

TEMAS, TENDENCIAS, PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LAS POLITICAS EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA. UNA MIRADA DESDE ARGENTINA

Francisco Muscará*
muscara@ffyl.uncu.edu.ar

RESUMEN

Sin duda que “Temas, tendencias, problemas y desafíos de las políticas educativas en América Latina” es un contenido demasiado extenso para ser abordado sin realizar algunas precisiones. Nosotros proponemos relatar los cambios más significativos que se están realizando en los sistemas educativos latinoamericanos teniendo como referencia lo que ocurre en Argentina. Además, por el espacio que se nos ha dado en esta publicación, no podemos extendernos todo lo que hubiésemos querido. De haberlo hecho, hubiéramos excedido los objetivos de este estudio comparativo. Por eso nos hemos limitado a tratar algunos aspectos fundamentales: el principio de igualdad de posibilidades y la cohesión social; la descentralización de los sistemas educativos hasta el nivel institucional; la calidad de la educación y los problemas de equidad; la carrera docente y los recursos financieros. Quedan pendientes, para otra ocasión, las reformas implementadas en el nivel de estudios superiores.

Palabras clave: América Latina; políticas educativas; descentralización; calidad; equidad.

1 INTRODUCCIÓN: “EDUCACIÓN Y CONOCIMIENTO: EJE DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD”

El “Consenso de Washington” implicó en América Latina la adopción de políticas de privatización, apertura económica y desregulación implementadas, en algunos casos, a través de planes diseñados por los organismos multilaterales de crédito. Relacionadas con la emergencia de un modelo de “sociedad del conocimiento”, en la Región se asistió al resurgimiento de las teorías del capital humano que otorgan a la educación un lugar fundamental respecto de la competitividad de los países. Por eso, en 1990 comenzó una época de profundas transformaciones en los sistemas educativos de América Latina, transformaciones que se vinculan con los procesos de reestructuración de las economías regionales y con nuevos modos de relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

* Dr. en Educación. Docente da Universidad Nacional de Cuyo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), consciente de que “recursos humanos y desarrollo son dos temas muy vinculados entre sí” elaboró el Documento: Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad (1992) “para profundizar en las interrelaciones entre el sistema educativo, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico”:

Al convertirse el conocimiento en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad, aspectos claves tanto para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad. (CEPAL, 1992, p. 19)

Allí se formularon “lineamientos para la acción” que sirvieron de referencia a las transformaciones que realizaron la mayoría de los países latinoamericanos. El objetivo era “crear, en el decenio próximo, ciertas condiciones educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico-tecnológico que hicieran posible la transformación de las estructuras productivas de la Región en un marco de progresiva equidad social” (op. cit. p. 16).

Ese objetivo tenía que lograrse en una “América múltiple, heterogénea, inmensa, casi infinita... Diversidad geográfica, histórica, política y cultural: mosaico variopinto de bordes ásperos y lisos; tejidos de hebras de color y trama tan dispares; retales unidos tan sólo por el hilo conductor de las lenguas ibéricas” (MAYOR, 1995, p. 5)

Entre las conclusiones de la propuesta se destaca que es necesario realizar cambios de perspectivas conceptuales para diseñar nuevas estrategias. Esos cambios pueden resumirse en dos sectores:

a) Respecto del papel del Estado: El Estado administrador y proveedor benevolente de recursos debe ser remplazado por un Estado incentivador y generador de políticas de mediano y largo plazo.

Un Estado promotor de la equidad social que destine sus mejores recursos a los lugares donde existan las mayores necesidades.

Un Estado capaz de integrar las acciones de educación, de investigación y de desarrollo generadas por instituciones públicas y particulares; que invite a la creciente participación de los recursos privados.

Un Estado supervisor y evaluador que sea capaz de fortalecer la autonomía de las jurisdicciones locales y de los establecimientos educativos en orden a aumentar la flexibilidad y pertinencia de sus propuestas curriculares.

b) Respecto de los lineamientos políticos: Pasar de la preocupación casi exclusiva por la extensión de la matrícula al cuidado de la calidad de las prácticas educativas y de sus resultados.

Formar ciudadanos comprometidos que asuman desde la ética su responsabilidad social.

Jerarquizar la profesión docente por medio de la valoración social, la retribución justa y una carrera estructurada en función de méritos, exigencias y rendimientos.

Considerar a la investigación y el desarrollo como parte del esfuerzo conjunto de universidades, empresas, laboratorios independientes e institutos gubernamentales.

A partir de esas conclusiones, en esta monografía nos proponemos relatar, desde Argentina, qué se ha hecho en América Latina en las dos últimas décadas respecto de la descentralización de los sistemas educativos; de la autonomía de gestión de las instituciones escolares; del incremento de la calidad de la oferta; de la actualización del personal docente; de los recursos financieros. Lamentablemente, por falta de espacio, no hemos podido describir los importantes cambios que se realizaron en el nivel de estudios superiores, queda como una deuda pendiente para otra ocasión.

