la abultada deuda externa que favorece la implantación de programas que profundizan el deterioro educativo porque no consideran los diversos contextos sociales.

La escuela pública es producto del Estado nacional y se convirtió en el más poderoso vehículo para vincular a la comunidad, con fines de socialización, de difusión de los valores democráticos y sustentada en una educación gratuita para todos. Pero aún cuando la escuela pública en la segunda mitad del siglo XX atendió a más niños y jóvenes que en la primera mitad del mismo siglo, los cambios recientes en las estructuras del Estado presentan a la escuela nuevas y diferentes disyuntivas.

Actualmente la imposición de un modelo educativo por parte de los organismos internacionales ha cambiado los fines de la educación hacia una orientación mercantil lo

que ha promovido ambientes escolares que diluyen la posibilidad de fortalecer los valores acordes con las necesidades de la comunidad.

En esta perspectiva este trabajo muestra cómo los organismos internacionales amenazan a la educación pública. Uno de los efectos es lo que Popkewitz ha definido como nuevas regulaciones sociales sobre la educación promovidas por las diversas formas de privatización y de exclusión que buscan responder al desarrollo del capital internacional. Con esto las políticas neoliberales ocultan la creciente desigualdad y favorecen factores que no solamente mantienen la exclusión y la pobreza sino que además la fomentan.

Por otra parte, el Estado nacional tiende a reducir su financiamiento y participación en la educación para posibilitar la ingerencia de nuevos actores sociales para redefinir la educación con nuevos criterios entre los cuales destacan: los municipios, los empresarios, el clero y las asociaciones civiles entre otras.

Hay que considerar que las reformas son procesos que se insertan de manera gradual en los aspectos de la vida económica, social, política y cultural y forman parte de la memoria histórica de la educación. Por ello, es necesario la participación de los educadores pero no como reproductores o agentes pasivos de las reformas educacionales sino como elementos de resistencia⁶.

⁶ Giroux ha influido en la moderna teoría social y particularmente en la pedagogía crítica. Para él, las escuelas no son sólo aparatos de reproducción ideológica para fortalecer la dominación sino que también poseen un gran potencial para la transformación de las estructuras dominantes y antidemocráticas. Las escuelas son espacios donde tienen lugar formas alternativas de conocimiento, de valores y de relaciones sociales. En ellas estudiantes y maestros críticos pueden realizar una acción cultural contraideológica que cuestione la subordinación y el sometimiento a la cultura de dominación. Giroux propone que las escuelas se conviertan en esferas públicas democráticas como espacios autónomos donde estudiantes y maestros produzcan formas y contenidos culturales que desplacen las formas de educación autoritaria, de sojuzgamiento y de reproducción ideológica y social. *Vid.*, Giroux, Henry, "Las

No es posible que una reforma tenga resultados positivos sólo porque sea implantada por el Estado o por la presión de los organismos internacionales; las reformas educativas responden también a modelos culturales en contextos específicos, de ahí que no pueden implantarse propuestas homogéneas sino que éstas necesariamente tienen que ser heterogéneas para responder a estas especificidades.

Los educadores son quienes encaran y ponen en marcha, de distinta manera, los cambios y por esto es a ellos a quienes se debe consultar y no solamente a los administradores. Los educadores considerados por las políticas neoliberales como agentes que reproducen la visión economicista de la educación, tendrían que retomar su papel histórico de formadores de niños y jóvenes, de multiplicadores del conocimiento, de las ideas y de las opiniones tendientes a la construcción de una sociedad más justa.

Hay que reconocer que si bien los organismos internacionales debilitan a los Estados nacionales como política geoestratégica, éstos pueden generar en América Latina condiciones para construir un conjunto de valores comunes y compartidos con posibilidades de ser realizados.

escuelas como esferas públicas democráticas”, en Giroux , Henry, *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, México, Siglo XXI, 1993, pp. 280-305.

ANEXO I

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL

CAPÍTULO III

De la Educación, de la Cultura y del Deporte

Sección I

De la Educación

Artículo 205. La educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, tendiendo al pleno desarrollo de la persona, a su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y a su cualificación para el trabajo.

Artículo 206. La enseñanza se impartirá con base en los siguientes principios:

- I. igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en la escuela;
- II. libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el saber;
- III. pluralismo de ideas y de concepciones pedagógicas, y coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanza;
- IV. gratuidad de la enseñanza pública en establecimientos oficiales;
- V. valoración de los profesionales de la enseñanza, garantizando, en la forma de la ley, planes de carrera para el magisterio público, con base salarial profesional e ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos, asegurando un régimen jurídico único para todas las instituciones mantenidas por la Unión;

- VI. gestión democrática de la enseñanza pública, en la forma de la ley;
- VII. garantía del patrón de calidad.

Artículo 207. Las universidades gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial, y obedecerán al principio de indisociabilidad entre enseñanza, investigación y divulgación.

Artículo 208. El deber del Estado con la educación se hará efectivo mediante la garantía de:

I. enseñanza fundamental, obligatoria y gratuita, incluso para los que no tuvieran acceso a ella en la edad apropiada;

II. progresiva extensión de la obligatoriedad y gratuidad a la enseñanza media;

III. atención educacional especial a los portadores de deficiencias, preferentemente en el sistema ordinario de enseñanza;

IV. atención en guarderías y centros preescolares a los niños de cero a seis años de edad;

V. acceso a los niveles más elevados de enseñanza, de investigación y de creación artística, según la capacidad de cada uno;

VI. oferta de enseñanza nocturna regular, adecuada a las condiciones del educando;

VII. atención al educando, en la enseñanza fundamental, a través de programas suplementarios de material didáctico-escolar, transporte, alimentación y asistencia a la salud.

1o. El acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita es un derecho público subjetivo.

2o. El no ofrecimiento de enseñanza obligatoria por el Poder Público, o su oferta irregular, comporta la responsabilidad de la autoridad competente.

3o. Corresponde al Poder Público censar a los educandos en la enseñanza fundamental, convocarlos y velar, junto a los padres y responsables por la frecuencia en la escuela.

Artículo 209. La enseñanza es libre a la iniciativa privada, atendiendo a las siguientes condiciones.

I. cumplimiento de las normas generales de la educación nacional;

II. autorización y evaluación de calidad por el Poder Público.

Artículo 210. Se fijarán contenidos mínimos para la enseñanza fundamental, de manera que se asegure la formación básica común y el respeto a los valores culturales y artísticos, nacionales y regionales.

1o. La enseñanza religiosa, de recepción facultativa, constituirá una disciplina en los horarios normales de las escuelas públicas de enseñanza fundamental.

2o. La enseñanza fundamental regular será impartida en lengua portuguesa y se asegurará, también, a las comunidades indígenas el uso de sus lenguas maternas y métodos propios de aprendizaje.

Artículo 211. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios organizarán en régimen de colaboración sus sistemas de enseñanza.

1o. La Unión organizará y financiará el sistema federal de enseñanza y de los Territorios y prestará asistencia técnica y financiera a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios para el desarrollo de sus sistemas de enseñanza y la atención prioritaria a la escolaridad obligatoria.

2o. Los Municipios actuarán prioritariamente en la enseñanza fundamental y preescolar.

Artículo 212. La Unión aplicará, anualmente, no menos de dieciocho por ciento, y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios veinticinco por ciento, como mínimo, de ingresos provenientes de impuestos, incluyendo los procedentes de transferencias, en el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza.

1o. La parte de recaudación de impuestos transferidos por la Unión, el Distrito Federal y los Municipios, o por los Estados a los respectivos Municipios, no se considerará, a efectos del cálculo contenido en este artículo, ingreso del gobierno que los transfiere.

2o. A efectos del cumplimiento de lo dispuesto en el *caput* de este artículo, se tendrán en cuenta los sistemas de enseñanza federal, estatal y municipal y los recursos aplicados en la forma del artículo 213.

3o. La distribución de los recursos públicos garantizará atención prioritaria a las necesidades de la enseñanza obligatoria, en los términos del plan nacional de educación.

4o. Los programas suplementarios de alimentación y asistencia sanitaria previstos en el artículo 208, VII, se financiarán con recursos procedentes de cotizaciones sociales y otros recursos complementarios.

5o. La enseñanza pública fundamental tendrá como fuente adicional de financiación la cotización social del salario educación, recaudado, en la forma de la ley, por las empresas, que del mismo podrán deducir los gastos realizados en la enseñanza fundamental de sus empleados y dependientes.

Artículo 213. Los recursos públicos estarán destinados a escuelas públicas, pudiendo invertirse en escuelas comunitarias, confesionales y filantrópicas, definidas en la ley, que:

I. prueben tener finalidad no lucrativa y apliquen sus excedentes financieros en educación;

II. aseguren el destino de su patrimonio a otra escuela comunitaria, filantrópica o confesional, o al Poder Público, en caso de cesación en sus actividades.

1o. Los recursos de que trata este artículo podrán destinarse a becas de estudio para la enseñanza fundamental o media, en la forma de la ley, para los que demostrasen insuficiencia de recursos, cuando faltasen plazas y cursos regulares en la red pública de la localidad de residencia del

educando, quedando el Poder Público obligado a invertir prioritariamente en la expansión en su red de la localidad.

2o. Las actividades universitarias de investigación y divulgación podrán recibir apoyo financiero del Poder Público.

Artículo 214. La ley establecerá el plan nacional de educación, de duración plurianual, teniendo a la articulación y al desarrollo de la enseñanza en sus diversos niveles y la integración de las actuaciones del Poder Público que conduzcan a:

- I. erradicación del analfabetismo;
- II. universalización de la atención escolar;
- III. mejoría de la calidad de la enseñanza;
- IV. formación para el trabajo;
- V. promoción humanística, científica y tecnológica del País.

OFÍCIO CIRCULAR Nº 002/84

Assunto — Faz esclarecimentos
Serviço — SUPERINTENDÊNCIA EDUCACIONAL

(Aos Senhores Diretores das Delegacias Regionais de Ensino)

Belo Horizonte, 30 de janeiro de 1984.

Senhor(a) Diretor(a)

Estamos encaminhando a Vossa Senhoria esclarecimentos relativos à implantação dos Colegiados instituídos pela Resolução SEE nº 4.787/83. Estes esclarecimentos visam contribuir para o desenvolvimento do trabalho de orientação e acompanhamento realizado pelas Delegacias Regionais de Ensino junto às escolas, principalmente nos seguintes aspectos:

1 — O Colegiado, enquanto instrumento auxiliar da administração da escola, tem funções consultivas e deliberativas conforme o estabelecido no Art. 3º da citada Resolução. O Art. 3º especifica a esfera de competência do Colegiado, atribuindo-lhe as decisões referentes a Regimento, Calendário, Prédios Escolares, Caixa Escolar, Assistência ao Educando e Módulo 2.

Há que se observar, no entanto, que as deliberações a serem tomadas pelo Colegiado devem ter como referência e suporte as normas legais do Sistema de Ensino. E nem poderia ser de outra forma, pois as normas legais constituem-se em instrumentos reguladores de uma prática educativa que se pretende democrática. Assim, o Colegiado

deve cuidar para que suas deliberações não contrariem os dispositivos legais ou extrapolem os mínimos por eles exigidos.

Para tanto, recomendamos às Delegacias Regionais de Ensino, que ao supervisionarem os trabalhos escolares, orientem os Colegiados quanto à observância das normas legais, especialmente no que se refere à elaboração dos calendários e aos períodos destinados aos estudos de recuperação.

