

# Influencia del Banco Mundial y la CEPAL en las tendencias educativas recientes en algunos países latinoamericanos

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXI, núm. 4, pp. 55-97

Manuel Sánchez Cerón\*

## RESUMEN

Presenta un panorama general de las transformaciones más recientes en los sistemas educativos latinoamericanos, y centra su atención en tres países: Brasil, Chile y México. Su objetivo es analizar los cambios más significativos en las políticas educativas desde la perspectiva de los criterios y lineamientos vigentes en el discurso educativo actual, pero particularmente de las recomendaciones del Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), esta última de gran influencia en la región. El estudio es de carácter exploratorio; sin embargo, puntualiza cómo las propuestas de los organismos financieros internacionales impulsan y dan direccionalidad a las reformas educativas actuales en estos países. El periodo que se estudia corresponde a las décadas de los ochenta y noventa en los países señalados. En una primera parte se revisan las propuestas tanto del BM como de la CEPAL destacando las prioridades que promueven estos organismos y posteriormente se analiza cómo estas propuestas se incorporan en las transformaciones educativas de los países objeto de estudio.

## ABSTRACT

This work presents a general panorama of the most recently transformations in latin american educative systems and at the same time points out this particular phenomenon in three countries: Brazil, Chile and Mexico. Its objective is analyse the most important changes in the education policies since the perspective of the present speech and specially the recommendations of the World Bank (WB) and the influence of the Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Nevertheless, the work is an exploratory study punctuate the perspective of how the international financial organisms impulse and orient the reacently educative reforms in the latin american countries during two decades: the eighties and the nineties. In the first part the work reviews the proposal of the WB and the CEPAL and names the priorities that these organisms impel and afterwards the study shows how these suggestions are incorporated to the educative systems in Latin American.

---

\* Profesor en la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 211 de Puebla.

## INTRODUCCIÓN

La crisis económica que enfrentan los países de América Latina, particularmente en algunos casos de manera dramática, ha afectado a las políticas sociales en la región, entre las cuales se encuentra la educación. El renglón de sus recursos ha deteriorado a los sistemas educativos latinoamericanos; sin embargo, la situación por la que atraviesan no es sólo resultado de su vinculación con los recursos destinados a este sector, sino con todo un proceso de deterioro social auspiciado por las políticas de ajuste puestas en marcha en el continente.<sup>1</sup>

El ajuste a las economías latinoamericanas en la década de los ochenta dio como resultado una situación crítica que puso de manifiesto que la región atravesaba por un periodo muy prolongado de tensión, lo cual hizo que reflexionara sobre sus condiciones frente al mundo desarrollado. En este marco, el ajuste económico, la deuda externa y las propuestas neoliberales cobraron cuerpo y obligaron a revisar las políticas educativas y sus referentes: las reformas efectuadas en los últimos años, así como las condiciones en que los países latinoamericanos las han enfrentado.<sup>2</sup>

El debate en los ochenta 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 de sus repercusiones en América Latina. La relevancia de este debate se ha centrado por lo menos en dos perspectivas.

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.

---

<sup>1</sup> En México, por ejemplo, el espejismo del desarrollo a fines de la década de los sesenta y las transformaciones en la estructura social mostraba ya en estos años que la sociedad mexicana estaba frente al derrumbe de la ilusión del desarrollo.

<sup>2</sup> Hay que señalar que 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 términos de desventajas y la incidencia del ajuste en los proyectos educativos que han provocado la búsqueda de soluciones rápidas y baratas con la idea de no ver estas problemáticas como males endémicos y desafíos a enfrentar (véase Arango *et al.*, 1991).

2) La vigencia de la alternativa de reforma económica y la redefinición del Estado que ha sido acompañada por la desmovilización y la despolitización junto a la potencialidad de la sociedad civil que puede asumir la ejecución de las tareas sociales, las cuales antes eran responsabilidad del Estado.

En esta perspectiva, la educación en la década de los ochenta mostraba el siguiente panorama:

- a) La disminución de los gastos orientados a este sector.
- b) El incremento de los índices de deserción y repitencia denominados rezagos educativos.
- c) El deterioro de la calidad de la educación.
- d) El estancamiento de los procesos educativos, y
- e) Mayores presiones de la sociedad sobre la educación pública.

En este contexto no se duda del papel que juega el Estado en la educación; sin embargo, las discusiones en los noventa se orientaron, por un lado, hacia su calidad y, por otro, a la incapacidad del Estado para resolverla en el contexto de la crisis. En este sentido, los cambios que han venido marcando a las políticas educativas están atravesados por criterios, recomendaciones y condiciones establecidos por los organismos internacionales de financiamiento, entre los cuales están el Banco Mundial (BM)<sup>3</sup> y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En este contexto de profundas transformaciones económicas, políticas y sociales en los sistemas educativos, se puede observar que sus cambios y reformas tienen como referentes y supuestos las propuestas del discurso internacional, orientado e impulsado por las agencias internacionales de financiamiento.

---

<sup>3</sup> 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 devastada 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 de apoyo para equilibrar la balanza de pagos de los países que enfrentaban desequilibrios.

## I. POLÍTICA EDUCATIVA DEL BM

El BM es uno de los organismos especializados dentro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), creado como uno de los pilares de orden económico de la posguerra; es propiedad de sus países miembros, y su función es 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 el 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 la implantación de proyectos en el nivel mundial comprometidos con los países más desarrollados.

En la década de los setenta, el BM diseñó una política específica hacia el sector educativo de sus países miembros, y elaboró documentos que rigen sus políticas hacia este sector (Bracho, 1993: 61-88), inaugurando así su preocupación por la educación. En estos años, cuando el BM manifestó su interés por los sistemas educativos, los países de la región mostraron una expansión de los mismos asociada a sus ideas. Sus preocupaciones 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, resultado del crecimiento demográfico.

Por otro lado, en esta época, los países miembros del BM estaban comprometidos con la universalización de la educación primaria, de manera que sus preocupaciones se orientaron a la acelerada expansión de los sistemas educativos y hacia la atención a los problemas de la pobreza. Así, las recomendaciones que hacía a sus miembros partían de la idea de cubrir la demanda; los lineamientos que marcaba eran:

- 1) La reducción de los costos educativos mediante la formación extraescolar.
- 2) Favorecer una educación más eficaz y productiva por la vía de la reforma a los planes de estudio utilizando técnicas como la radio, la televisión y la instrucción programada.

- 3) La exploración de nuevas formas de financiamiento, y
- 4) Estudios de gestión para mejorar la planificación y la fiscalización de los sistemas educativos (*ibid.*: 66).

Asimismo, los esfuerzos del BM en la región buscaban fomentar la educación bajo los siguientes principios:

- 1) Poner al alcance de todos por lo menos el mínimo de educación básica.
- 2) Utilizar criterios selectivos para la educación y la capacitación.
- 3) Contemplar al sistema educativo como una entidad integrada, y
- 4) La búsqueda de la igualdad de oportunidades para la educación (*ibid.*: 68-69).