2 IGUALDAD DE POSIBILIDADES Y COHESIÓN SOCIAL

La mayoría de los sistemas educativos latinoamericanos se configuraron a fines del siglo XIX, en la etapa de organización de los Estados nacionales. En ese entonces, uno de los objetivos políticos prioritarios era “construir la unión nacional” y se pensó que la educación “pública, obligatoria, gratuita, universal”, sería el principal instrumento para construir la “cohesión social” y para asentar sobre la idea de Nación la legitimidad del Estado y de sus representantes.

Se pensó que un sistema educativo centralizado iba a promover la igualdad de posibilidades que es una de las finalidades fundamentales de la política educativa. Esa igualdad de posibilidades intenta, como meta final, llegar a un estado en el que todos los hombres, exceptuando las diferencias innatas, dispongan de las mismas oportunidades para el libre desarrollo de su personalidad por medio de la educación.

Además, se creyó que al eliminar las desigualdades educativas también se iban a disminuir otro tipo de desigualdades muy relacionadas con ellas, por ej.mde orden social y económico, y que si todos tienen las mismas posibilidades la posición que finalmente se logre dependerá, al menos en teoría, de los propios esfuerzos. En síntesis, este principio político supone que toda desventaja natural, económica, social y cultural puede ser compensada por medio del servicio educativo.

Construir la unión nacional es un objetivo de política de Estado que aparece en el Preámbulo de la Constitución Argentina de 1853. Es también un objetivo que estuvo presente en los orígenes y en todas las reformas del sistema educativo argentino que se diseñaron a lo largo del siglo XX. Es un objetivo que vuelve a ponerse en la Ley Federal de Educación (1993) y que se repite en la reciente Ley de Educación Nacional (2006): El Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales (art. 5).

Por eso se formuló un currículo nacional y único, muy prescriptivo, de modo que su cumplimiento pudiera ser supervisado. La idea de que todos aprendemos lo mismo, nos comportamos de acuerdo con la misma norma y somos supervisados del mismo modo, se consideraba ideal para la construcción del “nosotros”.

La enseñanza recibió una fuerte carga afectiva y valórica. El uso del tiempo se organizó a través de calendarios estructurados alrededor de fiestas patrias y constantemente se apelaba a la asunción de una memoria colectiva en los días de recordación. La emoción frente a la presencia de los símbolos patrios fue cuidadosamente cultivada a través de distinciones que situaban en lugares destacados a los abanderados y a los mejores alumnos (cuadro de honor).

El servicio educativo se organizó sobre la base de un modelo único que buscaba atender a un alumno promedio con una estrategia de memorización de datos y aplicación mecánica de conceptos, es decir, un modelo de enseñanza frontal. La educación básica obligatoria adoptó la misma estructura organizativa y curricular para zonas urbanas y rurales y para poblaciones culturalmente distintas. La utilización de recursos didácticos únicos constituyó un dispositivo pedagógico capaz de contribuir con la homogeneización del dictado de las clases. Los alumnos trabajaban con el mismo libro y realizaban los mismos ejercicios; los contenidos prescriptos llegaban a todas las aulas.

La enseñanza secundaria también utilizó el modelo frontal de enseñanza y se organizó a partir del bachillerato en tanto preparatorio para seguir estudios superiores. Ofreció, además, algunas orientaciones prácticas con la intención de formar para el mundo del trabajo puesto que se verificaban altos índices de abandono y eran pocos los estudiantes que llegaban a cursar carreras universitarias.

Sin embargo, la historia de la educación demostró que la igualdad de oportunidades no tiene por qué identificarse con igualdad de tratamiento y los gobiernos se dieron cuenta de que un servicio educativo eficiente tenía que dar participación a la iniciativa de las sociedades y comunidades intermedias. Una sociedad democrática reconoce como esencia de la soberanía del pueblo su participación efectiva y concreta en la vida y gobierno de la cosa pública, por lo tanto, debe promover el ejercicio de una convivencia participativa y pluralista que tenga como fundamento la libertad, la verdad, el bien, la justicia y la solidaridad entre los hombres.

Ahora existe el convencimiento de que la igualdad de posibilidades educativas será difícil de lograr si las políticas educativas no van acompañadas por cambios en las estructuras sociales y en los sistemas económicos. Ya no se afirma que la escuela es la gran igualadora que quiso el siglo XIX puesto que la educación, por sí sola, no puede eliminar las injustas desventajas sociales y económicas. Por ello no es preciso imponer un igualitarismo rígido ni predicar una completa nivelación, ajena al pluralismo de las sociedades democráticas. Quizás, la respuesta a la igualdad de posibilidades pueda encontrarse cuando se haga efectiva una real “justicia de las oportunidades”.