Entendemos que, em decorrência da aprovação de propostas do I Congresso Mineiro de Educação, as Escolas Estaduais aguardem respostas do Sistema às questões apresentadas naquela ocasião. Neste sentido, a Superintendência Educacional vem se esforçando, através de estudos e contatos com o Conselho Estadual de Educação, para promover as alterações nos instrumentos normativos que vêm obstaculizando o desenvolvimento de ações educativas coerentes às aspirações da comunidade escolar.

2 — As assembléias da comunidade escolar, previstas no Art. 5º da Resolução de que estamos tratando, têm por objetivo a deliberação em torno de propostas anteriormente discutidas, bem como o esclarecimento de questões de interesse do pessoal envolvido nas ações da escola. Portanto, as assembléias devem ser precedidas de ampla discussão nos diversos grupos que compõem a comunidade escolar, com vistas à identificação de propostas e alternativas a serem aprovadas e/ou discutidas na assembléia. Deste modo, um dia letivo será suficiente para a realização da assembléia da comunidade escolar.

A assembléia geral pressupõe o envolvimento de todos os elementos da comunidade escolar na discussão dos assuntos educacionais. A participação dos segmentos mais numerosos (alunos e seus pais) pode ocorrer através de delegações, cuidando-se para que estas sejam, de fato, representativas de seus grupos. Vale aqui destacar a relação existente entre a assembléia geral e o Colegiado, constituindo, a primeira, um momento da totalidade de um grupo social e, o segundo, a representação deste mesmo grupo.

3 — As Comissões Municipais de Educação a que se refere o Parágrafo único do Art. 4º da mesma Resolução, embrionariamente constituídas na etapa preparatória do I Congresso Mineiro de Educação devem contar, por parte das Delegacias Regionais de Ensino, com os estímulos necessários à reorganização e ao fortalecimento destes órgãos.

As Comissões Municipais de Educação devem ser acionadas pelo Colegiado da Escola, quando as questões a serem tratadas

ultrapassarem os limites da própria escola. Por outro lado, estas comissões devem constituir-se em instrumentos auxiliares de consulta, debate e discussão com as Delegacias Regionais de Ensino, a respeito das ações a serem desenvolvidas pela Secretaria de Estado da Educação nos municípios.

É imprescindível que destas comissões participem representantes dos professores, especialistas, diretores, Órgãos Municipais de Educação e da comunidade, os quais se tornarão co-participantes das decisões educacionais de interesse dos municípios.

Sendo o que temos a esclarecer no momento, apresentamos os protestos de consideração e estima

Neidson Rodrigues
Diretor da Superintendência Educacional

RESOLUÇÃO N° 5186/84

ALTERA DISPOSITIVOS DA RESOLUÇÃO
N° 4.787, DE 28 DE OUTUBRO DE 1983,
QUE INSTITUI OS COLEGIADOS NA REDE DE ESCOLAS ESTADUAIS.

O Secretário de Estado da Educação de Minas Gerais, no uso de suas atribuições, resolve:

Art. 1º — O Art. 4º da Resolução n° 4.787/83 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º — Caberá ao Colegiado decidir, obedecidas as normas legais do Sistema de Ensino e as especificidades de cada escola, entre outros, sobre os seguintes assuntos:

- I — Regimento Escolar
- II — Calendário Escolar
- III — Planejamento Curricular
- IV — Assistência ao Educando
- V — Prédio Escolar
- VI — Caixa Escolar
- VII — Módulo 2

Parágrafo único — O Colegiado poderá acionar as Comissões Municipais de Educação quando se tratar de assunto que, pela sua complexidade e extensão, ultrapassarem os limites da própria escola.

Art. 2º — Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação e revoga as disposições em contrário.

Secretaria de Estado da Educação, em Belo Horizonte, aos 03 de julho de 1984.

Octávio Elísio Alves de Brito
Secretário de Estado da Educação

(“Minas Gerais” de 04.07.1984)

ANEXO II

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE

10° El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación;

11° La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel;

ANEXO III

ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA

I. Introducción

El desarrollo al que aspiramos los mexicanos entraña fortalecer la soberanía y la presencia de nuestro país en el mundo, una economía nacional en crecimiento y con estabilidad, y una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia. Estos son objetivos que exigen una educación de alta calidad, con carácter nacional y con capacidad institucional que asegure niveles educativos suficientes para toda la población. Asimismo, precisan la reafirmación y el acrecentamiento del compromiso del Estado mexicano con la educación pública. Este documento contiene el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que suscriben el gobierno federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la república mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La estrategia de modernización del país y la reforma del Estado requieren que se aceleren los cambios en el orden educativo. Al igual que en las otras esferas de la vida nacional, este trabajo implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación. En esta articulación moderna del Estado y la sociedad, los vínculos entre escuela y comunidad adquieren una importancia especial. De acuerdo con el legado de nuestro liberalismo social, la educación debe concebirse como pilar del desarrollo integral del país. El liberalismo social ofrece las pautas de una educación pública de calidad, que prepare a los mexicanos para el desarrollo, la libertad y la justicia. Es indispensable, entonces, consolidar un sistema educativo nacional con responsabilidades afines a nuestro federalismo, con contenidos educativos pertinentes a la formación de mejores ciudadanos. La modernización hace necesario transformar la estructura, consolidar la planta física y fortalecer las fuentes de financiamiento de la acción educativa. Es indispensable propiciar las condiciones para un acercamiento provechoso entre los gobiernos locales, la escuela y la vida comunitaria que la rodea. En esta tarea habrán de desempeñar un papel esencial tanto los maestros y su organización gremial, como los padres de familia.

El gobierno federal, los gobiernos estatales, el magisterio nacional y la sociedad, se proponen transformar el sistema de educación básica —preescolar, primaria y secundaria— con el propósito de asegurar a los niños y jóvenes una educación que los forme como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcione conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que ensanche las oportunidades de movilidad social y promoción económica de los individuos y que, en general, eleve los niveles de calidad de vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto.

Este Acuerdo Nacional se concentra en la educación básica. Esta comprende los ciclos fundamentales en la instrucción y formación de los educandos, preparatorios para acceder a ciclos medios y superiores. En ellos se imparte el conjunto de conocimientos esenciales que todo ciudadano debe recibir. A las consideraciones, medidas y programas que contiene este acuerdo se ha añadido la educación normal, porque es la que capacita y forma el personal docente de los ciclos de educación básica. La evidencia histórica y las experiencias recientes demuestran que la correlación entre una educación básica de calidad y la posibilidad de desarrollo es muy fuerte.

La educación básica impulsa la capacidad productiva de una sociedad y mejora sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas, puesto que contribuye decisivamente a fortalecer la unidad nacional y a consolidar la cohesión social, a promover una más equitativa distribución del ingreso, a fomentar hábitos más racionales de consumo, a enaltecer el respeto a los derechos humanos, en particular el aprecio a la posición de la mujer y de los niños en la comunidad, y a facilitar la adaptación social al cambio tecnológico. Además, una buena educación básica genera niveles más altos de empleo bien remunerado, una mayor productividad agrícola e industrial, y mejores condiciones generales de alimentación y de salud, y actitudes cívicas más positivas y solidarias.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica recoge el compromiso del gobierno federal, de los gobiernos estatales de la república y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de unirse en un gran esfuerzo que extienda la cobertura de los servicios educativos y eleve la calidad de la educación a través de una estrategia que atiende a la herencia educativa del México del siglo XX, que pondera con realismo los retos actuales de la educación, que compromete recursos presupuestales crecientes para la educación pública, y que se propone la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial.

II. Antecedentes

La educación es ámbito decisivo para el futuro de la nación. La acción educativa del gobierno y de la sociedad es una de nuestras grandes prioridades. Existe un claro consenso acerca de la necesidad de transformar el sistema educativo. Ese reclamo social, extendido tanto en la geografía del país como entre los sectores de la sociedad, es por una educación de calidad. La aspiración es esencial, además, para cumplir cabalmente con el artículo tercero constitucional cuyo mandato es por una cobertura suficiente, una mejoría constante en la calidad de la educación a partir de la obligatoriedad de la primaria, el carácter laico y gratuito de la que imparte el Estado, su dimensión nacional y su sustento en el progreso científico.

La vocación educativa de México ha significado una preocupación nacional, permanente y prioritaria desde la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública. Detrás de las demandas enarboladas en 1910 por democracia, igualdad y justicia, estuvo siempre el anhelo de oportunidades educativas. La estrategia en los primeros años de vida de la Secretaría de Educación Pública fue multiplicar escuelas, obtener un amplio concurso colectivo en las tareas educativas prioritarias, articular el esfuerzo de los estados y los municipios; en una palabra, diseñar una educación pública nacional.

En el lapso de siete décadas prácticamente se generalizó el ingreso a la educación primaria, se realizaron verdaderas cruzadas de alfabetización que llevaron las primeras letras a casi todos los rincones del país, se construyeron decenas de miles de escuelas, se crearon los libros de texto gratuito, se amplió la educación secundaria y fueron establecidos centros de educación básica para adultos. También en ese periodo se multiplicó el número de facultades y centros de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México, se abrieron universidades en todas las entidades de la república, y se inició el desarrollo de la educación tecnológica con la fundación del Instituto Politécnico Nacional. A lo largo y ancho del país han proliferado museos, salas de conciertos, galerías, teatros, casas de cultura, bibliotecas públicas e instalaciones deportivas.

Cada generación ha impreso a la tarea educativa el sello justo de su tiempo. De ahí que, con razón, hablemos de una auténtica hazaña educativa en el siglo XX mexicano. Desde 1921, la educación pública ha sido fundamental en la construcción del país que hoy es México.

Las cifras de esta hazaña son impresionantes. De 1921 a la fecha se ha logrado un avance notable en la cobertura: la escolaridad promedio pasó de un grado a más de seis, el índice de analfabetos se redujo del 68 al 12.4 por ciento, uno de cada tres mexicanos está en la escuela y dos de cada tres niños tienen acceso a la enseñanza preescolar, la atención a la demanda en la primaria es de alrededor del 90 por ciento y cuatro de cada cinco egresados tienen acceso a la enseñanza secundaria. Se ha establecido una compleja red de modalidades y planteles en todos los niveles. En educación primaria están inscritos más de 14 millones de niños, y en secundaria más de 4 millones. Tan sólo en los 19 años de vigencia de la actual Ley Federal de Educación, el número de alumnos pasó de 13.7 millones a casi 26 millones, el de maestros de 419 mil a poco más de un millón 100 mil, y el de planteles de 61 mil a más de 165 mil.

En esta hazaña educativa corresponde un mérito sobresaliente al magisterio nacional. Los maestros mexicanos del siglo XX han dejado constancia de su dedicación, sus conocimientos y la nobleza de su labor. El maestro ha sido —y deberá seguir siendo— el protagonista de la obra educativa del México moderno.

III. Los retos actuales de la educación

El gran esfuerzo educativo mexicano ha mostrado que es capaz de contender con los problemas de cobertura de la educación básica, incluso ante una demanda enormemente acrecentada por la dinámica demográfica. Sin embargo, con miras al nuevo milenio y ante los desafíos del mundo en que vivirán nuestros hijos, es preciso reconocer las limitaciones que está mostrando hoy el sistema educativo nacional.

No obstante los avances, el reto de la cobertura educativa subsiste. Los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda, relativos al año de 1990, permiten apreciar limitaciones muy serias de la cobertura educacional en lo que se refiere a alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, y esto acentuado con disparidades regionales muy marcadas. La calidad de la educación básica es deficiente en que, por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los educandos y para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país.