Indudablemente, estos criterios constituyeron las líneas sobre las cuales se gestaron y desarrollaron los proyectos educativos de los años setenta en la región, y el crecimiento educativo fue la prioridad fundamental para la mayoría de los países latinoamericanos.<sup>4</sup>

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 otra, como 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 inaugurados en América Latina en los sesenta y setenta y las políticas económicas que siguieron los países de la región, provocaron como primer hecho

---

<sup>4</sup> 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 esta década, 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 (Mendoza, 1996: 123-124).

evidente, desde cualquier punto de vista, la reducción de los recursos destinados al sector educativo. En tal sentido, se puede señalar que como resultado de este profundo proceso de ajuste se cancelaron los proyectos de expansión educativa, que hasta la década de los setenta fueron las recomendaciones de los mismos organismos internacionales.<sup>5</sup> En esta perspectiva, los ajustes económicos exigieron que las políticas educativas renunciaran a la expansión educativa en el contexto de la reestructuración económica, con una férrea contención a la demanda por medio de un discurso que asume la noción de la calidad en la educación.<sup>6</sup>

Una revisión somera permite observar que en el periodo de puesta en marcha de las políticas de ajuste, en general, éstas han impactado severamente a los sistemas educativos latinoamericanos. Por otra parte, las propuestas educativas en la región se ubican en el contexto de la reestructuración económica y, en particular, las reformas educativas se rigen por las lógicas que impulsan los organismos financieros internacionales.

Sin embargo, hay que señalar que, a partir de los ochenta, los proyectos y los programas que más apoyo han recibido del BM han sido los relativos a la educación básica, capacitación de maestros, alfabetización, mejoramiento cualitativo y cuantitativo del acceso de los pobres a la educación, así como la eficiencia interna y externa de las instituciones con el fin de incrementar la productividad.

---

<sup>5</sup> Bracho (1993) 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 dan independencia y responsabilidad a los planteles escolares.

<sup>6</sup> Asimismo, hay que señalar que las políticas de ajuste promueven la restricción del incremento de profesores en los sistemas educativos de la región, así como del personal de apoyo a los servicios educativos. De la misma manera se busca la reducción del gasto general orientado al mantenimiento de los establecimientos educativos para focalizarlo a los sectores de extrema pobreza, convertidos en factor crítico que promueve en el largo plazo el debilitamiento de los sistemas educativos de la región.

## II. PROPUESTA EDUCATIVA DE LA CEPAL

En relación con la CEPAL, es necesario señalar por lo menos dos elementos: por un lado, su origen en la posguerra y, por otro, sus propuestas. Este organismo fue constituido a fines de los años cuarenta, cuando en América Latina se sentían los efectos de la crisis de la posguerra, 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.

Hay que considerar que, por otro lado, en América Latina se había dado ya un cierto grado de industrialización en algunos países, 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. La primera se identificó con el crecimiento del comercio mundial desde la segunda mitad del siglo XIX y la segunda 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 todo esto, la CEPAL es una institución organizada para responder a las demandas de análisis y asesoría de los gobiernos de la región. Sin embargo, su condición de organismo dependiente de la ONU impide que asuma posturas radicales, lo que al mismo tiempo alienta que profundice sobre las cuestiones técnicas. Si bien es una institución al servicio de los gobiernos latinoamericanos que 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 en América Latina por dos razones: por un lado, la región se caracteriza por la puesta en marcha de políticas de ajuste económico 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 países (CEPAL-UNESCO, 1992).

Para la CEPAL, la competitividad internacional —exigencia del neoliberalismo— es el sustento sobre el cual se puede construir una nueva ciudadanía, a partir de su propuesta. Lograr estos objetivos exige, desde el punto de vista de este organismo, un nuevo tipo de relación entre la educación y la producción (*ibid.*). Con esta tesis se busca reubicar a la educación frente al trabajo. Por ello, los desafíos que plantea son del 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.

Esta estrategia plantea, en un primer momento, la descentralización para favorecer una mayor autonomía de las escuelas y capacidad de gestión. Por un lado, la propuesta busca la autonomía de las instituciones y, por otro, promueve la gestión de proyectos en los sistemas educativos que generen nuevas condiciones internas de trabajo.

Desde los años ochenta, la CEPAL viene definiendo una agenda de reformas de políticas públicas para la región que apuntan hacia la tesis de una transformación productiva con equidad. Su orientación se resume en tres aspectos que le dan 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 con equidad.

En 1990, la propuesta de la CEPAL (“Transformación productiva con equidad”), permitió la elaboración de una iniciativa educativa congruente con aquella, la cual se ha puesto en marcha en los países de la región y tiene como condiciones: a) abrir las instituciones educa-



tivas a las necesidades de la sociedad; b) favorecer una gestión responsable que enfrente un tejido social complejo, y c) dignificar y profesionalizar la carrera magisterial.

Si bien esta propuesta se generó como documento a principios de los noventa, los sistemas educativos latinoamericanos habían iniciado ya un lento avance hacia la descentralización educativa como vía para mejorar la educación. Los cambios recientes efectuados en los distintos países de la región son el resultado del ajuste económico impulsado por los organismos internacionales de financiamiento y su consolidación promovida por la CEPAL.

A principios de los ochenta, la región entró en una severa crisis de larga duración, producto de la reestructuración capitalista, y sus consecuencias muestran en los distintos ámbitos sociales efectos devastadores. Los resultados del proyecto desarrollista revelan resultados negativos si se atiende a criterios que el pensamiento dominante preconiza como 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 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 neoliberal en el ámbito educativo preconiza dos líneas: por un lado, la tendencia privatizadora de la educación a partir de la crítica a los sistemas educativos públicos y, por otro, su reorganización sustentada en la flexibilidad y la diversificación de la oferta educativa para competir en el mercado. Estas tesis justifican la propuesta de promover retribuciones diferenciadas para los educadores que demuestren mejor desempeño. El reconocimiento a éste ha permeado las iniciativas educativas de la región, lo cual ha sido apoyado por los organismos internacionales de financiamiento. En efecto, una revisión de los cambios educativos y sus supuestos provienen de ellos. Asimismo, en este sentido, el discurso educativo neoliberal ha cobrado consistencia en el continente a través de la difusión de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).

El discurso educativo neoliberal ha sido asumido en las reformas hechas en la región en los años ochenta y noventa, aceptando la direccionalidad impuesta por las directrices internacionales sobre

este fenómeno. Todas las propuestas educativas tienen hoy una coherencia significativa en términos, por ejemplo, de las iniciativas de descentralización en el marco de las condiciones específicas de los países latinoamericanos.

La CEPAL, como se ha señalado renglones arriba, se propone alcanzar dos objetivos: por un lado, la formación de una nueva ciudadanía, la cual está asociada a la competitividad internacional, que es el segundo objetivo. El primero, señala el organismo, implica dos desafíos: la distribución equitativa del conocimiento a través del 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. De esta manera, los criterios que propone para alcanzar los objetivos anteriores se sustentan en una reforma institucional que implique la descentralización para favorecer la autonomía la cual, para la CEPAL, significa promover en las instituciones sentido de proyecto, identidad institucional e iniciativa, pero fundamentalmente capacidad de gestión que promueva procesos de descentralización en la educación.