3 DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

En función del bien común y de la identidad nacional, el Estado debe formular los lineamientos básicos de la política educativa pero, para hacer posible el derecho a la educación, debe organizar y promover un sistema educativo en el que participen instituciones de gestión estatal y privada. El Estado tiene un rol principal en la supervisión y fiscalización del servicio educativo pero, en el diseño y oferta de proyectos pedagógicos diversos, conviene que sea ayudado por las instituciones particulares. Es así como se garantiza en una sociedad democrática la participación de todos los sectores de la sociedad y el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que consideren más conveniente para sus hijos.

En la actualidad se recomienda la organización de sistemas descentralizados, atentos a las diversidades regionales que, a la vez de atender a las necesidades locales (pertinencia), preserven la unidad e integración del sistema. Se entiende que un servicio descentralizado es menos burocrático y puede ofrecer con más facilidad y rapidez soluciones inmediatas y adecuadas a los problemas de cada zona y de cada unidad educativa. No obstante, aunque en general reina bastante consenso respecto de las ventajas de una gestión descentralizada, existen algunos peligros que habrá que evitar en lo posible: 1) La descentralización educativa puede redundar en una pérdida de coherencia del sistema; 2) Podría conducir hacia una fragmentación del sistema y 3) Podría aumentar las inequidades en la distribución de las oportunidades.

La descentralización que se propone no debe concebirse y llevarse a la práctica como una forma de organización meramente administrativa sino que su meta es incrementar la autonomía de las jurisdicciones y de las instituciones para que puedan alcanzar con mayor eficiencia los objetivos de una determinada política educacional.

En los comienzos de su organización nacional, Argentina adoptó el modelo de una República Federal; por eso en su Ley Fundamental (1853) estableció que el Estado Federal sólo reconocería autonomía jurídica a las provincias que se hicieran responsables de organizar la educación primaria en el territorio de su jurisdicción. Sin embargo, a fines del siglo XIX, después de la promulgación de la Ley 1420 de educación primaria obligatoria y de la Ley Lainez, que habilitó al gobierno nacional a crear escuelas en las provincias, comenzó un proceso de centralización del sistema educativo que sólo se detuvo en 1970 con la derogación de la Ley Lainez y la creación del Consejo Federal de Educación.

Entre 1978-88, luego de transferir las escuelas primarias nacionales a los gobiernos provinciales, se avanzó en la descentralización administrativa y curricular de las instituciones. Este proceso culminó durante el gobierno del Presidente Menem cuando se promulgó la Ley de Transferencia (1991) y pasaron a depender de los gobiernos provinciales todos los centros educativos de gestión estatal y los privados incorporados al sistema oficial, desde el nivel inicial hasta los institutos superiores (no universitarios). Esa política fue ratificada en la gestión del Pres. Kirchner:

Le corresponde al Estado Nacional la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa tendiente a asegurar, a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho a aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación de ninguna índole y a conformar

una sociedad argentina justa y autónoma, a la vez que integrada a la región y al mundo. Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben concurrir con esta responsabilidad del Estado Nacional, con el propósito de garantizar el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población, mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad y las organizaciones responsables de unidades educativas reconocidas o autorizadas de gestión privada. (MECyT, 2006, p. 17)

Respecto de los establecimientos, el proceso de descentralización puede concebirse en una doble perspectiva: 1) Como un desplazamiento de las responsabilidades de gestión desde arriba hacia abajo, hasta radicarlas en cada unidad educativa. De esa manera, cada una puede diseñar su propio proyecto educativo para innovar y adaptarse a su comunidad. 2) Como un desplazamiento del control burocrático centralizado de las unidades hacia formas de evaluación basadas en los resultados para que sean ellas mismas las que asuman la responsabilidad por el uso de los recursos humanos y financieros.

La autonomía de gestión institucional es la herramienta para que los centros puedan recuperar su propia misión cultural y ayuden a conformar, cada uno desde su perspectiva, la identidad cultural de sociedades que se han vuelto más complejas y plurales en su composición y orientaciones. Estudios recientes sobre la fragmentación del sistema educativo muestran que los resultados en el aprendizaje no dependen tanto de una oferta educativa común cuanto del proyecto pedagógico de los diversos centros educativos. Es necesario admitir que a través de procesos formalmente homogéneos se producen resultados heterogéneos y que la integración nacional y la equidad social suponen eliminar la desigualdad pero no la diversidad.

4 LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y LA EQUIDAD

A partir de la teoría económica del capital humano se entiende que los Estados deben considerar al servicio educativo como una inversión, no como un gasto, puesto que un bajo nivel de capital humano hace que el capital físico sea menos productivo. La equidad social no es concebida como un factor externo al proceso de crecimiento económico sino como una variable cuyo comportamiento tiene efectos importantes, la equidad social debe ser parte del crecimiento económico.

Por eso, se pretende no sólo universalizar la educación primaria sino también incorporar al sistema formal a los niños de entre tres y cinco años de edad y, como en Argentina, extender la obligatoriedad hasta el último año de escolaridad secundaria. No obstante, los resultados se muestran pobres respecto de la calidad de los aprendizajes, de su pertinencia con respecto a los requerimientos del entorno económico y del grado de equidad con que acceden a ellos los distintos sectores de la sociedad.