Muchas de las grandes tareas educativas de las generaciones de este siglo implicaron una concentración —y hasta una centralización— de esfuerzos. Hoy, el esquema fuertemente concentrado no corresponde con los imperativos de modernización. Debe cambiar, por lo tanto, para atender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo nacional. El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas. Se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites. La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad. En la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de gobierno federal, estatal y municipal. En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado hace ya 70 años.

Sin embargo, sería erróneo atribuir la totalidad de los problemas del sistema educativo a la centralización. No debemos ignorar que, por razones muy diversas, durante varios años y hasta antes del inicio de la actual administración, las condiciones financieras del país causaron una prolongada escasez de recursos que limitó el quehacer educativo y erosionó los incentivos y la capacidad de motivar al magisterio nacional.

Para atender los retos educativos, es importante distinguir dos campos de acción: por una parte, aquel que, pese a ser ajeno al sistema educativo, incide fuertemente en su desempeño, y es el que comprende factores inherentes al desarrollo general del país que suelen contribuir a la eficacia del proceso educativo y que, a la vez, son influidos por él. Entre ellos destacan el nivel y el crecimiento del ingreso *per capita*, la distribución del ingreso nacional, el acceso a servicios básicos como salud, vivienda, energía eléctrica, agua potable, y la calidad de la alimentación de niños y jóvenes. Por ello, toda la política económica y social del Estado mexicano tiene que estar llamada a colaborar decisivamente en el mejoramiento de la educación pública. El otro campo incluye los factores propiamente del sistema educativo, que son a los que se refiere este Acuerdo Nacional.

Las tareas educativas que debemos acometer demandan, en primer término, el sostenimiento de la política que, en años recientes, ha significado la asignación de recursos crecientes al sector de educación. Durante los primeros cuatro años de la presente administración, el gasto en educación del gobierno federal se habrá incrementado en más del 70 por ciento, en términos reales. Algo semejante ha ocurrido con el gasto de los gobiernos estatales. La expansión del gasto público en la educación habrá de proseguir durante muchos años, hasta que se logre contar con el sistema educativo que demanda el desarrollo nacional. En este sentido, una política fundamental para lograr la modernización de la educación básica es el compromiso de los gobiernos federal y estatales de continuar incrementando, a tasas considerablemente superiores a las del crecimiento del producto interno bruto, su gasto en educación.

Si bien el aumento en los recursos es una condición necesaria para elevar la calidad del sistema educativo, no es, por sí mismo, condición suficiente. En efecto, una mayor disponibilidad de recursos significa la ampliación de la cobertura educativa, pero no implica necesariamente el mejoramiento en la calidad de la educación; incluso, su efecto en la cobertura puede ser insatisfactorio si los recursos se vierten a través de un sistema que los utilice inadecuadamente. Por ello, es indispensable que el aumento de recursos previstos para los próximos años vaya acompañado de la aplicación de estrategias que tengan efectos favorables en los otros puntos neurálgicos del sistema educativo. Entre estos, hay dos que, con base en la experiencia de México y otros países, revisten una enorme importancia para la calidad educativa, y que por tanto

deben recibir atención prioritaria. Ellos son: los contenidos y materiales educativos, y la motivación y preparación del magisterio.

También es de gran importancia rectificar la tendencia manifiesta en los últimos años de reducir el número de días efectivos de clases en el año escolar. Como primer paso, a partir del próximo ciclo escolar se procurará un incremento equivalente por lo menos al 10 por ciento en los días escolares efectivos, lo que puede lograrse evitando días sin clase distintos a los que figuran en el calendario escolar oficial.

Pero más recursos, más días efectivos de clase, programas idóneos, mejores libros de texto y maestros adecuadamente estimulados, podrían tener efectos imperceptibles en la cobertura y calidad educativa, si no se dan a través de un sistema que supere los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva que aquejan al sistema educativo nacional. Por eso es importante que la otra línea fundamental de la estrategia sea la reorganización del sistema educativo.

Por lo anterior, este Acuerdo Nacional entraña, en primer lugar, el compromiso de reconocer en la educación uno de los campos decisivos para el porvenir de la nación, así como reiterar la vigencia del concepto de educación nacional labrado en el curso de nuestra historia, y del ejercicio de las facultades y atribuciones que competen a la Secretaría de Educación Pública para hacerlo efectivo. Dicho compromiso se expresa en continuar otorgándole a la educación la máxima prioridad en la asignación del gasto público. Se asume también el compromiso de atender con sustento en una creciente canalización de recursos públicos, tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos, y la revaloración social de la función magisterial.

Este Acuerdo Nacional está inspirado por el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública, pero los programas y acciones que aquí se formulan tendrán también el efecto de promover y mejorar la calidad de la educación que, con apego a las disposiciones vigentes, imparten los particulares. En efecto, del acuerdo se derivarán planes y programas de estudio tendientes a una mayor calidad y, a través de mejores escuelas públicas, se establecerán referentes de una mayor jerarquía y competitividad educativa para la escuela privada.

IV. La reorganización del sistema educativo

Para llevar a cabo la reorganización del sistema educativo es indispensable consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación.

Federalismo educativo

Desde el Constituyente de 1824, y en afinidad con los postulados del liberalismo, el régimen federal ha sido la organización política natural de nuestro país para lograr, en la rica diversidad de sus regiones, la unidad nacional. Esta organización fue ratificada y enriquecida por la Constitución Política de 1917. En el siglo XX el sistema federalista ha sido el medio para conjuntar objetivos, aglutinar fuerzas y cohesionar labores. En razón de estas virtudes políticas, recurrimos al federalismo para articular el esfuerzo y la responsabilidad de cada entidad federativa, de cada municipio y del gobierno federal, en nuestro propósito de alcanzar una educación básica de calidad. Al igual que en tantos otros aspectos del proceso de modernización que recientemente hemos emprendido los mexicanos, gobierno y sociedad buscamos afianzar la plena vigencia del espíritu y la norma constitucional. La Constitución dispone que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios. En cumplimiento de ese precepto constitucional, el Congreso de la Unión expidió, entre otras, la Ley Federal de Educación. En este marco jurídico expresamente se señala que la prestación de servicios educativos es una de las actividades de la función educativa en la que hay concurrencia de la federación, los estados y los municipios. Consecuentemente se dispone que la federación podrá celebrar con los estados y los municipios convenios para coordinar o unificar dichos servicios. Este Acuerdo Nacional fortalece la observancia del régimen legal existente ajustándose a la concurrencia de atribuciones previstas.

A fin de corregir el centralismo y burocratismo del sistema educativo, con fundamento en lo dispuesto por la Constitución General de la República y por la Ley Federal de Educación, el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas de la república celebran en esta misma fecha convenios para concretar las respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica y de educación normal. De conformidad con dichos

convenios y a partir de ahora, corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y los de educación especial.

En consecuencia, el Ejecutivo federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe, los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando en el estado respectivo, hasta esta fecha, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

La transferencia referida no implica de modo alguno la desatención de la educación pública por parte del gobierno federal. El Ejecutivo federal vigilará en toda la república el cumplimiento del artículo tercero constitucional, así como de la Ley Federal de Educación y sus disposiciones reglamentarias; asegurará el carácter nacional de la educación y, en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables. Es importante destacar que el carácter nacional de la educación se asegura principalmente a través de una normatividad que sea observada y aplicada de manera efectiva en todo el territorio del país. En tal virtud, el Ejecutivo federal promoverá y programará la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formulará para toda la república los planes y programas para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, autorizará el uso de material educativo para los niveles de educación citados, mantendrá actualizados y elaborará los libros de texto gratuitos para la educación primaria, propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, concertará con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos, establecerá procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, promoverá los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamiento, y fomentará permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.

La autoridad educativa nacional se fortalecerá ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones que nuestros ordenamientos y tradiciones asignan al gobierno federal. Así, dicha autoridad velará por que se destinen recursos relativamente mayores a aquellas entidades con limitaciones y carencias más acusadas. De igual modo, la autoridad nacional seguirá diseñando y ejecutando programas especiales que permitan elevar los niveles educativos en las zonas desfavorecidas o en aquellas cuya situación educativa es crítica. Se hará un esfuerzo significativo en programas que mejoren la eficiencia terminal de la educación primaria y reduzcan el analfabetismo en las zonas y entre los grupos de mayor atraso educativo. A fin de ejercer mejor su función compensatoria, el gobierno federal conservará la dirección y operación de los programas más estrechamente vinculados a ella.

El Ejecutivo federal se compromete a transferir recursos suficientes para que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo, de hacerse cargo de la dirección de los planteles que recibe, de fortalecer el sistema educativo de la entidad federativa, y cumplir con los otros compromisos que adquiere en este Acuerdo Nacional. Asimismo, convendrá con aquellos gobiernos estatales que hasta ahora han aportado recursos modestos a la educación, en que incrementen su gasto educativo a fin de que guarden una situación más equitativa respecto a los estados que, teniendo un nivel similar de desarrollo, ya dedican una proporción más significativa de sus presupuestos a la educación.

Cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal. Asimismo, los gobiernos estatales, por conducto de su autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores antes mencionados. Los gobiernos estatales garantizan que los citados derechos laborales serán plenamente respetados. Por su parte, el Ejecutivo federal queda obligado con la responsabilidad solidaria en los términos de ley. De igual modo, las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales, permanecerán vigentes y no sufrirán modificación alguna en perjuicio de ellos.

Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal.

Al convenirse la transferencia aludida, el gobierno federal no se desprende de ninguna de las responsabilidades que, conforme a la ley, están a su cargo. Por el contrario, mediante este

Acuerdo Nacional se facilita el cabal cumplimiento de dichas responsabilidades y quedan establecidas las condiciones para cumplir con otras, así como para ejercer de mejor manera sus facultades exclusivas. En observancia del artículo 30 de la Ley Federal de Educación, la Secretaría de Educación Pública continuará a cargo de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal. Corresponde, por tanto, a dicha secretaría ejecutar en el Distrito Federal las acciones convenidas en este Acuerdo Nacional.

En lo que concierne a los estados, no adquieren nuevas funciones que actualmente no tengan conforme a la ley. La transferencia convenida propiciará que realicen actividades de la función educativa que la ley señala como concurrentes y que hasta ahora, en algunos casos, no han realizado por falta de una delimitación precisa de responsabilidades. Asimismo, será responsabilidad del gobierno estatal proponer a la Secretaría de Educación Pública el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio. Los aspectos regionales de los contenidos educativos deberán asegurar que los estudiantes adquieran un mejor conocimiento de la historia y geografía, la diversidad ecológica, las costumbres y tradiciones del estado correspondiente.

Al igual que en el caso del gobierno federal, todas las responsabilidades que el Acuerdo Nacional y los respectivos convenios asignan a cargo de los estados, tienen fundamento en artículos de la ley. Al aprovechar nuestra organización federalista para una plena concurrencia de los niveles de gobierno en el esfuerzo educativo, se fijan condiciones para una participación más dinámica y comprometida de los municipios —base de la organización política de la nación—. Con ello se logrará animar un más amplio concurso comunitario en la escuela, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación, y responder consensualmente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela. De ahí que, en los términos de este Acuerdo Nacional, se conviene en involucrar a los municipios en las tareas educativas del futuro y en promover la creación de concejos municipales de educación, a fin de que exista un órgano que apoye y fomente de manera eficaz la educación en cada localidad. Los gobiernos estatales harán lo conducente para que, cada vez en mayor grado, los municipios estén directamente encargados de dar mantenimiento y equipamiento a las escuelas sirviéndose de los recursos que, al efecto, reciban del gobierno estatal y atendiendo a las recomendaciones de dichos concejos municipales.