Por otra parte, este organismo propone dos planos para orientar sus criterios y alcanzar los objetivos: la equidad y el desempeño; el primero, definido como igualdad de oportunidades frente a la oferta y la demanda, así como el desempeño que apunta hacia la eficacia, y el segundo, la evaluación del rendimiento, los cuales son al mismo tiempo las propuestas centrales del proyecto neoliberal asociado al fortalecimiento de las propuestas del conservadurismo.

### **III. TENDENCIAS EDUCATIVAS RECIENTES EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS**

Los proyectos educativos latinoamericanos en la década de los ochenta iniciaron un derrotero cuyos ejes fueron las propuestas de los organismos internacionales. En efecto, como se apuntó en el apartado anterior, ya en 1990 la CEPAL había presentado a los países de la región una estrategia de transformación en el marco de las políticas de ajuste, la cual ha sido apoyada con financiamiento del BM y se ha convertido en el eje articulador de los cambios en el continente.

Por su parte, la propuesta educativa de la CEPAL tiene como objetivos construir una nueva ciudadanía y desarrollar la competitividad en el plano institucional, es decir, en la escuela. Estos objetivos apuntan hacia la reorganización de los sistemas educativos vigentes, sobre todo de la gestión educativa orientada por la descentralización para dar mayor autonomía a las escuelas públicas.

Si bien la descentralización de los sistemas educativos cobró cuerpo en el discurso de la CEPAL en los noventa, ésta había ganado consenso en la medida en que ya se había planteado en los setenta como posibilidad para resolver la crisis económica que enfrentaba la región.

La descentralización, tanto en México como en otros países de América Latina, tuvo como premisa las propuestas que responden a la reestructuración capitalista que ha tenido avances significativos en otros sistemas educativos de la región.<sup>7</sup> Esta reestructuración en los setenta demandó la reorganización global de la sociedad. Sus premisas se sustentan en el pensamiento neoliberal surgido en la posguerra como una crítica a la hegemonía del Estado benefactor en Europa. Este pensamiento desarrolló todo un planteo que había de cobrar realidad con la crisis estructural en los setenta.

La iniciativa de la CEPAL, en el contexto de la crisis, asociaba sus objetivos a la idea de promover la descentralización como vía para lograr la competitividad. Sin embargo, estas propuestas ya se habían planteado mucho antes. En efecto, desde las primeras manifestaciones de la crisis en los setenta se observaba la necesidad de alcanzar la competitividad para rearticularse al desarrollo del capital.

Por otro lado, la competitividad —otra de las nociones de la CEPAL— es un concepto urgente y emergente cuya función, entre otras, consistía en demostrar que las políticas neoliberales puestas en marcha en la región eran la respuesta viable a la crisis que enfrentaban los países menos desarrollados.

---

<sup>7</sup> Argentina, por ejemplo, inició la descentralización educativa después de la caída del gobierno peronista, es decir, a mediados de los cincuenta. Proceso que, en un largo periodo, pudo concretarse en los noventa. Esto permite observar cómo las propuestas de los organismos internacionales van avanzando en la región como resultado de dilatados procesos de condicionamiento social que permiten que estos proyectos puedan cobrar realidad en la sociedad.

En todo este complejo entramado social, el BM ha desempeñado un importante papel en el diseño de políticas educativas en la región. En efecto, su política sectorial en los noventa está marcada por el apoyo diferenciado a los distintos sectores educativos. En este sentido, la embestida de su política se orienta hacia la ampliación de la responsabilidad y capacidad de respuesta de los sistemas educativos públicos. Esta idea manifiesta, por un lado, la renuncia a la prioridad de la pobreza y, por otro, el alejamiento de la expansión educativa, rasgos característicos de los sesenta y setenta.

En los noventa, la política del BM apoyó a la educación básica y dentro de ésta a la primaria. Sin embargo, su interés se orientó hacia la calidad y el reforzamiento de los mecanismos de independencia y responsabilidad de las escuelas. Así, la calidad, como requisito esencial de los sistemas educativos es un elemento central que ha permeado las reformas educativas de los distintos países de la región.

El cuadro 1 resume su política sectorial en tres décadas.

**CUADRO 1**  
**Política educativa del Banco Mundial en educación básica**

<i>Décadas</i>	<i>Prioridades</i>	<i>Criterios</i>
1970	Redefinición de la educación básica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Considerar la educación primaria formal sólo como una parte del sistema educativo.</li> <li>b) Reconsiderar la edad de ingreso y duración de los estudios.</li> <li>c) Introducir cambios en la formación de maestros. Regionalizar los contenidos educativos.</li> <li>d) Usar la lengua materna para la enseñanza básica.</li> <li>e) Apoyar los procesos educativos a través de los medios de comunicación.</li> <li>f)</li> </ul>
	Financiamiento y administración.	a) Explorar fuentes alternativas de financiamiento en la educación particularmente posbásica.
	Eficiencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Definir los objetivos y las normas de rendimiento de los sistemas educativos.</li> <li>b) Establecer formas de calificación de profesores. Mejorar la planeación y la administración educativa.</li> <li>c)</li> </ul>

<i>Décadas</i>	<i>Prioridades</i>	<i>Criterios</i>
1980	Necesidades básicas.	a) Educación básica para adquirir conocimientos, actitudes y valores. b) Educación básica para alcanzar otras necesidades como alimentación, vivienda, etc. c) Educación básica para acelerar el desarrollo a través del trabajo.
	Sector urbano.	a) Materiales educativos pertinentes. b) Adecuada distribución de materiales escolares.
	Sector rural.	a) Aumentar la calidad y eficiencia de este sector.
	Administración	a) Flexibilizar la oferta educativa. b) Mejorar la eficiencia y la calidad.
1990	Prioridad a la educación básica.	a) Realizar ajustes estructurales. b) Atención a la educación primaria y a las necesidades básicas de aprendizaje.
	Reforzar mecanismos de independencia.	a) Aumentar la responsabilidad y la 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:** Elaborado a partir de Bracho, 1993.

En este estudio, de carácter sociológico, se asume que la situación que América Latina ha enfrenado en las últimas dos décadas es de enorme complejidad, lo cual plantea desafíos teóricos que presentan dificultades para la comprensión del fenómeno educativo en la región y sus recientes transformaciones. No obstante, reconoce tres niveles que se corresponden con la situación de crisis reciente. En principio, el nivel económico asociado al endeudamiento externo que, por su profundidad y duración, es el fenómeno más importante para

el continente; por otro, el nivel político vinculado al anterior cuya expresión es el desmantelamiento del Estado benefactor y el nivel educativo que es motivo de este trabajo.