Estudios realizados en el campo educativo (1960-1980) ya destacaban una notable expansión de la matrícula en todos los niveles del sistema educativo. Las tasas actuales de escolaridad básica ilustran el notable crecimiento en este sentido. En Argentina o Brasil es muy probable que un niño de cinco años que hoy ingresa al nivel inicial complete dieciséis años de educación. Se piensa que cuanto antes se avance en la cobertura universal de la enseñanza básica y, cada vez más, en la expansión de la enseñanza secundaria, aumentarán las probabilidades de contar con menos pobres en el futuro.

En la Declaración del Milenio (1998), los países de la Región se comprometieron a:

- Universalizar la educación preprimaria: Se pretende llevar la tasa neta de la matrícula de los niños entre 3-5 años de edad al 100% para el año 2015.

Esta estrategia eleva la eficiencia del sistema porque reduce el número de años necesarios para completar la educación básica y contribuye a disminuir las brechas entre los niños de los distintos estratos sociales. Además facilita que las mujeres se incorporen al mercado de trabajo puesto que hace compatible los horarios del trabajo doméstico y de cuidado de los niños con el trabajo remunerado fuera del hogar.

- Asegurar la terminalidad de la educación primaria: Ello supone elevar al 100% la matrícula de niños escolarizados entre los 6-12 años de edad y reducir los índices de repotencia y abandono.
- Elevar al 75% la cobertura de educación secundaria: Ello supone elevar la matrícula de los adolescentes entre 13-18 años de edad y garantizar la terminalidad de los ingresantes.

Una vez que un alumno abandona la escuela a los 14 ó 15 años sin terminar su educación elemental, a menudo como un analfabeto funcional, le es muy difícil encontrar trabajo y adquirir conocimientos por su propia cuenta. Los gobiernos deben preocuparse por ofrecer programas compensatorios a esas personas, buscar el modo de que regresen a la escuela y brindarles adecuadas credenciales de educación.

- Erradicar el analfabetismo adulto: En este sentido resulta interesante la propuesta que implementó el Ing. Julio Cobos cuando fue Gobernador de Mendoza y que no tuvo el apoyo necesario para extenderla a nivel nacional. Se trata de un servicio cívico voluntario de un año de duración para todos los jóvenes entre 14-24 años que no terminaron su educación secundaria. Aquellos que voluntariamente se inscribieran podrían completar su educación básica y aprender un oficio en las instalaciones que poseen las fuerzas armadas argentinas; luego de haberse suprimido el servicio militar esas instalaciones están ociosas y podrían servir como recursos para el aprendizaje de muchos jóvenes que no encuentran trabajo y que, a veces, la desocupación los lleva a elegir el camino de la desocupación o la delincuencia.

Signos claros de ineficiencia del sistema son las altas tasas de repitencia, de atraso y deserción de los estudiantes. En cuanto al aprendizaje efectivo, ningún país de América Latina puede superar el lugar 33 en las pruebas internacionales de evaluación. En los operativos de evaluación de la calidad administrados en Argentina en la última década, se advierte la persistencia de problemas en el rendimiento de los alumnos de las escuelas secundarias. En las pruebas de Lengua y Matemática correspondientes a 2007 el rendimiento osciló entre el 58 y el 64% y aunque las evaluaciones en Lengua obtuvieron mejores resultados que en Matemáticas, en ambos campos científicos se observó una tendencia a la baja (MECyT, 2005, p. 18).

Además de la frustración personal, un rendimiento académico deficiente tiene un impacto negativo sobre los recursos económicos; los estudiantes rezagados que permanecen en el sistema más allá de la edad prevista reducen la cantidad de recursos disponibles para aquellos estudiantes que avanzan normalmente en sus carreras.

Pero no es suficiente con la expansión de la matrícula o el aumento de los años de estudio, se debe insistir en una educación de calidad que produzca logros de aprendizaje: conocimientos, valores, competencias... que satisfagan las necesidades de la sociedad:

Una buena escuela es aquella donde los docentes gozan de buenas condiciones de trabajo y salarios dignos, están formados, capacitados para acompañar y promover a los alumnos en su progreso año a año, confían en la capacidad de aprendizaje de todos sus alumnos y se hacen responsables por los resultados. Una buena escuela es aquella en la que los padres cuentan con información y buenos criterios para acompañar la escolaridad de sus hijos, sin invadir la esfera de los docentes, ni dejar que los chicos se las arreglen solos.