La nueva participación social

Un federalismo educativo fortalecido y una participación social generarán un nuevo sistema que impulsará decisivamente la calidad de la educación. La magnitud y la trascendencia de la obra educativa que reclama el futuro de México entraña la participación de cuantos intervienen en los procesos educativos: los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades de las distintas esferas de gobierno.

Existe amplia constancia de que es aconsejable propiciar un mayor equilibrio en la participación de los diversos actores del quehacer educativo. Cada comunidad, y la sociedad en su conjunto, deben participar en forma activa y creadora en lo que concierne a la educación y, particularmente, en el sistema educativo del país. Para lograr este propósito, es indispensable fortalecer la capacidad de organización y la participación en la base del sistema —la escuela misma—, de los maestros, los padres de familia y los alumnos.

Articular una vinculación más estrecha entre el sistema educativo y la comunidad ofrece indudables ventajas. En primer lugar, la participación de la comunidad en las tareas educativas permitirá desplegar la energía social para un decidido enriquecimiento de la educación. En segundo lugar, eliminará la intermediación burocrática entre todos los actores del proceso educativo; esto es, redundará en una comunicación más directa y fluida entre alumno, maestro, escuela y comunidad.

En los términos que fija la Ley Federal de Educación, y salvaguardando los contenidos y los aspectos técnicos del proceso educativo, es conveniente estimular la participación individual y colectiva de los padres de familia. Así podremos lograr mejores resultados educativos, una mejor comprensión y un respaldo más efectivo de los padres hacia la labor del maestro y la escuela, la detección y solución de problemas especiales derivados de la asistencia, aprendizajes atípicos, problemas de salud, etcétera. Al contribuir más los padres de familia en el aprendizaje de sus hijos y en algunos asuntos no técnicos de la vida escolar, se tiende una red social de interés, motivación y participación propositiva en torno al proceso educativo de los hijos. Esa red redundará en un mejor aprovechamiento escolar de los alumnos y el fortalecimiento del carácter integral de la educación.

Por último, al impulsar la participación social en el quehacer educativo se propicia una mayor atención de la comunidad en el correcto funcionamiento de la escuela, sus instalaciones, su

mobiliario, el material didáctico de que disponen sus maestros, y el cumplimiento de los planes y programas de estudio. De hecho, una mayor cercanía de la comunidad con la escuela fomenta formas de apoyo horizontal entre las familias que coadyuva a reducir los índices de reprobación y deserción de los niños de la propia comunidad, del barrio o de poblado. En este sentido una más amplia participación social en la educación generará niveles más altos de información acerca del quehacer educativo, avivará el interés familiar y comunitario por el desempeño escolar, y se traducirá en una verdadera contraloría social —no coercitiva, sino persuasiva y propositiva— de la educación.

En consecuencia, mediante este Acuerdo Nacional se comprometen las voluntades de los signatarios así como de sus representados, para fortalecer los ámbitos y niveles de participación de la comunidad en las labores cotidianas de educación y en la reorganización del sistema escolar. Este sistema habrá de poseer una estructura que parta de la escuela, el espacio de interacción cotidiana del maestro, el alumno y los padres de familia, y se extienda a la comunidad municipal primero, hacia la entidad federativa después, y por último, al conjunto de la federación. La nueva estructura organizativa implica el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno emanados del régimen federal, y la creación de figuras colegiadas —consejos escolares, municipales y estatales— en la que estén representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad. Implica también funciones de gestión ante otras autoridades, colaboración y apoyo. En ningún caso, dichos cuerpos colegiados duplicarán o invadirán las atribuciones que correspondan a los consejos técnicos, que por ley deben existir en las escuelas y que serán fortalecidos a partir de este Acuerdo Nacional.

V. Reformulación de los contenidos y materiales educativos

Los planes y programas de estudio de los ciclos que corresponden a la educación básica, tienen ya casi 20 años de haber entrado en vigor y, durante ese lapso, han sido sometidos sólo a reformas esporádicas y fragmentarias. Dichos planes y programas fueron resultado de un esfuerzo muy meritorio y, en muchos aspectos, ciertamente exitoso. Sin embargo, hoy muestran deficiencias que han sido señaladas por maestros, padres de familia, miembros de la comunidad científica, la Secretaría de Educación Pública, así como por los estudios y propuestas del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Para atender la exigencia generalizada de mayor calidad, es preciso definir con claridad lo que, en el mundo de hoy y ante los retos del porvenir, constituye una educación básica de calidad, a fin de formular una política educativa y determinar las acciones del gobierno y la sociedad que permitan alcanzar nuestros objetivos. En este sentido, existe un amplio consenso acerca de que es aconsejable concentrar el plan de estudios de la educación primaria en aquellos conocimientos verdaderamente esenciales.

El fundamento de la educación básica está constituido por la lectura, la escritura y las matemáticas, habilidades que, asimiladas elemental pero firmemente, permiten seguir aprendiendo durante toda la vida y dan al hombre los soportes racionales para la reflexión. En un segundo plano, todo niño debe adquirir un conocimiento suficiente de las dimensiones naturales y sociales del medio en que habrá de vivir así como de su persona. En ello, destacan por su importancia, la salud, la nutrición, la protección del medio ambiente y nociones sobre distintas formas de trabajo. Asimismo, es preciso que el educando comience a comprender los principios éticos y las aptitudes que lo preparan para una participación creativa y constructiva en la sociedad moderna. Esto supone conocer las características de la identidad nacional y el alcance de los derechos y obligaciones del individuo, así como una primera información sobre la organización política y las instituciones del país. Una educación básica procura, también, un nivel cultural afín a nuestra civilización y a la historia nacional, y forma la personalidad fundándola en valores como la honradez, el respeto, la confianza y la solidaridad, que son indispensables para una convivencia pacífica, democrática y productiva.

Estos criterios normarán una reforma integral de los contenidos y materiales educativos que habrá de traducirse en la renovación total de programas de estudio y libros de texto para el ciclo escolar 1993-1994. La implantación de esta reforma culminará hasta septiembre de 1993 por diversas razones, como por ejemplo que prácticamente la totalidad de los libros de texto gratuito para el año lectivo 1992-1993 se hallaban impresos desde inicios del presente año.

En la educación preescolar sí es posible implantar una reforma casi completa desde el próximo año escolar. De conformidad con los resultados de un diagnóstico pertinente, de la consulta nacional y las opiniones del magisterio, se ha diseñado un nuevo programa cuyas características se pueden resumir en que ofrece una mejor articulación con los ciclos subsecuentes,

toma en cuenta la idiosincrasia del niño mexicano, considera tanto las necesidades nacionales como las particulares de cada región y organiza mejor los contenidos para un avance gradual y sistemático en el conocimiento, y aprovecha la participación de los padres de familia y la comunidad en la educación. La aplicación del programa comprende acciones de capacitación en las entidades federativas, distribución de materiales de apoyo para los niños, maestros, directivos y padres de familia, y la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento y evaluación de la práctica docente y el desempeño educativo en los jardines de niños.

En cuanto a la primaria y la secundaria, la mejora de su calidad no puede esperar a la reforma integral. Existe la urgencia compartida por gobierno, maestros, padres de familia y la sociedad en su conjunto, de actuar con celeridad para obtener resultados satisfactorios lo antes posible. No se trata de ensayar políticas apuradas o de llevar a cabo acciones precipitadas. Se trata de emprender programas y acciones que, con realismo y sencillez pero con claridad de objetivos, comiencen a atender con eficacia aquellos problemas que más obstruyen la calidad de la educación. La obtención de buenos resultados en tales programas y acciones permitirá avanzar con rapidez y comprobar la pertinencia de la estrategia adoptada, redundará en una creciente confianza y será un estímulo para una mayor participación social. Los programas de aplicación inmediata se han denominado Programas Emergentes que, en ejercicio de sus facultades normativas nacionales, serán diseñados y coordinados por la Secretaría de Educación Pública para ser aplicados por los gobiernos estatales. Con esto se dará un ímpetu inicial al propósito de fortalecer el nuevo federalismo educativo.

Para la primaria, se aplicará un Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos, cuyos objetivos específicos son: (1) Fortalecer en los seis grados el aprendizaje y el ejercicio asiduo de la lectura, la escritura y la expresión oral. Se hará énfasis en los usos del lenguaje y la lectura y se abandonará el enfoque de la lingüística estructural, vigente desde principios de los años 70. (2) Reforzar a lo largo del ciclo el aprendizaje de las matemáticas, subrayando el desarrollo de la capacidad para relacionar y calcular las cantidades con precisión, y fortalecer el conocimiento de la geometría y la habilidad para plantear claramente problemas y resolverlos. En la enseñanza de la materia se desechará el enfoque de la lógica matemática, también introducido hace casi 20 años. (3) Restablecer en la primaria el estudio sistemático de la historia, la geografía y el civismo, en lugar del área de ciencias sociales. (4) Reforzar el aprendizaje de aquellos contenidos relacionados con el cuidado y la salud del alumno, y acentuar una formación que inculque la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Al no ser posible en el corto plazo la sustitución generalizada de los libros de texto ya producidos, la estrategia para cumplir los objetivos señalados consistirá en canalizar la mayor parte del esfuerzo hacia la información y orientación de los maestros. La Secretaría de Educación Pública producirá y distribuirá por conducto de los gobiernos estatales, guías de trabajo para cada una de las materias y grados a que se refiere este Programa Emergente. El propósito de estas guías es sugerir al maestro una selección de temas de enseñanza que subraye los contenidos básicos, secuencias temáticas más adecuadas y, en algunos casos, la supresión de cuestiones que se juzgan poco pertinentes o que rebasan el nivel de desarrollo de los niños. Esta estrategia se realizará utilizando los actuales libros de texto gratuito que se distribuirán a los niños como se ha venido haciendo, pero que serán empleados con un manejo y una selección temática diferentes. Junto con esa propuesta temática, se presentarán al maestro sugerencias de actividades y estrategias didácticas que diversifiquen sus posibilidades en relación con los temas más importantes. Estas guías no serán un conjunto de instrucciones rígidas, uniformes y exhaustivas, pues está demostrado que ese tipo de material es inconveniente y poco útil. Las guías pretenden orientar y sugerir, en el marco de lineamientos claros, y cada maestro las adaptará a su estilo de trabajo y a las condiciones de sus alumnos y de su escuela. Además, la Secretaría de Educación Pública entregará a los maestros, por conducto de las autoridades locales, libros y otros materiales de la más alta calidad que amplíen su información sobre cuestiones básicas, en especial las que tienen ahora un mayor peso o un nuevo enfoque en el plan de estudios.

En el caso de la historia, se ha estimado conveniente subsanar el insuficiente conocimiento de historia nacional de los alumnos, impartiendo durante el próximo año lectivo cursos de historia de México para los grados cuarto, quinto y sexto. Por tanto, se ha considerado indispensable preparar y distribuir, ya para el año escolar 1992-1993, dos nuevos libros de historia de México, uno para el cuarto grado y otro para los grados quinto y sexto, en virtud de que los libros de texto de ciencias sociales hasta ahora vigentes son inadecuados para el logro de los propósitos que se procuran. Para la redacción de estos libros se ha obtenido la colaboración de distinguidos historiadores del país quienes, junto con un equipo de maestros y diseñadores, trabajan en una obra de alta calidad científica, pedagógica y editorial. Esta iniciativa exigirá la edición y distribución gratuita de seis millones y medio de volúmenes adicionales.