Las transformaciones educativas se incrustan en procesos de cambios estructurales profundos, los cuales están asociados al impulso que promueven los organismos de financiamiento internacional. Estos cambios no son iguales en los países latinoamericanos; sin embargo, siguen lineamientos que al establecerse en los distintos países transforman los sistemas educativos. No obstante la similitud de las propuestas del BM y la CEPAL, las respuestas asumen y privilegian algunas líneas del discurso educativo actual. Por ello, este trabajo se propuso el análisis de la gestión, que ha sido uno de los fenómenos más importantes que están transformando el sistema educativo brasileño después de la dictadura, tendencia que asume las directrices del BM como se muestra en el trabajo. El caso de Chile, por su parte, presenta una de las reformas más complejas que se han impulsado con fuerza desde la declinación de la dictadura militar y posteriormente continuada por los gobiernos de la transición democrática. Esta reforma muestra cómo se asocia, por ejemplo, la cuestión de la descentralización y las propuestas de mejoramiento de la calidad de la educación. Por su parte, el caso de México presenta una de las formas de descentralización que se ha denominado federalismo educativo, el cual está asociado a las políticas de calidad impulsadas por el BM y la CEPAL. No obstante, hay que señalar que la descentralización tenía un camino ya recorrido desde la década de los setenta.

### **A. La gestión en la escuela básica después de la dictadura militar en Brasil**

Una referencia necesaria que antecede a los cambios en las orientaciones educativas en Brasil es caracterizar la política económica del gobierno militar (1964-1985), la cual atravesó por dos periodos: por un lado, durante la primera fase de la llegada de los militares al poder se construyó un proyecto de modernización estatal sustentado en una reforma fiscal consecuente con las premisas del neoliberalismo, incluso sin una deuda externa pesada, que favoreció un adelgazamiento

del Estado; y, por otro, la segunda fase de declinación y agotamiento del régimen militar y posteriormente la transición democrática, la cual se distinguió por una negociación política muy compleja que buscaba dar salida a la dictadura e iniciar su retiro del poder.

Este último periodo en Brasil, como en la mayoría de los países de América Latina, se distinguió por una expansión cuantitativa de la educación favorecida por la búsqueda de la legitimidad del régimen. Además, hay que agregar que la política educativa durante la primera fase del gobierno militar adoptó una forma tecnocrática, la cual promovió una propuesta educativa que asumía que la cuestión social constituía un aspecto técnico; esta fase se singularizó por una represión brutal con un severo control político e ideológico que buscaba eliminar la crítica. De hecho, en los años del apogeo de la dictadura (1968-1971), el régimen impulsó reformas educativas sustentadas en la teoría del capital humano, que posteriormente se consolidaría en el resto de los países de la región.

La fase de la declinación y el agotamiento del régimen autoritario se expresó en un largo proceso de crisis económica y política que condujo al retiro de las fuerzas armadas del poder. Sin embargo, se habían generado ya las condiciones para la instauración de las propuestas neoliberales en los noventa (véase Willington, 1995: 45-56). En este contexto, y apoyándose fundamentalmente en las propuestas de los organismos internacionales, se impulsaron las nuevas formas de gestión orientadas por la calidad, las cuales, si bien favorecían la participación, también permitían la reorientación de este sistema educativo en función de los presupuestos internacionales.

Las propuestas de los organismos internacionales para mejorar la calidad de la educación ha promovido en los países de la región diversos mecanismos para poner en marcha estas políticas, cuya finalidad es darle direccionalidad a la educación. El caso de Brasil, por ejemplo, muestra cómo busca mejorar la calidad de la educación. Tiene como rasgo característico una férrea centralización administrativa que no permite flexibilizar su sistema educativo. Sin embargo, este país, el más grande de la región, ha puesto en marcha estrategias que se sustentan en la idea de que el mejoramiento de la educación puede partir del interés de quienes dirigen la educación en las escuelas: los directivos. La elección de los directores de escuela, sobre todo en

los estados más atrasados, se basa en indicadores políticos; es decir, es una práctica autoritaria y clientelista que hace que el nombramiento de estos funcionarios fortalezca la falta de compromiso con la institución por la ausencia de rendición de cuentas de la administración escolar a la comunidad (Namo de Mello y da Silva, 1994).

A mediados de los años ochenta, como se apuntó renglones arriba, Brasil atravesó por un proceso de institucionalización democrática y de ampliación de los canales de participación de la sociedad civil. El aparato estatal brasileño, históricamente centralizado, tendió a configurar una nueva visión para solucionar los problemas de la calidad de la enseñanza básica. En este sentido, uno de los cambios más importantes que se están desarrollando en esta dirección es el reconocimiento de la fragilidad del aparato administrativo del sistema educativo y la búsqueda de nuevos patrones de gestión que favorezcan una participación más efectiva de los usuarios en la planificación y el control de los servicios públicos.

A principios de 1991 el gobierno del estado de Minas Gerais<sup>8</sup> busca romper con el patrón de gestión altamente centralizado, desarrollando una nueva forma de administrar la gestión educativa, para lo cual parte de la tesis de que la educación puede mejorar a partir de quienes la dirigen y administran. La filosofía que inspira a este proyecto denominado Selección Competitiva de Directores de Escuela (SECOM), está relacionada con la reflexión sobre las nuevas formas de gestión de las políticas públicas inspiradas en las propuestas de los organismos internacionales que se remiten al cuestionamiento del papel del Estado en la educación. Debate que está inserto en la discusión sobre la crisis del Estado de bienestar.

---

<sup>8</sup> Minas Gerais, uno de los estados más grandes de Brasil, ha desarrollado una innovación de carácter administrativo, cuya finalidad es el fortalecimiento de la unidad escolar que permita la apertura de un espacio de participación para que la comunidad escolar desarrolle opciones para mejorar la calidad de la educación. Este proyecto se ha denominado Selección Competitiva de Directores de Escuela (SECOM). Sus objetivos son, por un lado, técnicos, los cuales sugieren que los méritos de los directores han de expresarse con conocimientos, competencia profesional y capacidad de liderazgo que busque garantizar la calidad de la educación; y, por otro, políticos, que pretenden revertir la práctica tradicional del nombramiento de directores a partir de factores políticos e institucionales que consideran la participación efectiva de la comunidad buscando facilitar el fortalecimiento de la escuela y su responsabilidad en la calidad de sus servicios con la colaboración de sus usuarios. En otras palabras, SECOM constituye una nueva forma de elegir a los directores de escuela combinando el criterio de conocimiento y competencia profesional con el liderazgo, comprometiendo la participación de la comunidad escolar (*ibid.*).



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, frente a una ruptura a finales de los años noventa, la cual, por otro lado, ha sido común en Brasil después de la dictadura militar.

A principios de los ochenta, las orientaciones de la política educativa se enmarcaban —como lo plantea el BM— en la participación. 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, así como elevar la calidad de la educación, cuestión que está presente en el discurso educativo actual. En este sentido, la preocupación por incrementar la responsabilidad de las escuelas ante sus usuarios ha permitido imprimir a la educación un amplio contenido de participación en las relaciones internas de la escuela. Asimismo, la búsqueda de la eficiencia y la productividad muestran, como contrapartida, el saldo del periodo desarrollista: la baja calidad, la repitencia y la deserción; obstáculos que, según las propuestas de la CEPAL, impiden garantizar la equidad.<sup>9</sup>

El desarrollo de esta propuesta de innovación en Brasil se puede entender en el marco de su origen y contexto, los cuales favorecieron su puesta en marcha. El proyecto se originó con una alianza entre los poderes legislativo y ejecutivo.<sup>10</sup> Al inicio de los ochenta Brasil vivía un periodo en el que la transición hacia la democracia afectaba a innu-

---

<sup>9</sup> En el marco de estas propuestas, auspiciadas por los organismos internacionales, se desarrolla en Minas Gerais el proyecto de SECOM, sustentado 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 gestión educativa y la capacitación del personal que oriente la gestión de la escuela. El segundo se sustenta en la creación de un sistema estatal de evaluación externa de los aprendizajes de los alumnos que sean la base para las acciones de compensación educativa, la evaluación del currículo, la revisión de la carrera del magisterio, la realización de un amplio programa de descentralización y un eje muy importante acorde con la propuesta de la CEPAL: la creación de sistemas de cooperación permanente con universidades, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras instituciones de formación de profesionales.