Una buena escuela es aquella donde los chicos cuentan con textos, manuales, computadoras, laboratorios para la enseñanza de las ciencias, profesores y materiales

para el aprendizaje de una segunda lengua, instalaciones para las prácticas deportivas, instrumentos musicales y materiales para la expresión artística. Una buena escuela cuenta con el tiempo suficiente para que los chicos aprendan lo necesario para ser mañana ciudadanos plenos. Dentro de una buena escuela, los chicos no tienen menos derechos que afuera de ella. Es una escuela en la que todos pueden trabajar en un clima de cooperación, con espacios para la curiosidad y el asombro. Una escuela en la que los chicos pueden aprender no sólo los contenidos de las asignaturas sino también a convivir con otros, a ser parte de una institución con roles diferentes, a escuchar y a hacer uso de la palabra; una escuela que habilite a los chicos a pensar en el porvenir, aún cuando no podamos prever con certeza lo que el futuro depara; una escuela que forma para comprender la cultura y operar en forma reflexiva con ella.

Una buena escuela es aquella en la que reina un clima de trabajo y de esfuerzo. Aprender es un trabajo y la cultura del esfuerzo debe ser uno de los componentes principales de la vida escolar... (MECyT, 2006, p. 29).

Por eso, una efectiva educación de calidad tendrá que atender a la equidad, de allí la propuesta del Prof. Juan José Llach: “*Escuelas ricas para los pobres*”. Esta propuesta es el resultado de una investigación realizada sobre la calidad educativa en las escuelas argentinas y que tuvo como conclusión la constatación de una triste realidad. “las escuelas a las que asisten los chicos más pobres son también las más pobres”:

Llach llegó a esta conclusión luego de analizar el capital físico (infraestructura edilicia y recursos didácticos); el capital humano (formación, experiencia y capacitación de directivos y docentes) y el capital social (organización de la escuela, ambiente, relación con los padres y con otras instituciones de la sociedad) de todas las escuelas argentinas, a partir de los datos aportados por el Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad (2000) para sexto año de educación básica.

Pudimos comprobar fehacientemente mediante modelos estadísticos que existe una ignominiosa discriminación dentro del sistema educativo argentino, que con seguridad no es de ahora. Las escuelas son tanto más ricas en los tres capitales cuanto mayor es el nivel socioeconómico de los alumnos que concurren a ellas. Esto ocurre para el conjunto del país pero también dentro de cada provincia y tanto para las escuelas de gestión estatal como para las de gestión privada...

¿Es posible la equidad o la igualdad de oportunidades educativas en sociedades fuertemente desiguales?... La realización de la utopía de la educación para todos tiene claras analogías con el crecimiento económico. Un contexto de crecimiento, más aún si es rápido, mucho ayuda a reducir velozmente el desempleo, mejorar la distribución del ingreso y abrigar grandes logros educativos. (LLACH, 2004, p. 16).

No obstante, investigaciones posteriores han demostrado que el crecimiento de la matrícula y de los gastos en educación no han sido suficientes para mejorar los índices de calidad de educación básica. Estudios empíricos comparativos coinciden en afirmar que las políticas

educativas exitosas recomiendan: empezar la educación lo antes posible; trabajar sistemáticamente con niños pequeños para iniciarlos tempranamente en el aprendizaje de su idioma; elegir a los maestros en función de sus logros y estructurar sus carreras de acuerdo con ese criterio; fortalecer el liderazgo de los directores de escuela y estimular su compromiso con objetivos pedagógicos; diferenciar los programas educativos según las condiciones de aprendizaje y las motivaciones de los estudiantes en vez de obligar a todos a seguir una malla curricular uniforme; reducir la autonomía de gestión de aquellos centros que presenten resultados deficientes; apoyar el trabajo de profesores con importantes recursos didácticos: manuales escolares, libros fundamentales, videos y recursos informáticos.

Antes que nada se necesita una decisión firme de las autoridades políticas, revalorizar la cultura del esfuerzo que supone el trabajo intelectual y nunca nivelar para abajo. Extender los programas compensatorios y crear escuelas de doble jornada para que los alumnos de familias pobres puedan desarrollar sus capacidades artísticas, deportivas, en informática, en ciencias... A los alumnos, con la colaboración de las familias, hay que exigirles aplicación al estudio, esmerada presentación personal, comportamiento adecuado...

5 CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DOCENTE

No podemos dudar de que el personal docente y su formación profesional es uno de los factores que más incidencia tiene en el éxito o el fracaso de los cambios planificados pero, así como los docentes son una de las causas más importantes que influyen positivamente sobre la gestión de las escuelas y el aprendizaje de los estudiantes, también pueden constituir un problema si no están satisfechos con su trabajo; podemos afirmar que ciertamente ningún sistema educativo será mejor que los maestros con que cuenta. Sólo buenos docentes, dedicados a la tarea de educar, comprometidos con su trabajo y satisfechos con sus logros profesionales y personales pueden garantizar que los esfuerzos de inversión social y financiera tengan éxito.

Lamentablemente, investigaciones recientes muestran a los docentes como un grupo que no se siente valorado por la sociedad, que ha sufrido un progresivo deterioro de su calidad de vida y que sus ingresos, en la mayoría de los países, están entre los más bajos de los profesionales con responsabilidades del mismo nivel. Las políticas educativas deben proponerse un objetivo urgente: mejorar la calidad de vida de los docentes y garantizar a las escuelas y a las

comunidades la presencia de maestros orgullosos de su carrera, con una fuerte identidad profesional, comprometidos con los resultados, abiertos al aprendizaje permanente y capaces de participar en los procesos de cambio que necesitan sus comunidades locales y sus países.