En el marco de este Acuerdo Nacional, es muy satisfactorio informar que el Presidente de la República ha instruido a la Secretaría de Educación Pública para que declare al ciclo escolar 1992-1993, Año para el Estudio de la Historia de México.

El Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos confirmará la vigencia social y educativa del libro de texto gratuito para la educación primaria. Además, en colaboración con los gobiernos de las entidades federativas se realizará un esfuerzo especial para mejorar la oportunidad y eficiencia con que se distribuyen los libros de texto gratuito a las escuelas. En lo que se refiere al ciclo de la secundaria, y en respuesta al amplio consenso de maestros, especialistas y padres de familia, a partir del próximo año escolar y comenzando con el primero de secundaria, se reimplantará en todas las escuelas del país el programa por asignaturas, sustituyendo al programa por áreas establecido hace casi dos décadas. Se reforzará marcadamente la enseñanza de la lengua española y las matemáticas, aumentando a cinco horas semanales la impartición de clases de ambas materias en vez de las tres horas, hasta hace poco previstas. En la secundaria también se restablecerá el estudio sistemático de la historia, tanto universal como de México, la geografía y el civismo. Conviene precisar que en respaldo a esta reforma, la industria editorial elabora ya los libros de texto, basados en el nuevo programa diseñado para este ciclo.

VI. Revaloración de la función magisterial

El protagonista de la transformación educativa de México debe ser el maestro. Es el maestro quien transmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal. Es él quien mejor conoce las virtudes y debilidades del sistema educativo. Sin su compromiso decidido, cualquier intento de reforma se vería frustrado. Por ello, uno de los objetivos centrales de la transformación educativa es revalorar la función del maestro.

El maestro debe ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo y la nueva participación social en la educación. La revaloración de la función magisterial comprende seis aspectos principales: la formación del maestro, su actualización, el salario profesional, su vivienda, la carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

Formación del maestro

La reorganización del sistema educativo permitirá a los maestros una mayor vinculación con la comunidad, con la escuela y con los alumnos. En virtud de que, en los términos de este Acuerdo Nacional, todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasan a ser de jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas asumirán la responsabilidad de integrar un sistema, por cada estado, para la formación del maestro.

En uso de sus atribuciones en materia de normatividad, el gobierno federal expedirá los lineamientos conducentes. De este modo, en cada entidad federativa se establecerá un sistema estatal para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación. En este sentido, la integración de este sistema fortalecerá los recursos educativos que se destinan a la formación del magisterio, en particular, la dotación de material y equipo —hasta ahora, sumamente escaso— y la disponibilidad de mayor atención del personal docente. Así, habrán de mejorarse bibliotecas, laboratorios e instalaciones para observación y prácticas.

En el caso de la formación profesional inicial, se diseñará un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria. De esta manera, el maestro tendrá las bases pedagógicas suficientes para ser flexible y apto ante los cambios de su mercado de trabajo y, a la vez, capaz de adquirir la profundización necesaria en el área de su interés principal. Asimismo, habrá una reforma curricular a fin de evitar la enorme dispersión de los actuales planes de estudio y, en cambio, capacitar al maestro en el dominio de los contenidos básicos. Con ello se orientará a los maestros hacia el aprendizaje continuo e independiente y hacia una intensa observación y práctica en el salón de clase. En un plazo razonable, y al cabo de un proceso en el que participe el magisterio nacional, el gobierno federal expedirá los lineamientos necesarios para reformar la educación normal del país. Dicha reforma deberá comprender la simplificación de los requisitos y la reducción de plazos de estudio para la carrera normal.

Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio

Es preciso llevar a cabo un esfuerzo especial para motivar al maestro a lograr una actualización permanente y dotarlo de las condiciones adecuadas que requiere su importante actividad.

En virtud de que apremia la actualización de conocimientos del magisterio nacional, se conviene el establecimiento de un Programa Emergente de Actualización del Maestro con miras a fortalecer, en el corto plazo, los conocimientos de los maestros y de coadyuvar así a que desem-

peñen mejor su función. El objetivo es que antes del próximo ciclo escolar se despliegue un esfuerzo extraordinario para fortalecer su formación. El gobierno federal otorgará los lineamientos, materiales, así como el apoyo presupuestal y logístico, para que los gobiernos de los estados emprendan programas emergentes de actualización en sus entidades federativas.

El Programa Emergente de Actualización combinará la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudios e intercambio de puntos de vista, y el trabajo individual de los maestros. Una vez elaborados los materiales correspondientes, a partir del mes de agosto, y en forma escalonada, se impartirán cursos de carácter intensivo destinados tanto a maestros como a directores de escuela y supervisores. En los cursos se utilizarán las guías, los libros y otros materiales correspondientes al Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos. Así, el objetivo general de estos cursos será transmitir un conocimiento inicial, suficiente y sólido sobre la reformulación de contenidos y materiales para la educación básica. A partir de esta primera fase, se proseguirá la actualización a través de actividades de concentración, pero, en especial, mediante actividades en los propios planteles y zonas escolares.

El núcleo de la actualización emergente se ubicará en los consejos técnicos de cada escuela e involucrará a los jefes de sector, los inspectores, los directores de las escuelas, los Consejos Técnicos Estatales de la Educación y los consejos técnicos de sector y de zona.

Los cursos en el seno de los consejos técnicos de cada escuela serán complementados con cursos por televisión que familiaricen a directivos y maestros con los programas emergentes. Para ello, se pondrá en operación un sistema de transmisión por televisión, vía satélite, con una red de varios centenares de sedes locales, equipadas para la recepción y grabación de video y radio. Los gobiernos de los estados, con el apoyo económico y logístico federal, habilitarán un cierto número de planteles con antenas parabólicas y aulas con monitores para la recepción de una nueva señal de televisión de la Secretaría de Educación Pública.

Salario profesional

Desde el primero de diciembre de 1988 y hasta antes del pasado Día del Maestro, los salarios del magisterio habían recibido importantes incrementos que significaron para el maestro comenzar a recuperar su poder adquisitivo. Aun tomando en consideración que el esfuerzo del pueblo y gobierno de México ha sido enorme, es preciso admitir que lo obtenido es todavía insuficiente para remunerar y motivar adecuadamente a los maestros. En consecuencia, el gobierno federal y los gobiernos estatales convienen en continuar esforzándose para mejorar las percepciones del magisterio. El 15 de mayo pasado, como es habitual en esa fecha, el gobierno federal acordó con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el otorgamiento de un aumento adicional. Con ese importante incremento, se alcanza el intervalo de entre tres y cuatro salarios mínimos, señalado por la propia organización gremial como salario profesional. Con este nuevo esfuerzo —que hace que en la actual administración se haya acumulado un incremento muy sustancial— el salario de la plaza inicial, que es el más bajo del escalafón docente y que en diciembre de 1988 equivalía a 1.5 salarios mínimos, superará el equivalente a tres salarios mínimos, y la mayoría de los maestros estará percibiendo un equivalente superior a 3.5 veces el salario mínimo general del país.

Vivienda

De otra parte, a fin de complementar el salario profesional y contribuir a una mejora importante en los niveles de vida de los maestros, se integrará un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio en el que se aprovecharán los mecanismos institucionales de apoyo a la construcción de vivienda y las nuevas oportunidades de financiamiento a que dará lugar el Sistema de Ahorro para el Retiro. Este programa ofrecerá opciones de construcción y crédito, conjuntará los esfuerzos de los diversos organismos de vivienda de la federación y contará con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de la iniciativa privada.

La carrera magisterial

A fin de dar un impulso decidido al arraigo y motivación del maestro, y en respuesta a la demanda del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el gobierno federal y los gobiernos estatales adoptarán una medida de especial trascendencia: la creación de la carrera magisterial.

La carrera magisterial dará respuesta a dos necesidades de la actividad docente: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. De esta forma, se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de la educación básica. Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica. La aten-

ción a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial.

El nuevo aprecio social hacia el maestro

Un sistema educativo de calidad sólo se consolidará creando una nueva institucionalidad que enaltezca el ejercicio y la vocación magisterial. A su vez, una educación de calidad contribuye a valorar mejor la tarea del maestro. El gobierno federal y los gobiernos estatales procurarán el reconocimiento nacional al maestro mexicano, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos a su figura y su labor. El gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas, las autoridades municipales y la sociedad en su conjunto seguirán realizando un gran esfuerzo para garantizar que el maestro mexicano disponga de las condiciones materiales que exige el eficaz desempeño de su actividad. El fortalecimiento del federalismo educativo permitirá la adopción de mecanismos complementarios para estimular y premiar al maestro.

Asistimos a un momento decisivo de nuestra historia en el que el cambio es el signo del tiempo. Los mexicanos hemos decidido modernizar nuestro país. La transformación educativa se inscribe en esa estrategia. Con ella daremos respuesta a las necesidades del futuro con el ritmo que demanda el mundo contemporáneo, y aseguraremos una modernización que fortalezca nuestra identidad nacional en el marco de una creciente prosperidad general.

Ciudad de México, Distrito Federal, a los 18 días del mes de mayo de 1992.

TESTIGO DE HONOR

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

CARLOS SALINAS DE GORTARI

POR EL EJECUTIVO FEDERAL, El Secretario de Educación Pública
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON

POR EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION. La Secretaria
General del Comité Ejecutivo Nacional.

PROFRA. ELBA ESTHER GORDILLO MORALES.

POR LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes.
MIGUEL ANGEL BARBERENA VEGA

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Baja California
ERNESTO RUFFO APPEL

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur
VICTOR MANUEL LICEAGA RUIBAL

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Campeche
JORGE SALOMON AZAR GARCIA

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Coahuila
ELISEO MENDOZA BERRUETO

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Colima
CARLOS DE LA MADRID VIRGEN

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Jalisco.
CARLOS RIVERA ACEVES

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de México.
IGNACIO PICHARDO PAGAZA

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Michoacán.
J. GENOVEVO FIGUEROA ZAMUDIO

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos.
ANTONIO RIVA PALACIO LOPEZ

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Nayarit.
CELSO H. DELGADO RAMIREZ

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
SOCRATES RIZZO GARCIA

El Gobernador del Estado Libre y Soberano de Chiapas
J.PATROCINIO GONZALEZ GARRIDO