<sup>10</sup> Alianza que es poco común en Brasil, particularmente cuando se trata de medidas educativas que no tiendan a privilegiar a grupos políticos locales importantes. En este sentido, es necesario recordar que los sindicatos de profesores 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 (véase Namó de Mello y da Silva, 1994).

merables 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 fundamentalmente con criterios políticos<sup>11</sup> más que académicos.<sup>12</sup>

La particularidad de SECOM radica en que se originó en el parlamento estatal, durante la elaboración de una nueva constitución para el estado de Minas Gerais en 1988 (Paro, 1998). Esto 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, la sustentación política al interior del aparato institucional.<sup>13</sup>

Su propuesta de innovación 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 las tendencias recientes del discurso educativo internacional sobre los problemas que enfrenta la educación en general, por el otro, fueron los ejes que orientaron el diseño de esta propuesta. La alianza con la comunidad, con los padres de familia y el fortalecimiento de los consejos escolares son los elementos con los cuales se pretende romper las formas tradicionales de control escolar, porque su diseño parte de la reflexión que se ha venido haciendo sobre las nuevas formas de gestión en las políticas públicas.

En este contexto de transición democrática se inician nuevas formas de elección de directores en la escuela básica, fundamentadas en la necesidad de crear otros espacios para neutralizar y agotar las prácticas tradicionales, basadas en relaciones clientelares, práctica

---

<sup>11</sup> Sin embargo, en los ochenta, algunos estados importantes como São Paulo, entre otros, adoptaron formas de concursos con exámenes y títulos para seleccionar a los directores.

<sup>12</sup> Desde luego, existen modelos distintos para la elección de directores de escuela; en general se pueden señalar los siguientes: los directores elegidos con criterios políticos, las elecciones por medio de concursos académicos y la elección de directivos por criterios democráticos (véase Paro, 1998: 13-49).

<sup>13</sup> 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 etapa 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 (Namo de Mello y da Silva, 1994: 37).

dominante en la educación brasileña.<sup>14</sup> La elección de directores a través de procesos democráticos es, sin embargo, apenas una posibilidad de transformación, particularmente porque la sociedad brasileña tiene fuertes raíces autoritarias (Bambirra y dos Santos, 1991), y posee una cultura de relativa participación social. La escuela pública y su relación con la comunidad no tiene la tradición de participación en la coordinación de esfuerzos escolares. Hay informes<sup>15</sup> que muestran que las experiencias de elección de directores mediante procesos participativos son aisladas y aún no se han consolidado. A pesar de esto, las experiencias recientes en el estado de Minas Gerais, por ejemplo, demuestran importantes avances.

Estas modificaciones se ubican en el contexto de todo un proceso de cambio educativo promovido por los planteamientos del BM y la CEPAL, cuya idea es favorecer la autonomía de las instituciones educativas. Sin embargo, los resultados en los distintos países de la región han tomado direcciones diferentes, aunque se orientan hacia un mismo objetivo: favorecer la calidad de la educación, la cual se desarrolla a partir de la idea de que los directores pueden promover la calidad de la educación por medio de proyectos escolares apoyados en la participación de los profesores y de la comunidad.<sup>16</sup>

En resumen, en el caso de Brasil la escuela pública, esencialmente, nombra a los directivos con criterios de orden político; situación que responde, entre otros factores, a su historia fuertemente centralizada. Como resultado de un dilatado periodo de luchas de los profesores y

---

<sup>14</sup> Minas Gerais no es el único estado que busca romper estas formas de elegir directores de escuela; se están desarrollando experiencias con este mismo sustento en otros estados, particularmente en los del sudeste: Paraná, Santa Catarina, Río Grande do Sul, Goiás y São Paulo, entre otros.

<sup>15</sup> Paro (1998) señala diversos estudios entre los que se destacan Silva *et al.*, 1989 y Zabot, 1985.

<sup>16</sup> Por otro lado, esta propuesta de democratización al interior de las escuelas implica enfrentarse a la redistribución del poder que siempre ha estado centralizado en forma de una pirámide, construida desde el centro mismo de la organización escolar. La propuesta de proyectos educativos —como mecanismo para mejorar la calidad de la educación y su vinculación con la comunidad— tiende a aumentar el grado de concientización de los sujetos y busca, por un lado, destruir las prácticas de decisiones unilaterales de los directores de las escuelas y, por otro, favorecer los compromisos de los maestros con las escuelas públicas de este país.

de los directores de educación básica,<sup>17</sup> se están instituyendo nuevas formas para su nombramiento con criterios que intentan romper las prácticas clientelares.<sup>18</sup>

En todo este contexto de transformaciones económicas y sociales hay que señalar que cuando los países de la región reciben asesoría y financiamiento para desarrollar programas educativos, éstos son condicionados por las políticas que marcan los organismos internacionales; es decir, tanto el apoyo como el financiamiento se establecen en función de proyectos congruentes con sus criterios.

## **B. La reciente reforma educativa chilena**

Las políticas educativas en América Latina, particularmente en la década de los ochenta, enfrentaron una situación de aguda crisis como resultado de la reestructuración capitalista. Esta situación estuvo marcada por la propuesta de las agencias internacionales de financiamiento. En esta perspectiva es necesario destacar que en el caso de Chile, como se sabe, después de casi 17 años de dictadura (1973-1990), la oposición democrática desplazó al gobierno militar. Sin embargo, el cuadro de fuerzas resultantes produjo una situación muy conflictiva, lo cual generó que, a pesar del amplio apoyo social, el gobierno de la transición (1990-1994) tuviera como limitaciones, por un lado, la persistencia de un modelo económico de corte neoliberal diseñado para la exclusión y, por otro, una institucionalidad heredada por la Constitución de 1980 defendida por las fuerzas armadas.

El periodo que antecedió al régimen militar se caracterizó por un profundo programa de reformas. En efecto, el gobierno de Frei (1964-1970), proveniente de la democracia cristiana, impulsó cambios que provocaron una violenta reacción de las clases propietarias, las cuales, al mismo tiempo, no pudieron confrontar la movilización de las

---

<sup>17</sup> Otro ejemplo de esto es el caso de Goiânia en el estado de Goiás donde, desde 1987, también se inicia la elección de directores con criterios democráticos (véase Paro, 1998).