La formación profesional: La formación inicial del maestro es el primer punto de acceso al desarrollo profesional continuo y desempeña un papel clave en la determinación de la calidad y cantidad de nuevos docentes. ¿En qué medida la oferta disponible de formación inicial es un incentivo para atraer a la profesión a los mejores egresados de las escuelas secundarias?. ¿Cómo impacta la formación de maestros y profesores en la mejora de la calidad de nuestros sistemas?

Las propuestas actuales de formación inicial y continua de docentes en Latinoamérica son muy heterogéneas y suelen tener bajo prestigio; las metodologías de enseñanza no se han actualizado y se presta poca atención a técnicas pedagógicas para los alumnos de contextos desfavorables y escuelas rurales. Este déficit se ve agravado por la mala calidad de la educación escolar básica y media que muchos de los aspirantes a maestros reciben antes de ingresar a estudiar en una universidad o instituto superior de formación docente.

En Argentina, la primera Escuela Normal la fundó Domingo F. Sarmiento en la Ciudad de Paraná en 1870. Era una escuela secundaria que trataba de reproducir el modelo de las escuelas de Massachussets diseñado por el matrimonio de Horace y Mary Mann. La diversidad cultural fue un obstáculo importante y, al poco tiempo, tuvo que asumir la organización y dirección de la Escuela el Profesor español José Ma. Torres que había sido formado en Madrid según las ideas de Pestalozzi. El, junto con el Profesor italiano Scalabrini, introdujeron los principios pedagógicos de la escuela activa. Recién en 1970, un siglo después, la formación de los maestros de nivel primario se llevó a los Institutos Superiores.

Es necesario distinguir entre los estudiantes que se forman en Institutos Superiores para ejercer su profesión en la educación elemental que ponen el énfasis en el aprendizaje de las estrategias didácticas y los profesores que se preparan para ejercer en la educación secundaria; la mayoría de estos últimos estudian en universidades y ponen el acento en el aprendizaje de contenidos disciplinarios.

En ambos casos se observa la pérdida de prestigio frente a otras profesiones puesto que los candidatos provienen de estratos socioeconómicos más bajos, que la gran mayoría de ellos son personal femenino, que eligen la carrera docente como una segunda opción y que las exigencias para ingresar en los centros de formación también son menores.

Características de la profesión docente en América Latina: En general, el ingreso, la permanencia y ascenso de los docentes tienen rasgos comunes entre los que se destacan:

- Una carrera conformada piramidalmente por una serie de puestos jerárquicos que suponen diferentes funciones. Más que una carrera profesional existe un sistema de ascenso casi lineal determinado por los años de servicio y los títulos de Licenciatura y Doctorado.
- El ascenso en la carrera depende más de elementos formales (credencialismo y antigüedad) que de logros profesionales. El régimen de compensaciones está desvinculado de lo que se hace en la escuela.

América Latina parece otorgar un lugar especial a la antigüedad como el principal componente para que un docente pueda avanzar en su carrera profesional, esa carrera finaliza con una posición máxima sin trabajo docente puesto que sólo hay una mejora sustancial de los ingresos cuando se accede al cargo de director de escuela y, eventualmente, al de supervisor. Es decir que el progreso en la carrera supone cambio de funciones y por eso, los mejores maestros se ven obligados a abandonar la enseñanza para dedicarse a tareas de índole administrativa.

- Los sistemas de evaluación, que muchas veces no existen, no funcionan sobre bases objetivas. En general, no hay un sistema que incentive a los docentes, que premie a los mejores y que obligue a rendir cuentas a quienes no cumplen con su responsabilidad.

En México se ha intentado avanzar en la aplicación de nuevos procesos de evaluación con la realización de concursos que miden conocimientos (grados académicos, actualización y superación profesional); aptitudes (puntualidad y desempeño); disciplina y antigüedad. Los maestros y los directivos se someten voluntariamente a ese Programa Nacional de Carrera Magisterial aunque muchas veces experiencias de este tipo han contado sido resistidas por los sindicatos docentes.

- Las remuneraciones de los profesores latinoamericanos son más bajas que las de los profesores de la OCDE. Además, la escala salarial, por lo general, no tiene en cuenta aptitudes diferentes, ni esfuerzos, ni desempeños.

La reformulación de las condiciones laborales debe constituir una faceta de una nueva carrera docente que junto con un nuevo modelo institucional tenga la capacidad de construir autoridad pedagógica. Las transformaciones de la carrera docente suponen competencias relacionadas con saberes propios de su campo disciplinar y de su enseñanza; competencias

culturales que les permitan valorar y relacionarse con las culturas juveniles; así como competencias éticas expresadas en el compromiso por los resultados, la capacidad de escuchar y de argumentar, la confianza en las posibilidades de los alumnos.