BIBLIOGRAFIA

- Álvarez García, Isaías, *Educación básica en México: experiencia y perspectivas*, mecanograma inédito, México 1993.
- _____, "La descentralización", en Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1992, pp. 159-185
- Arango, Martha *et al.*, "Niveles educativos básicos en América Latina y el Caribe: situación y perspectivas", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, año 21, núm. 1, México, CEE, 1991, pp. 297-228.
- Arrubla, Mario, "Síntesis de historia política contemporánea", en Arrubla, Mario, *et. al.*, *Colombia, hoy*, Siglo XXI, Bogotá, 1989, pp. 186-220.
- Arteaga, Arnulfo, "Innovación tecnológica y clase obrera en la industria automotriz", en Gutiérrez Garza, Esthela, (coord.) *Reestructuración productiva y clase obrera*, t. I , México, Siglo XXI, UNAM, 1985.
- Avalos, Beatrice, "Education for the Poor. Quality or Relevance?", en *British Journal of Sociology of Education*, núm. 13, 1992.
- _____, "La formación docente continua en Chile, Desarrollo, logros y limitaciones", en SEP, *Dos experiencias en formación docente; EUA y Chile*, México, 2003 pp. 53-81.
- Ball, Stephen J., *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*, Barcelona, Paidós, 1989.
- Bambirra Vania y Theotonio dos Santos, "Brasil: nacionalismo, populismo y dictadura. Cincuenta años de crisis social", en González Casanova, Pablo, *América Latina: historia de medio siglo*, Siglo XXI, México, 1991, pp. 129-177.
- Banco Mundial, *Educación primaria*, Washington, 1992.
- _____, *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*, Washington, 1996.
- Barbosa, Joaquin Gonçalves, *De professor a ator social: os andaimos de uma construção: estudo sobre a luta política dos professores da escola pública em MT: 1979 a 1989*, (tesis de doctorado), São Paulo, PUC, 1992.
- Bejarano, Jesús Antonio, "Industrialización y política económica 1950-1976", en Arrubla, Mario, *et al.*, *Colombia, hoy*, Siglo XXI, Bogotá, 1989, pp. 221-270.
- Bello, Pedro Pablo, "Colombia: revolución armada", en *Nueva antropología*, año 4, núm.15-16, México, 1980, pp. 57-87.
- Blanco Lerín, Antonio *et al.*, "La disputa por el salario y Carrera Magisterial", en *Básica*, año 2, núm. 10, marzo-abril, Fundación SNTE, 1996. pp. 21-28.
- Bonal, Javier, "Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina", en *Revista mexicana de sociología*, vol. LXIV, núm 3 , México UNAM 2002 pp. 3-35.
- Bracho, Teresa, *El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial*, México, CIDE, 1993.
- Buenfil Burgos, Rosa Nidia, "Globalización y políticas educativas en México 1988-1994. Encuentro de lo universal y lo particular", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXX, núm. 2, México, CEE, 2000.
- _____. "Globalización: signifiante nodal en la modernización educativa", ponencia presentada en el *Primer Congreso Latinoamericano de Análisis Crítico*, octubre, 1996, ciudad de México.

- Caballero, Roberto, "La evaluación docente", en *Básica*, año 1, núm. 2, noviembre-diciembre, México, Fundación SNTE, 1994, pp.27-34.
- Cabero, Julio, *Tecnología educativa, diseño y utilización de medios de enseñanza*, España, Paidós, 2001
- Cahmi, Rosita, "Reflexiones en torno a pobreza, distribución del ingreso, educación y rol de la familia", en *Libertad y desarrollo social*, núm. 55, Santiago de Chile, 1999
- Calaça, Celina Ferreira, *Eleição de diretor de escola e gestão democrática: um estudo de caso*, (tesis de maestría), São Paulo, PUC, 1993.
- Calderón, Fernando, *et al.*, "Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL", en *Revista de la CEPAL*, núm.52, abril, 1994, pp. 191-205.
- Callejas Arroyo, Juan Nicolás, "Carrera magisterial. Problemática y evaluación", en *Básica*, año 1, núm. 2, noviembre-diciembre, México, Fundación SNTE, 1994, pp. 38-42.
- Canesin, Maria Tereza, *Um protagonista em busca interlocução: um resgate da historia do movimento de professores da republica de 1ª e 2ª graus em Goiás, na conjuntura 1979/1989*, (tesis de doctorado), São Paulo, 1993.
- Cardoso Jarbas, José, "Gestión compartida: la experiencia catarinense", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXV, núm. 3, México, CEE,1995, pp. 109-132.
- Caro, Concepción, "Trayectoria del movimiento campesino en Colombia", en *Investigación económica*, núm. 182, octubre-diciembre, 1987, México, UNAM, pp. 285-303.
- Cartorn, Michel, "Aid Internacional Co-opertaion and Globalization: Trend in the Field of Education", en King, Kenneth y Lene Buchert (edit), *Changing International Aid to Education, Global Patterns and National Contexts*, París, UNESCO, 1999 pp. 60-67.
- Castel, Robert, *Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1993.
- Castro, Inés, "Propuestas pedagógicas y organización escolar en América Latina", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXIV, núms. 1 y 2, México,CEE, 1997, pp. 129-144.
- Castro Sisson, Marta Luz *et al.*, "Eleição de diretores: a experiência do Rio Grande do Sul", en *Revista brasileira de administração da educação*, vol. VII, núm, 1 y 2, Brasilia, julio-diciembre, 1991, pp. 80-102.
- Castro, Marta Luz Sisson y Flavia Obino Corrêa, "Eleições de diretores: reflexões, e questionamento de uma experiência". en *Estudos em Avaliação Educacional*, num. 3, enero-junio, São Paulo, 1991, pp. 103-112.
- CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992.
- CENEVAL, *Expronap*, México, 1997.
- Censo de población*, 2000, Santiago de Chile, 2002.
- Constitución de la república federativa de Brasil*, México, UNAM, FCE, 1994.
- Connell, R. W., "Pobreza y educación", en Gentile, Pablo (coord.), *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*, México, UACM, 2005.
- Coraggio, José Luis, "La propuesta del Banco Mundial, para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?", en Coraggio, José Luis, *et al.*, *La educación*

- según el Banco Mundial. *Un análisis de sus propuestas y métodos*, México, UNAM, Miño y Dávila, 1999, pp.7-72.
- Corte Cruz, Francisca María del Sagrario, *De la sociedad al mercado. Una reconstrucción histórica de los programas de capacitación docente en México 1920-2000*, mecanograma inédito, UPN, Puebla, 2005.
- Cortina, Regina, "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato", en *Estudios sociológicos*, núm. 19, México, COLMEX, 1989, pp. 79-103.
- Corvalán, Javier y Gabriela Fernández, "Apuntes para el análisis de la participación en experiencias educativas y sociales", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. 30, núm. 4, México, CEE, 2000
- Cotler, Julio, "De Velasco a Belaúnde: el problema de la construcción nacional y la democracia en Perú", en González Casanova, Pablo (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 349-366.
- Courtney, Win, "Education and Development Co-operation: a UNESCO Perspective", en King, Kenneth y Lene Buchert (edit.), *Changing, International Aid to Education, Global Patterns and National Contexts*, UNESCO, París, 1999 pp. 119-131.
- Cox, Cristián y Beatrice Avalos, "Educational Policies, Change Programmes and International Co-operation: the Case of Chile" en, King, Kenneth y Lene Buchert (edits.), *Changing International Aid to Education*, París, UNESCO, 1999, pp. 280-297.
- Cox, Cristian, "Educación básica en Chile; políticas del gobierno de transición. 1990-1994", en *Universidad futura*, núm. 14, primavera, México, UAM, Azcapotzalco, 1994, pp 32-41.
- Crozier, Michel, *Estado modesto, estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE, 1992.
- Cunha, Luiz Antônio, "Educação pública: os limites do estatal e do privado", en Portela de Oliveira, Romualdo (org.), *Política educacional. Impasses e alternativas*, Cortez editora, Brasil, 1995, pp.11-25.
- Darville, Paula, et. al., *Factores que explican los resultados de Chile en PISA*, Santiago de Chile, MINEDUC, 2003
- Delors, Jacques, *La educación encierra un tesoro*, París, UNESCO, 1997.
- Delpiano, Adriana, "Fortalecer desde abajo; las novecientas escuelas en Chile", entrevista a Delpiano por Rodrigo Ramírez, en *Básica*, núm. 0, noviembre, México, Fundación SNTE, 1991, pp 43-48.
- Díaz, Barriga, Ángel, *Ensayos sobre problemáticas curricular*, Trillas, 1998.
- _____, "Calidad de la educación: Una adjetivo más a la política educativa 1983-1988", en *Cero en conducta*, mayo-junio, 1988.
- _____, *Didáctica y currículo*, México, Nuevomar, 1992.
- Dourado, Luis Fernandes, *Democratização da escola: eleições de diretores, um caminho?*, (tesis de maestría) Goiânia, UFG/FE, 1990,
- Durán, Victor Manuel, "Estado social de derecho, democracia y participación, en *El Estado neoliberal y su ataque frontal al Estado social de derecho*. www.atal.org/movimient.iie.htm.
- Edwards R., Verónica, "El mejoramiento de la calidad y la equidad de las escuelas pobres en Chile; una política educativa para enfrentar el conflicto entre la modernización y la pobreza", en *Memorias del primer encuentro latinoamericano*

- sobre: educación, marginación urbana y modernización, México, UPN, 1991, pp. 611-637.
- Fajnzylber, Fernando, "Eduación y transformación productiva con equidad", en *Revista de la CEPAL*, núm. 47, agosto, 1992, pp. 7-19.
- Feito Alonso, Rafael, *Una educación de calidad para todos. Reforma y contrarreforma en España*, Madrid, Siglo XXI, 2002
- Fernández, Sergio, "Carrera magisterial: ¿promoción o control docente?", en Loyo, Aurora (coord.), *Los actores sociales y la educación*, México, UNAM- Plaza y Valdés, 1997, pp. 213-233.
- FCE, *Apertura comercial y modernización industrial*. México, FCE, 1988.
- Fonseca, Marília, "O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional", en Romualdo Portela de Oliveira, et al. (org.), *Política educacional. Impasses e alternativas*, Cortez editora, Brasil, 1995, pp. 85-21.
- _____, "El Banco Mundial y la educación. Reflexiones sobre el caso brasileño", en Gentili, Pablo, *Pedagogía de la exclusión. Crítica al neoliberalismo en educación*, México, UACM
- Foster, Jacques, "The New Bundries of Internacional Development Cooperation", en King, Kenneth y Lene Buchert (edit), *Changing International Aid to Education, Global Patterns and National Contexts*, París, UNESCO, 1999 pp. 31-45.
- Furtado, Celso, *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*, México, Siglo XXI, 1991.
- Galeana Cisneros, Rosaura, "Desigualdad y fracaso escolar", en *Básica*, año I, enero-febrero, México, Fundación SNTE, 1995, pp. 25-37.
- García Bernal, Leopoldo, "Corrientes históricas al interior del SNTE y sus repercusiones en educación", en Benavides, Eulalia y Guillermo Velazco (coords.), *Sindicato magisterial en México*, México, Instituto de profesiones estratégicas A.C., 1992.
- García-Huidobro, Juan Eduardo y Cristian Cox (edit), *La reforma educacional chilena*, Madrid, Proa, 1999, pp. 7-43.
- García Manzano, María del Socorro, "El escalafón magisterial", en *Educación 2001*, núm. 39, agosto, 1998, pp. 47-52.
- Gentili, Pablo, "El consenso de Washington: la crisis en América latina" en *Horizonte sindical*, Instituto de estudios educativos y sindicales de América, México, 1998 pp. 7-22.
- Gilardi, María, "La redefinición del modelo económico, el Tratado del Libre Comercio y sus repercusiones en la educación", en *Acta sociológica*, núm. 6, México, UNAM, 1992, pp. 119-134.
- Giroux , Henry, *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, México, Siglo XXI, 1993.
- Gonçalves de Salles, Maria Dativa, *Autonomia da escola e neoliberalismo: estado e escola pública*, (tesis de doctorado), São Paulo, PUC, 1994.
- Gonzales, Fernán E., "Violencia política y crisis de gobernabilidad en Colombia", en Figueroa Ibarra, Carlos (comp.), *América Latina. Violencia y miseria en el crepúsculo del siglo*, BUAP, México, 1996, pp. 19-44.
- González, Pablo, "Financiamiento, incentivos y reforma educacional", en García-Huidobro, Juan Eduardo et al., (edit.) *La reforma educacional chilena*, Madrid, Proa, pp. 305-332.