<sup>18</sup> En México la elección de directores de escuelas de la educación básica también se basa en indicadores políticos vinculados a lealtades políticas al Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE) y no en criterios académicos que, en este nivel, han constituido un obstáculo para desarrollar propuestas que tiendan a mejorar la calidad de la educación (véanse Cortina, 1989 y Sandoval Flores, 1992).

clases populares que desembocó en la constitución de la Unidad Popular (UP) y su proyecto encabezado por Allende (1970-1973).

El gobierno de Frei fue el primer gobierno democrático en América Latina surgido del impacto de la Revolución cubana, y posteriormente los mil días de la UP dieron origen a la más álgida crisis del Estado que polarizó a esta sociedad. 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, portador de una propuesta que buscaba detener un proyecto popular que amenazaba al capitalismo chileno. Una vez cumplida su fase de instauración pasó a refundar el capitalismo chileno, poniendo en marcha una reconversión económica de corte neoliberal que operaría profundos cambios en la estructura productiva.

El modelo de acumulación de capital durante la dictadura pasó de una economía orientada, en gran medida, al mercado interno con una fuerte presencia estatal, a una organización abierta a la economía mundial y privatizadora en extremo. En este proceso, 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 Pinochet había ejercido sobre el bloque dominante. En este contexto hay que señalar que los principales procesos que se operaron fueron:

- a) La reorganización acelerada de la representación política de las clases económicamente dominantes.
- b) El aislamiento progresivo de las estrategias insurreccionales y de las fuerzas que las impulsaban y
- c) El predominio de las opciones moderadas dentro de la oposición, particularmente del Partido Demócrata Cristiano (véase Tapia, 1991: 29-30).

En efecto, como se señaló renglones arriba, la caída del gobierno de la UP en 1973 bajo la dirección de las Fuerzas Armadas, permitió el ascenso de un gobierno militar que inició uno de los primeros proyectos neoliberales en América Latina; éste fue campo de cultivo para

una experiencia radical en la sociedad chilena en la que se puso en marcha un ajuste estructural que transformó a su sistema educativo.

Durante el gobierno militar se pueden reconocer dos tendencias educativas: la permanencia del desarrollismo y, posteriormente, el neoliberalismo. En efecto, al inicio del gobierno militar se observa un continuismo desarrollista (véase Núñez, 1983: 110), asociado a la Alianza para el Progreso (ALPRO); es decir, la propuesta, ligada a la política de los Estados Unidos cuya inspiración fue la expansión educativa bajo la responsabilidad y rectoría del Estado, la cual buscaba asegurar la igualdad de oportunidades educativas orientada a los requerimientos del desarrollo económico.

En este sentido, el planteamiento del desarrollismo era congruente con las políticas de acción que impulsaba el BM. En la década de los setenta, su política de financiamiento educativo estaba regida por la demanda, sustentada en la idea de que la expansión cuantitativa de los sistemas educativos se explicaba como producto del crecimiento demográfico y el cambio en la pirámide poblacional por la demanda de los servicios educativos (véase Bracho, 1993). En esta perspectiva, el BM centraba su preocupación en ésta y en cómo repercutía en el desarrollismo de esos años. Es decir, la expansión creaba problemas vinculados con los beneficios que se esperaban al incrementar la oferta. Este fenómeno provocó bajos niveles de calidad y eficiencia que se estimaron a través de la deserción y repitencia. Las propuestas del BM planteaban que los proyectos educativos debían buscar, por un lado, la reducción de los 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 técnicas como la radio, la televisión y la instrucción programada.<sup>19</sup>

El cuadro 2 resume las políticas del BM desde los años cuarenta hasta los noventa.

---

<sup>19</sup> Ya en los años setenta el BM planteaba también 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; propuestas que habían de cobrar realidad en los años noventa (véase, Bracho, 1993: 66).

## CUADRO 2 Políticas del Banco Mundial (BM)

<i>Décadas</i>	<i>Orientación de su política de pago</i>
1940	La reconstrucción de Europa y Japón devastados por la guerra.
1950	Apoyo a las necesidades de sus clientes en infraestructura.
1960	Préstamos en condiciones concesionadas a los países en desarrollo. a) Educación, formación técnica y profesional. b) Enseñanza secundaria general.
1970	Aliviar la pobreza. a) Educación como expresión de la demanda. b) Distribución educativa para atender a la pobreza. c) Compromiso con la universalización de la primaria para los años ochenta. d) Reducción de costos mediante formación extraescolar. e) Educación eficaz y productiva mediante la aplicación de programas y tecnología. f) Exploración de nuevas formas de financiamiento. g) Estudios de gestión para mejorar la planificación y fiscalización.
1980	Préstamos con base política.
1990	a) Mejorar la calidad y eficiencia de la educación, particularmente de la primaria. b) Aumentar la eficiencia y eficacia educativa.

Este núcleo del desarrollismo educativo estuvo presente en los primeros años de la dictadura militar chilena y reflejó su inercia, pero también mostró el avance de otro discurso que posteriormente había de ser hegemónico. Este desarrollismo de los primeros años de la dictadura militar fue permeado por el control autoritario cuyo sustento es la disciplina y el esfuerzo personal en el logro de los objetivos. En este sentido, el autoritarismo encontró, en su visión de la realidad, la lógica de la disciplina que sustenta la política de seguridad nacional.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> 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 una noción atemporal y supraclasista que desarrolla una estrategia de guerra permanente contra enemigos potenciales nacionales e internacionales. La seguridad nacional cumple con dos requisitos: primero, mantener una disciplina social y política férrea de unidad nacional, la cual supone la existencia de conflictos sociales contrarios al proyecto nacional; segundo, se parte de la existencia de una élite dirigente, conductora de la geopolítica es la fuerza armada nacional, la cual representa los valores e intereses permanentes de la nación (véase Piñeyro, 1994).

La segunda corriente que se perfiló y que finalmente dominó el espacio social fue el neoliberalismo. El planteamiento educativo que subyace en esta concepción enfatiza el modelo de la libre empresa, de la economía abierta y particularmente la reducción de la presencia estatal, y la restricción del gasto público en favor de las demandas de mercado. En esta lógica se integran como ejes del pensamiento educativo el abandono social de la escuela pública y la noción de competitividad como requisito del desarrollo educativo.

El proyecto neoliberal y sus implicaciones con el autoritarismo derrotó al desarrollismo, iniciando así transformaciones que cambiaron al sistema educativo de este país. El Estado abandonó la tarea de ampliar la cobertura educativa y encargó al sector privado su expansión, reservándose sólo la misión de asegurar la educación básica a todos los niños.<sup>21</sup> Asimismo, en este periodo se planteó la flexibilidad curricular para adaptar los objetivos, planes y programas a las características de los diversos grupos sociales. Por otro lado, la administración de las escuelas básicas fue entregada a los municipios, esto es, a órganos de administración local dependientes del Ministerio del Interior, lo cual significó que la mayor parte del sistema escolar se financiara con fondos municipales y con subvenciones estatales por alumno matriculado.

La reforma educativa en Chile, por ejemplo, muestra cómo el proyecto neoliberal reestructuró al sistema educativo con las recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento. Para este caso obsérvese el cuadro 3.