No obstante, dado que el problema del desarrollo del trabajo docente aparece como una exigencia fundamental en cualquier proceso de transformación educativa, es preciso tener en cuenta que el docente es un profesional colectivo. Es la institución escolar la que debe formular un proyecto educativo pertinente y de calidad, por eso es necesario que cada profesor sea capaz de trabajar en equipo para que pueda ofrecer una unidad de criterio desde lo institucional. En el caso de la educación secundaria es necesario que los profesores no sean designados por horas cátedra sino que puedan concentrar mayor dedicación en una institución. Por ej., en Argentina se propone recuperar una experiencia de la década de los 70 que, según las necesidades curriculares, designaba a los profesores secundarios por cargos de 12, 18, 24, 30 y 36 horas cátedra concentradas en una misma escuela. En ese cargo estaban comprendidas las horas dedicadas a la enseñanza de una materia y también las destinadas a la atención de alumnos y a la realización de actividades diversas relacionadas con el proyecto institucional.

6 RECURSOS FINANCIEROS PARA LA CALIDAD Y LA EQUIDAD EDUCATIVAS

A comienzos del siglo XXI, en América Latina se contaban alrededor de 110 M de niños entre 5-14 años de edad y unos 50 M de jóvenes entre 15-19 años. En 22 países más del 30% de la población total está en edad de asistir a la escuela primaria o secundaria (UNESCO-OREALC, 2002). Estas cifras nos muestran la magnitud de la empresa que supone el servicio educativo por la cantidad de alumnos que debe atender, por la cantidad de familias involucradas, por la cantidad de personal que ocupa, por la diversidad de instituciones que lo conforman y por el monto de recursos físicos, materiales y financieros que utiliza.

Hay que pensar que los recursos siempre resultarán escasos si se quieren alcanzar logros significativos que impliquen mayor igualdad de oportunidades y una sociedad integrada por ciudadanos responsables, bien formados y comprometidos con el desarrollo de la Nación.

Teniendo en cuenta que la Región invirtió 81.900 M de US. en el año 2000, se estima que, para cumplir las nuevas metas de calidad y equidad, deberá gastar alrededor de 13.500 M de

US. más por año entre 2005-2015 puesto que se calcula que para el 2015 tendrá que invertir casi 150.000M de US.

Hasta ahora, se han practicado diversas opciones para mejorar la asignación y el uso de los recursos financieros públicos en orden a facilitar la implementación de los cambios:

- Aumento de los presupuestos educativos: Por ej, en Argentina, en diciembre de 2005, se promulgó la Ley 26075 sobre financiamiento educativo que propuso un incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar el 6% del PIB para el año 2010.
- Subsidio a la demanda: Aprovecha mecanismos de mercado para financiar a las escuelas en proporción a los alumnos que logra captar y mantener en el sistema.
- Asignación de premios: En base a evaluaciones estandarizadas que miden la evolución de las escuelas en términos de logros de aprendizaje en competencias básicas de lenguaje y matemáticas y que estimulan al personal directivo y docente a reforzar el aprendizaje de los alumnos.
- Competencias interescolares: Con el objetivo de financiar proyectos de pequeña escala, proyectos diseñados e implementados por directivos y docentes que se hacen responsables por el impacto de los recursos asignados.
- Distribución del gasto por nivel educativo: Puesto que un alumno de nivel universitario resulta mucho más caro que un alumno de nivel primario y, por lo general, puede contribuir con los costos de su educación.
- Transferencia directa a familias de escasos recursos: Son programas recientes que tratan de ayudar económicamente a las familias que tienen niños en edad escolar. Esos programas ofrecen, a veces, subsidios adicionales para el pago de costos de transporte y de adquisición de materiales.

A esos recursos es necesario agregar el aporte del gasto privado que en muchos países de América Latina supera el % del PIB que los privados gastan en los países de la OCDE. Las familias contribuyen al financiamiento de la educación con gastos asociados a la asistencia escolar (libros, transporte, uniforme escolar); con el costo de oportunidad de niños y de jóvenes que no trabajan porque están dedicados a estudiar; con el pago de aranceles, etc. No obstante, es probable que ese aporte provenga mayoritariamente de familias de nivel socioeconómico medio-alto, donde se verifica un mejor rendimiento en el nivel de aprendizaje de los estudiantes. Esta

situación contribuye al aumento de la brecha en logros educacionales según sea el estrato social de las familias de los alumnos.

Por otra parte, es determinante al momento de recaudar fondos involucrar a empresarios en el quehacer de la escuela; realizar proyectos de mejora; apoyar la implementación de reformas curriculares y reforzar aspectos vocacionales.

Los empresarios serán los principales beneficiados cuando tengan que contratar personal capacitado para adaptarse al cambio tecnológico por eso es importante establecer alianzas con el sector productivo para que contribuyan al sostenimiento de escuelas orientadas a la formación profesional. Además, desde el punto de vista académico, el sector productivo podrá sugerir la enseñanza de determinados contenidos que permitan articular el mundo de la educación con el mundo del trabajo. En América Latina es poco lo que se ha hecho en esta materia.