- González, Sergio, *Chilenización a Tunupa. La escuela pública en el Tarapacá andino. 1880 – 1990*, Santiago de Chile, DIBAM, UNAP, Centro de investigaciones Diego Barros Arana, 2002.
- Granja, Josefina, “De la educación para el desarrollo a la educación para la transformación productiva con equidad. Los desplazamientos en el discurso para América Latina” en *Revista mexicana de sociología*, núm. 3, México, UNAM 1997.
- Guerra, Carlos, *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*, UNAM, México, 1997.
- Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1992.
- Habte, Aklilu, “The Future of International Aid to Education: a Personal Reflection”, en King, Kenneth y Lene Buchert (edit), *Changing International Aid to Education, Global Patterns and National Contexts*, Paris, UNESCO, 1999, pp. 46-59.
- Haddad, Wadi, “Teachers Training: a Review of World Bank Experience,” en *EDT discussion*. Paper núm. 21, Washington, The World Bank, 1985.
- Heemann, Eliana Barbosa, “A eleição dos diretores das escolas estaduais do Paraná e seus efeitos na vida da escola”, en *Revista brasileira de administração da educação*, vol. 4, núm. 2, julio-diciembre, Porto Alegre, pp. 46-62.
- Heyneman, Stephen P. “Development Aid to Education: a Personal View”, en King, Kenneth y Lene Buchert (edit), *Changing International Aid to Education, Global patterns and national contexts*, París, UNESCO, 1999, pp. 142-146.
- Holmesland, Içara da Silva et al., *A liderança nas escolas na nova democracia social: uma análise interestadual*. Porto Alegre, PUC, 1989.
- Huber Stephens, Evelyne, “El gobierno militar peruano, la movilización obrera y la fuerza política de la izquierda”, en *Cuadernos políticos*, núm. 37, julio-septiembre, México, Era, 1983, pp. 81-104.
- Ibarrola, María de, “La disputa por el salario magisterial. Una mirada adicional”, en *Básica*, núm. 7, septiembre-octubre, México, Fundación SNTE, 1995, pp. 65-71.
- Ibarrola, Maria de y Gilberto Silva, “Políticas públicas de profesionalización del magisterio”, en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXXIV, núm. 2, México, CEE, 2004.
- Jaramillo Uribe, Jaime, “Etapas y sentido de la historia de Colombia”, en Arrubla, Mario, *et al.*, *Colombia, hoy, Siglo XXI*, Bogotá, 1989, pp. 15-51.
- Jiménez Cabrera, Edgar, “El modelo neoliberal en América Latina”, en *Sociológica*, año 7, núm. 19, mayo-agosto, México, UNAM, 1992.
- Kalmanovitz, Salomón, “Desarrollo capitalista en el campo”, en Arrubla, Mario, *et al.*, *Colombia, hoy, Siglo XXI*, Bogotá, 1989, pp. 271-330.
- Klees, S., “The Economic of Educational Technology”, en Husen, T. y T. Neville (comps), *The Internacional Enciclopedia of Education*, Oxford, 1994.
- Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de los mitos y dogmas*, México, FCE, 1993.
- _____. “Seis tesis no convencionales sobre la participación”, en *Sociológica*, núms. 28-29, enero-agosto, México, UNAM 2000, pp. 87-124.
- Labarca, Guillermo, “¿Cuánto se puede gastar en educación?”, en *Revista de la CEPAL*, núm.56, agosto, 1995, pp. 163-178.
- Labastida Martín del Campo, Julio *et al.* (coords.), *Educación, ciencia y tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*, México, UNAM, 1993.

- Lahera, Eugenio, *et al.*, "Una síntesis de la propuesta de la CEPAL", en *Revista de la CEPAL*, núm. 55, abril, Santiago de Chile, 1995, pp. 7-25.
- Lapassade, George, *La autogestión pedagógica ¿la educación en libertad?*, Barcelona, Guernica, 1977.
- Latapí, Pablo y Carlos Muñoz Izquierdo, "Conveniencia de redefinir la demanda residual por educación primaria en México", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. IV, núm. 3, México, 1974.
- Latapí, Pablo, "Las nuevas funciones de la enseñanza básica. Reflexión sobre la equidad", en Labastida Martín del Campo, Julio, *et al.* (coord.), *Educación, ciencia y tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*, México, UNAM, 1993, pp. 135-142.
- Lazarín, Federico, "Educación para las ciudades. Las políticas educativas 1940-1982", en *Revista mexicana de investigación educativa*, vol. 1, núm. 1, enero-junio, México, COMIE-UNAM, 1996, pp. 166-180.
- Leal, Elisabeth Juchem Machado y Virginia Maria de Figueiredo, "Diretores eleitos: dilemas emergentes da greve do magistério de 1987 em Santa Catarina", en *Revista brasileira de administração da educação*, vol. V, enero-junio, 1987, pp. 62-67.
- Le Bert, Juan y Marcelo Villena, *Evaluación del proceso de implantación y operación del programa de becas indígenas*, Universidad de Chile y MINEDUC, Santiago de Chile, 2002.
- Lemaitre, María José, "Turning Improvement into Reform: Secondary-school Education in Chile, 1991-2001", en Buchert, Lene (edit.), *Education Reform in the South in the 1990s*, Paris, UNESCO, 1998, pp. 53-73.
- Lobrot, M., *Pedagogía institucional*, Buenos Aires, Humanitas, 1974
- Lockheed, Marlaine y Adriaan Verspoor, *Improving Primary Education in Developing Countries*, Washington, Oxford University press, 1991.
- Lomnitz, Larissa y Choly Melnick, "Neoliberalismo y clase media. El caso de los profesores de Chile", en *Básica*, año 3, núm. 10, marzo-abril, 1996, México, pp. 29-42.
- Loureau, René, *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.
- Loyo Brambila, Aurora, *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM y Plaza y Valdés, 1997.
- , "¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?", en *Revista mexicana de sociología*, núm 2, 1993, México, UNAM, 339-349.
- Lundgreen, U., *Between Hope and Happeninig: Text and Context in Curriculum*, Australia, Deak University press, 1983.
- Machado Sant'Anna *et al.*, "Las Asociaciones de Directores de Escuelas Estatales", en: *Básica*, Fundación SNTE, año II, núm. 5, mayo-junio, 1995, pp. 8-11.
- McGrath, Simon, "Education Development and Assistance: the Challenge of the New Milleniun, en King, Kenneth y Lene Buchert (edit.) *Changing International Aid to Education, Global Patterns and National Contexts*, UNESCO, París, 1999 pp. 68-90.
- Mac Pherson, S., "Five Hundred Million Children: Poverty and Child Welfare in the Third World, Brington, 1987.

- Magendzo, A. y L. Egaña, "Subyacentes teórico-políticos del proceso de descentralización educacional en Chile: 1973-1983", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XV, núm. 1, México, 1985, pp. 69-81.
- Marchesi, Alvaro, "¿Equidad en la educación? Un sistema de indicadores de desigualdad educativa", en *Revista iberoamericana de educación*, núm. 23, mayo-agosto, OEI, 2000.
- Martínez Cobarrubias, Sara, "De la necesidad de la evaluación a los posgrados en educación. Más allá del padrón CONACYT", ponencia presentada en el *XX Encuentro regional de estudiantes y académicos de posgrado en educación*, Guanajuato, mayo, 2000.
- Martínez Rizo, Felipe, *Los resultados de las pruebas PISA. Elementos para su interpretación*, México, INEE, 2003.
- Mella, Orlando, "Doce años de reforma educacional en Chile. Algunas consideraciones en torno a sus efectos para reducir la inequidad", en *Revista Iberoamericana sobre la calidad, eficacia y cambio en educación*, vol. I, núm. 1, Santiago de Chile, 2003
- Melo Prais, Maria de Lourdes, *Administração colegiada na escola pública*, Campinas, Sao Pulo, Papirus editora, 1990.
- Méndez, José Luis, "La política pública como variante independiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", en *Foro internacional*, vol XXXIII, núm. 1, enero-marzo, México, COLMEX, 1993.
- Mendonça, Erasto Fortes, "A eleição de diretores do ensino público do DF: avanço ou manipulação?", en *Revista brasileira de administração da educação*, vol. V, julio-diciembre, 1987, pp. 49-62.
- Mendoza, José Javier, "Apuntes sobre las tendencias recientes de las políticas educativas en México dentro del contexto latinoamericano", en *Política educativa y marcos normativos. Antología básica*, México, UPN, 1996, pp. 123-124.
- Mercado, Ruth, "Bases académicas para el establecimiento de estudios de posgrado en educación", mecanograma, CINVESTAV, 1997.
- MINEDUC, *Programa de mejoramiento de la calidad en las escuelas básicas de sectores pobres. Programa de la novecientas escuelas*, Santiago de Chile, 1991.
- _____, *Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación (MECE)*, Santiago de Chile, 1991.
- Montesinos, Rafael, "Empresarios en Brasil y México, Un ensayo sobre el neoliberalismo en América Latina", en *Sociológica*, año 7, núm. 19, mayo-agosto, México, UNAM 1992.
- Mundy, Karen, "Educational Multilateralism at a Crossroads" en King, Kenneth y Lene Buchert (edit), *Changing International Aid to Education, Global Patterns and National Contexts*, París, UNESCO, pp.1999, 93-98.
- Murane, Richard J. y David K. Cohen "Merit Pay and Evaluation Problem: Why Most Merit Pay Plans Fail and Few Survive", en *Harvard Educational Review*, vol. LVI, núm. 1, 1986.
- Namo de Mello, Guiomar e Rose Neubauer da Silva, "Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil", en *Estudos en avaliação educacional*, núm. 10, julio-diciembre, São Paulo, FCC, 1994.
- Namo de Mello, Guiomar, "La gestión en la escuela en las nuevas perspectivas de las políticas educativas", en *La gestión pedagógica*, Santiago de Chile, UNESCO/OREALC, 1992, pp. 43-63.