La política educativa impulsada por el BM (como ya se trató) planteaba como uno de sus criterios distintivos de financiamiento la prioridad a la educación primaria y especialmente su preocupación por elevar su calidad y reforzar los mecanismos que permitan dar independencia y responsabilidad a los planteles escolares. Sin embargo, la calidad como política educativa no está presente sólo en el BM sino también en el documento de la CEPAL. Según estos organismos, se puede lograr a través de la ampliación de la responsabilidad de las escuelas. Estos supuestos han permeado las propuestas educativas

---

<sup>21</sup> El Estado autoritario chileno insistió en el propósito de universalización de la educación básica considerando sólo la primaria de ocho grados, mientras que explícitamente definió a la educación media y superior como selectiva y pagada (véase Nuñez, 1983: 103).



### CUADRO 3 Descentralización en Chile

<i>Contexto</i>	<i>Acciones</i>
<p>Dictadura militar: (1973-1990). 1973. Caída del gobierno de la Unidad Popular.</p>	<p>1973-1975. En este periodo el sistema educativo muestra una continuidad desarrollista bajo el control autoritario.</p> <p>1974. Creación de Secretarías Regionales de Educación. Descentralización por la vía de la municipalización y subvención pública.</p>
<p>Política económica de shock. Gasto público restringido.</p>	<p>1976-1978. Aparece la inspiración tecnocrática liberal y se retira el desarrollismo. A partir de 1979 el modelo neoliberal promueve: a) Descentralización. b) Privatización. c) Régimen de mercado. d) Retiro del Estado de actividades prioritarias.</p>
<p>Triunfo del proyecto neoliberal y derrota del desarrollismo. Compatibilidad entre gobierno autoritario y liberalismo.</p>	<p>1979-1981. El Estado abandona la tarea de ampliar la cobertura educativa y encarga al sector privado la expansión, reservándose sólo la educación básica completa a los niños.</p> <p>Se instala el proyecto de flexibilidad curricular. Se desarrollan programas diferenciados. La reforma se profundiza; se segmenta la calidad de la educación y el sector laboral del magisterio se atomiza. La escuela básica se municipaliza con subvención pública por alumno matriculado.</p>
<p>Patricio Aylwin Azócar (1990-1994).</p>	<p>Medidas del gobierno de transición: Transferencia de la administración del Ministerio de Educación a los municipios. Se inicia el proyecto de las 900 escuelas.<sup>22</sup></p>

<sup>22</sup> El gobierno de Aylwin heredó de la Junta Militar chilena un sistema educativo desintegrado, debido a la municipalización de las escuelas. Sin embargo, este gobierno instrumentó un programa de mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas de sectores pobres, denominado "Las 900 escuelas", el cual se sustenta en: a) la equidad, entendida como distribución igualitaria; b) la calidad, fundamentalmente en el sentido de aprendizajes significativos y c) la participación bajo el supuesto de que la calidad de la educación depende de sus actores y de su disposición (véanse, Delpiano, 1991 y Edwards, 1991).

de la región, las cuales han entrado en esta lógica. Asimismo, por otro lado, el BM impulsa la prioridad de la calidad antes que el acceso de los niños a los planteles escolares.<sup>23</sup>

Especial énfasis, por ejemplo, da el BM al papel del trabajo docente; por ello, busca reorientar la capacitación de los maestros en el dominio de los contenidos curriculares lo cual se puede lograr con una mayor motivación y capacitación de los docentes. Otra de sus propuestas es reforzar la autoridad de la administración escolar y sus recursos; es decir, sugiere que esto permite mejorar el proceso educativo a través de la competencia para aumentar las oportunidades profesionales del magisterio y sus sistemas de incentivos definiendo las carreras profesionales y la evaluación del desempeño. De esta manera, el Banco Mundial recoge la crítica a las reformas curriculares de los años sesenta y setenta cuyas propuestas se centraron en la redefinición de los cursos y el número de horas asignadas para ellos, y señala que fueron poco efectivas y no lograron la calidad de los aprendizajes en las instituciones escolares.

Estos planteamientos de los organismos internacionales de financiamiento permearon la propuesta educativa en Chile en los ochenta, en el marco de la crisis que enfrentan los países de la región; en otras palabras, la política educativa chilena asumió esos lineamientos impuestos por el ajuste económico vía el autoritarismo militar.<sup>24</sup>

Sin embargo, la restitución del gobierno democrático no dio marcha atrás con las reformas, como la municipalización del sistema educativo, la subvención a las escuelas y la atomización del sindicalismo magisterial. Las propuestas de calidad y de mayor autonomía de las instituciones escolares permanecen en el sistema educativo reco-

---

<sup>23</sup> Las recientes propuestas como la calidad, la responsabilidad de las escuelas y la búsqueda de otras fuentes de financiamiento se enmarcan en el contexto de la "Conferencia Mundial de Educación para Todos" suscrita por la UNICEF, la UNESCO y el BM, cuyo propósito es satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje para todos dentro de un marco común de acción. Es decir, se busca poner en el centro de la discusión el problema de garantizar que la expansión de oportunidades educativas se halle representada también en una expansión de conocimientos.

<sup>24</sup> La propuesta de los organismos de financiamiento internacional se inscriben, pues, en la condición necesaria de realizar un ajuste a las economías para otorgar lo que se denomina prestamos con base política que sintetiza el cambio que ha tenido la noción de ajuste estructural que identifica la tendencia del BM.

giendo así las propuestas internacionales sobre este problema. La inauguración del gobierno de la concertación de Aylwin en 1990 y su Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) reconoce, por ejemplo, la renuncia a la expansión educativa y recoge la propuesta de elevar la calidad de la educación.

Este programa se resume en el cuadro 4.

#### CUADRO 4 Programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE)

<i>Antecedentes</i>	<i>Orientaciones</i>	<i>Objetivos del MECE</i>	<i>Estrategias</i>
Existencia de problemas de: calidad, equidad y eficiencia.	Criterios que orientan el proyecto: a) calidad b) equidad c) descentralización d) participación e) eficacia f) diseño abierto.	Mejorar la calidad y la equidad en términos de: • mejorar los aprendizajes y competencias culturales • mejorar los aprendizajes para los grupos en situaciones de riesgo.	a) Mejorar las condiciones del contexto de los aprendizajes con: textos • escolares bibliotecas de aula • asistencia social • infraestructura • perfeccionamiento docente. b) Mejorar e innovar las prácticas pedagógicas a través de: • la descentralización pedagógica • apoyo a la educación rural • una red de informática educativa.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación. Programa de Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, Santiago de Chile, MECE, 1991.

La calidad en los documentos del BM se orienta hacia las necesidades básicas de aprendizaje, que han penetrado en los sistemas educativos, las cuales, sin embargo, responden a indicadores de desempeño que juegan un papel importante en el logro y la evaluación de estos aprendizajes. Así, estos indicadores vienen a ser los instrumentos a través de los cuales se avalúa la eficiencia de los sistemas educativos.

Por otro lado, los lineamientos que sugiere la CEPAL para alcanzar estos objetivos tienen como sustento la reforma institucional, la cual también es impulsada por las propuestas del BM, en el sentido de dar mayor responsabilidad a las escuelas. Asimismo, la reorganización institucional está planteada en función de una reorganización de la gestión educativa, orientada por la descentralización, para dar mayor autonomía a las actividades escolares y romper el centralismo.