7 CONCLUSIÓN

Hemos tratado prácticamente todos los temas que interesan a la política educativa actual y que muestran los problemas, las tendencias y los desafíos que los gobiernos latinoamericanos deben enfrentar en el corto plazo. Sólo nos falta relatar las reformas realizadas en el nivel de estudios superiores y que no podemos tratar por razones de espacio.

A modo de palabras finales queremos citar al Prof. Gago Huguet (1995) porque creemos que su consejo, formulado en una reunión de universitarios, aún tienen vigencia y nos puede ayudar a enfrentar con esperanza los desafíos que tenemos que vencer para mejorar la calidad de todos los niveles del sistema:

El desafío fundamental de nuestras universidades (y de nuestras escuelas) sólo está de paso por los problemas del dinero insuficiente, del personal descalificado, de los rutinarios planes de estudio, de la investigación irrelevante, de las bibliotecas y centros de información caducos, del gasto ineficiente y de muchos otros para llegar al problema central: el de las actitudes.

El verdadero desafío es cambiar las actitudes y los comportamientos cotidianos de cada protagonista del quehacer educativo... Por eso soy optimista porque es un problema que ya se ha resuelto antes, que se ha podido resolver por la mayoría... a pesar de todo.

TEMAS, TENDÊNCIAS, QUESTÕES E DESAFIOS DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA.

UM OLHAR A PARTIR DA ARGENTINA

RESUMO

Sem dúvida, "Temas, tendências, questões e desafios de políticas de educação na América Latina" é um conteúdo muito amplo para ser abordado sem fazer alguns esclarecimentos. Propomo-nos a relacionar as mudanças mais significativas que estão sendo feitas nos sistemas de ensino latino-americanos como referência o que está acontecendo na Argentina. Além disso, no espaço que nos deu nesta publicação não podemos abarcar tudo o que gostaríamos. Se tivesse feito, teríamos ultrapassado os objetivos do presente estudo comparativo. Então, nós nos limitamos a abordar algumas questões fundamentais: o princípio da igualdade de oportunidades e coesão social; descentralização dos sistemas de ensino a nível institucional; a qualidade das questões de educação e de capital próprio; da carreira docente e de recursos financeiros. Restaram para outra ocasião reformas implementadas em nível da educação superior.

Palavras-chave: América Latina; políticas de educação; descentralização; qualidade; equidade.

REFERENCIAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad**. 2. ed. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1996.

_____. (CEPAL). **Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005.

DEVÉS VALDÉS, Eduardo. **Cartas a la intelectualidad. Estudiantes universitarias y profesionales del conocimiento de América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Ed. Grafitti, 2007.

FERNÁNDEZ, Soria; JUAN, Manuel. **Manual de política y legislación educativas**. Madrid: Síntesis, 1999.

GAGO HUGUET, Antonio. **A pesar de todo... En La universidad latinoamericana ante los nuevos escenarios de la región**. México: Universidad Iberoamericana-UDUAL, p. 471-480, 1995.

LLACH, Juan José. Escuelas ricas para los pobres. Texto de la disertación realizada en sesión pública de la Academia Nacional de Educación el 5 de julio de 2004 con motivo de su incorporación formal. **Boletín de la Academia Nacional de Educación**, n. 57. Bs. As, 2004.

MAYOR, Federico. **Prólogo. En Schiefelbein y Tedesco. Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina**. Buenos Aires: Santillana, 1995.



Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT). **Documento para el debate: Ley de Educación Nacional.** Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa. Buenos Aires: MECyT, 2006.

_____. Instituto Nacional de Formación Docente. **Hacia un acuerdo sobre la institucionalidad del sistema de formación docente en la Argentina.** Buenos Aires: MEN, 2008.

_____. **Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina.** Bs. Aires: Consejo Federal Educación, 2008.

MUSCARÁ, Francisco. **Transformación Educativa I: Sistema educativo.** Mendoza: Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, 2010.

_____. **Transformación Educativa II: Educación Superior.** Mendoza: Facultad de Filosofía Y Letras, UNCuyo, 2010.

SCHIEFELBEIN, E.; TEDESCO, J.C. **Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina.** Buenos Aires: Santillana, 1995.

SCHWARTZMAN, S.; COX, Cristián. **Políticas educativas y cohesión social en América Latina.** Colección CIEPLAN. Santiago de Chile: Ed. Uqbar, 2009.

VAILLANT, Denise (2009). La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas sobre reformas que funcionan. En: SCHWARTZMAN, S.; COX, Cristián. **Políticas educativas y cohesión social en América Latina.** Colección CIEPLAN. Santiago de Chile: Ed. Uqbar, p. 131-175, 2009.

Recebido em 01 de outubro de 2015. Aprovado em 10 de novembro de 2015.