- Nielsen, H. y Tatto, *The Cost – Effectiveness of Distance Education for Teacher Training*, Cambridge, 1991
- Noriega Chávez, Margarita, *En los laberintos de la modernidad: globalización y sistemas educativos*, México, UPN, 1996.
- _____, *Las Reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México: 1982-1994* México, UPN-Plaza y Valdés, 2000.
- Núñez P., Iván, “Educación y régimen autoritario. El caso de Chile: 1973-1982”, en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XIII, núm 3, México, CEE, 1983.
- _____. “Políticas hacia el magisterio”, en García – Huidrobo, Juan Eduardo (edit.) *La reforma educacional chilena*, Madrid, Proa, 2000.
- OCDE, *Compulsory Schooling in a Changing World*, París, 1983.
- _____, *Our Children at Risk*, París, 1995
- Ochoa García, Cornelio, *Globalización, neoliberalismo y porvenir*, Ponencia presentada en el Coloquio. El futuro de la izquierda: laberintos y cartografías, México, 2004.
- Odden, Allan R. y Sharon Conley, “Reestructurando los sistemas de compensación de maestros”, en *Básica*, año I, núm. 2, noviembre-diciembre, Fundación SNTE, 1994, pp 61-68.
- Olave Castillo, Patricia, *El proyecto neoliberal en Chile y la construcción de una nueva economía*, México, UNAM, El caballito, 1997.
- Palacio, Juan José, *La política regional en México, 1970-1982. Las contradicciones de un intento de redistribución*, México, Universidad de Guadalajara, 1989.
- Paro, Victor Enrique, *Eleição de diretores. A escola pública experimenta democracia*, São Paulo, Papirus editora.
- Pastrana, Daniela, “Los números de la ignorancia”, en *La Jornada*, México, 17/08/03
- Pastrana Flores, Leonor E., *Organización, dirección y gestión en la escuela primaria: un estudio de caso desde la perspectiva etnográfica*, (Tesis de Maestría), DIE, México, 1994.
- Pease García, Henry, “Perú actual: crisis política tras una década militar”, en *Cuadernos políticos*, núm. 19, enero-marzo, México, Era, 1979, pp. 68-87.
- Peláez, Gerardo, “Historia de Vanguardia Revolucionaria grupo dominante del SNTE”, en Aguilar, Javier (coord.), *Los sindicatos nacionales. Educación, telefonistas y bancarios*, México, GV editores, 1989, pp. 71-101.
- Pescador Osuna, José Ángel, “La descentralización educativa en México”, en *Política educativa y los marcos educativos*, UPN, México, 1996, pp. 94-105.
- Piñeyro, José Luis, “Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: visión histórica y teórico-política”, en *Sociológica*, año 9, núm. 25, mayo-agosto, México, UAM, 1994, pp. 75-93.
- Popkewitz, Thomas S., *Sociología política de las reformas educativas*, Morata, Madrid, 1994.
- _____, (comp.), *Modelos de poder y regulación social en pedagogía. Crítica comparada de las reformas de la formación del profesorado*, Barcelona, Pomares, 1994.
- Puiggrós, Adriana, “Educación neoliberal y sus alternativas”, en Buenfil Burgos, Rosa Nidia (coord.), *En los márgenes de la educación*, México, Plaza y Valdés, 1996 pp. 113-128.

- Reimers, Fernando, "¿Tiene Jomtien relevancia en América Latina? Los ajustes a la educación cuando se ajusta la economía", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XX, núm. 1, México, CEE, 1990.
- _____, *Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, 1991.
- _____, "Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo, XXI" en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXX, núm. 2, México, CEE, 2000.
- _____, "Educación, pobreza y desigualdad en América Latina", *Acta sociológica*, núms. 28-29, México, UNAM 2000, pp. 67-86
- Reimers, Fernando y Luis Tiburcio Tirado, *Educación, ajuste y reconstrucción: opciones para el cambio*, París, UNESCO, 1994.
- Rodal, Fernando, "Hay 40 millones de analfabetos en América Latina a causa del modelo neoliberal", *La Jornada*, México, 14/03/05
- Rodríguez, Pedro Gerardo, "Expansión y crisis de la educación primaria en México (una visión histórica)", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XVI, núms. 3-4, México, CEE, 1986, pp. 157-176.
- Rojas H., Fernando, "El Estado colombiano: desde la dictadura de Rojas Pinilla hasta el gobierno de Betancur (1948-1983)", en González Casanova, Pablo (coord.), *El estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 442-481.
- Rojas Nova, Verónica, "El órgano escolar de evaluación en carrera magisterial. Propuesta y realidad en la escuela primaria", en Díaz Barriga, Angel y Teresa Pacheco Méndez (coords.) *Universitarios: institucionalidad académica y evaluación*, México, CESU, UNAM, 1998, pp. 100-110..
- Romaquera García, María del Pilar, et al., "Brechas de calidad y sistemas de incentivos en educación en Chile", en *Revista enfoques educacionales*, vol. II, núm. 2, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2002
- Rufián Lizana, Dolores María, "El financiamiento en los procesos de descentralización", en *Revista de la CEPAL*, núm.50, agosto, 1993, pp. 109-125.
- Ruiz del Castillo, Amparo, *Educación superior y globalización. Educar ¿para qué?*, México, Plaza y Valdés, 2002.
- Salete Caldart, Roseli, *Educação em movimento. Formação de educadores e educadoras no MST*, Brasil, Vozes, 1997.
- Sánchez Cerón, Manuel, "Experiencias recientes de gestión en la escuela básica en Brasil", en *Revista latinoamérica de estudios educativos*, vol. XXX, núm. 4, México, CEE, 2000
- Sánchez Cerón, Manuel y Sagrario Corte Cruz, *Maestros, salarios y carrera magisterial*, Ponencia presentada en el VI Congreso del COMIE, Colima, 2001.
- _____, *La redefinición del SNTE y carrera magisterial*, ponencia presentada en el Encuentro por la Unidad de los educadores latinoamericanos, La Habana, Cuba, 2001.
- _____, "Política salarial de competitividad. El caso de los maestros de secundaria 1993-2003", en *Revista latinoamericana de estudios educativos*, vol. XXXIV, núm. 1, México, CEE, 2004.
- Sandoval Flores, Etelvina, *Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos*, México, DIE, 1992.
- SEP, *Carrera magisterial. Prontuario. Educación secundaria*, México, 1994.

- _____. *La educación ambiental en la escuela secundaria*, México PRONAP, 1999.
- _____. *Lineamientos generales de Carrera Magisterial*, México, SEP, 1998.
- _____. *Programa nacional para la actualización permanente de los maestros de educación básica en servicio*, México, 1997.
- _____. *Resoluciones de Chetumal*, México, 1974
- SEP-SNTE *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, 1992.
- Sheahan, John, *Modelos de desarrollo en América Latina*, México, CONACULTA-Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- Schiefelbein, Ernesto, *En busca de la escuela del siglo XXI. La escuela nueva de Colombia*, UNESCO, UNICEF, Chile, 1993.
- _____, "Chile cómo alcanzar un consenso social con miras a una reforma a la educación a largo plazo", en *Perspectivas*, vol. XXVII, núm. 104, diciembre, 1997, UNESCO, pp. 647-662.
- Schön, Donald, *La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*, Paidós, Barcelona, 1992.
- Silva Ruiz, Gilberto, "La disputa por el salario. Análisis sobre las tendencias salariales de los maestros de educación primaria y universitaria 1976-1995", en *Básica*, núm. 5, mayo-junio, México, Fundación SNTE, 1995, pp. 55-65.
- SNTE, *Trabajo cotidiano: formación, actualización y superación profesional: Carrera Magisterial*, México, 1994.
- Solano Alpizar, José, "Algunas consideraciones en torno a los cambios experimentados por el concepto de educación en el discurso educativo para América Latina desde la segunda mitad del siglo XX", en de Alba, Alicia, *El fantasma de la teoría, articulaciones conceptuales para el estudio de la educación*, México, Plaza y Valdés 2000.
- Sotelo Valencia, Adrián, "Nuevo patrón de acumulación de capital en México", en Gutiérrez Garza, Esthela, (coord.) *Reestructuración productiva y clase obrera t. I*, México, Siglo XXI, UNAM, 1985.
- Street, Susan, *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1988-1992)*, México, CIESAS, 1992.
- Tapia, Gabriel Gaspar, *La transición en América Latina, los casos de Chile y el Salvador*, UAM, México, 1991.
- Tavares, Maria de Conceição, "A política econômica do autoritarismo", en Sosnowski, Saúl e Jorge Schwartz (orgs.), *Brasil: o trânsito da memória*, São Paulo, Universidad de São Paulo, 1994, pp. 19-30.
- Tedesco, Juan Carlos, *Educación en la sociedad del conocimiento*, México, FCE, 2003.
- _____, "Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina" en *Proyecto principal de educación en América Latina, y el Caribe*, núm. 28, Santiago de Chile, OREALC-UNESCO, 1992.
- _____, "Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública", en *Revista pensamiento iberoamericano*, núm. 19, Madrid, 1991
- _____, *Reforma del estado y políticas educativas en América Latina*, mimeo, México, OREALC-UNESCO, 1990.
- Tenti Fanfani, Emilio, "Una carrera con obstáculos; la profesionalización docente", en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE-UBA)*, año IV, núm, 7, Buenos Aires, Miño y Dávila, 1995.

- Tetelboin H., Carolina, "La otra cara de las políticas sociales en Chile", en Vilas, Carlos M. (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM, México, 1995, pp. 73-86.
- Tiana, Alejandro, "En América Latina la educación no es prioridad social", *La Jornada*, México, 27/07/03
- Tirado Mejía, Alvaro, "Colombia: siglo y medio de bipartidismo", en Arrubla, Mario, *et. al., Colombia, hoy*, Siglo XXI, Bogotá, 1989, pp. 102-185.
- Tirado Segura, Felipe, "La evaluación del desempeño ante la Carrera Magisterial", en *Básica*, año 1, núm. 2, noviembre-diciembre, México, Fundación SNTE, 1994.
- Torres, Jurjo, *Educación en tiempos de neoliberalismo*, Madrid, Morata, 2001
- Torres, Rosa María, *Escuela nueva. Una innovación desde el Estado*, Quito, Instituto Fronesis, 1991.
- _____, "¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial", en Coraggio, José Luis, *et al., La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, México, UNAM, Miño y Dávila, 1999, pp.73-172.
- _____, *Participación ciudadana y educación. Una mirada amplia y veinte experiencias en América Latina*, mecanograma, 2005
- _____, "Teacher Education: from Rethoric to Action", en *Partnership in Teacher Development for a New Asia*, Bangkok, UNESCO/ACEID/UNICEF, 1996.
- Tyler, Elenes Nora Esperanza, ¿Carrera o barrera magisterial? Un estudio preliminar del impacto en los docentes de primaria", en Díaz Barriga, Angel y Teresa Pacheco Méndez (coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México, CESU, UNAM, 1998, pp. 82-99.
- Ulloa, Manuel "EL financiamiento de la educación en la administración del presidente Ernesto Zedillo: 1995-1999", en Ornelas, Carlos (comp.), *Investigación y política educativa: ensayos en honor a Pablo Latapí*, México, Santillana, 2001 pp. 391-424.
- UPN, "El proceso de descentralización en un país federal: el caso de Argentina", en *Políticas educativas y los marcos normativos*, México, UPN, 1996.
- _____, "Sistemas de medición de la calidad de la educación básica: experiencias regionales", en *Política educativa y los marcos normativos*, 1996, México, pp. 106-107.
- Valdez Aragón, Silvia, "Carrera magisterial: una mirada desde los docentes", en Díaz Barriga Angel y Teresa Pacheco Méndez (coords.), *Universitarios: institucionalización académica y evaluación*, México, CESU, UNAM, 1998, pp. 111-121.
- Wadi Haddad, "Teacher Training: a Review of World Bank Experience", en World Bank, *Discussion Paper*, núm. 21, Washington, 1985
- Warde Miriam, Jorge, "Políticas internacionales para a educação", en *Tempo e presença*, año 15, noviembre/diciembre, Río de Janeiro, 1993, pp. 11-13.
- Williamson, Guillermo, *Estudio sobre la educación para la población rural en Chile*, Santiago de Chile, s/f
- Willington Germano, José, "Regime militar: política e planejamento educacional no Brasil: 1964 -1985", en *Políticas educacionais na América Latina*, Cuadernos CEDES, núm. 34, Brasil, Centro de Estudos Educação e Sociedade, 1995, pp. 45-56.

- Zabot, Nircélio, *Eleição de diretores: seu processo em questão*, Curitiba, 1985.
- Zemelman, Hugo, *El proceso chileno de transformación y los problemas de dirección política (1970-1973)*, México, COLMEX, 1977.
- Zogaib Achar, Elena, "La influencia del Banco Mundial en la reforma educativa", en Loyo Brambila, Aurora (coord.), *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, México, UNAM, Plaza y Valdés, pp.101-135.