Por otro lado, la CEPAL también propone diseñar propuestas diferenciadas para distintos sectores educativos. Éstas son, entre otras,

la equidad, entendida como igualdad de acceso, tratamiento y resultados;<sup>25</sup> cuyo sustento es que el Estado ha de compensar, subvencionar y reforzar el desempeño en términos de alcanzar metas. En resumen, la propuesta de este organismo promueve la reorganización de la gestión con el criterio de descentralización para dar mayor autonomía a las escuelas y alcanzar la calidad y la eficiencia. Como puede verse, entonces, los dos organismos responden a una misma lógica: favorecer el retiro del Estado de la cuestión educativa.

### C. Crisis y reforma educativa en México

Hasta los años sesenta las directrices educativas en México, como las de muchos otros países en la región, estuvieron marcadas por la política de expansión del sistema educativo, especialmente con el "Plan de Once años" en 1959.<sup>26</sup> No obstante, tal expansión mostró una débil relación entre el proyecto político del Estado y las acciones educativas de aquella época, las cuales estuvieron determinadas por la idea de lograr un alto consenso social con miras a alcanzar los objetivos del proyecto político dominante. En efecto, la educación cumplió, entre otras, una función más ideológica y política que económica.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> La noción de equidad educativa, sin embargo, puede interpretarse de distintas maneras y puede fundamentar políticas compensatorias diferentes. Latapí, por ejemplo, señala seis posibles interpretaciones: igualdad de acceso que busque promover que los sujetos tengan las mismas posibilidades para ingresar a las instituciones; igualdad de insumos, es decir, poner a la disposición la misma inversión, independientemente del nivel social; igualdad de resultados con iguales puntos de partida; igualdad de resultados con distintos puntos de partida; igualdad de procesos, es decir, la importancia del proceso más que del producto, e igualdad proporcional, es decir, la distribución equitativa para que todas las clases sociales participen con tasas proporcionales (véase Latapí, 1933: 135-142).

<sup>26</sup> El origen de este plan partió de un diagnóstico de los problemas de la educación primaria en el país realizada por una comisión intersecretarial, cuyos objetivos fueron: establecer plazas suficientes para que todos los niños en edad escolar (seis a 11 años) pudieran acceder a la educación primaria; elevar su eficiencia terminal y promover la reforma de la educación primaria, secundaria y normal e incrementar sustantivamente el presupuesto a la educación. En este sentido, el presupuesto federal para la educación se incrementó de un 15% en 1958 a un 28% en 1970. El "Plan de Once Años" despertó una gran expectativa en el sentido de favorecer la movilidad social a partir de la educación. Sin embargo, el movimiento estudiantil de 1968, entre otros factores, mostró la falta de oportunidades de trabajo y de acceso a la educación superior (véase Álvarez García, 1993: 2-12).

<sup>27</sup> Históricamente en México la educación ha tenido una función esencial como soporte ideológico y como eje de contención para disminuir los conflictos sociales. En este caso, la educación ha sido un componente fundamental de la política estatal junto con el problema del reparto de la tierra hasta los setenta, cuya explicación se sustenta en la búsqueda de legitimidad social y política de la Revolución Mexicana.

Así, el proyecto educativo hasta los ochenta se caracterizó por la expansión.

Esta preocupación fue fundamental en el gobierno de Echeverría (1970-1976), quien dio un fuerte impulso a la educación y promovió una reforma educativa tendiente a modificar las prácticas educativas dominantes. En este periodo la expansión se inició con una política de modernización educativa orientada a establecer un sistema educativo que se ajustara a los requerimientos de una sociedad moderna e industrial.<sup>28</sup>

Con López Portillo (1976-1982), la política de modernización educativa, una vez alcanzadas ciertas metas de atención prioritaria de la demanda de educación básica,<sup>29</sup> centró su preocupación ya no en la expansión sino en mejorar su calidad y establecer una congruencia entre ésta y la cantidad.<sup>30</sup>

En este contexto, el discurso educativo de los ochenta, cuando la crisis se manifestó en toda su crudeza, se orientó hacia dos propósitos: por un lado, ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación y, por otro, mejorar la prestación de estos servicios (véase SPP, 1983: 128). Sin embargo, estos dos propósitos del sector educativo apuntaban ya hacia las líneas que habrían de instrumentarse en el sexenio de De la Madrid (1982-1988); por un lado, el acceso a la educación sólo en

---

<sup>28</sup> La reforma educativa mexicana del periodo de Echeverría buscaba transformar no sólo los contenidos educativos sino que intentaba cambiar las prácticas, y se centró en la reformulación de los contenidos educativos. La reforma en los noventa, en cambio, se planteó en el contexto de una crisis económica en un dilatado proceso, cuyo eje es el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), y tiene como sustento la descentralización llamada federalismo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos que recuperan las asignaturas desechadas en los setenta; y finalmente la revaloración de la función magisterial apoyada en la Carrera Magisterial (CM) (véase, SNT, 1992).

<sup>29</sup> En 1980 en México se clausuró oficialmente la época de la expansión educativa; la escuela primaria, según el proyecto educativo, 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, 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 ochentas (véase, Rodríguez, 1986: 157-176).

<sup>30</sup> La política educativa de este periodo se centraba en los siguientes objetivos: 1) ofrecer educación básica a toda la población; 2) vincular la educación terminal con el sistema productivo, y 3) aumentar la eficiencia del sistema educativo.

términos de vía formal y, por otro, apuntaba ya al mejoramiento de los servicios educativos, es decir, elevar la calidad del sector educativo.

Por otra parte, la noción de calidad educativa, propuesta central tanto del BM como de la CEPAL, cobró fuerza a partir del diagnóstico que el representante de la SEP, Jesús Reyes Heróles, presentó ante las Cámaras en 1984.<sup>31</sup> Así, el proyecto educativo buscó, por un lado, atacar las causas de la deserción y la reprobación y, por otro, avanzar hacia la educación de diez grados y acrecentar la calidad de la educación básica mediante la descentralización (SPP, 1983: 126).

De hecho, la descentralización como vía para mejorar el sistema educativo mexicano fue la propuesta más radical que, pese al interés del ejecutivo, no se concretó en este periodo. Sin embargo, el proyecto educativo estuvo permeado ya por la idea de la calidad, cuya vía sería, entre otras, la descentralización planteada por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988. Asimismo, el elemento central de la estrategia del sector sería también mejorar el equilibrio entre la calidad y la cantidad de los servicios educativos, enfatizando en el primero (*ibid.*).

Por tanto, el eje de la política educativa de este sexenio se centró en la calidad de los servicios educativos y la estrategia fue lograr la descentralización. Asimismo, otro factor que señalaba el PND, como elemento sensible y que tenía peso sustantivo en la calidad de la educación, fue el referido a los planes y programas de estudio (*ibid.*: 229), lo cual estimuló la necesidad de su reformulación.

El sustento sobre el que se construyó el discurso de la calidad de la educación fue el diagnóstico que presentó el PND, el cual mostraba resultados deplorables. Pero el aspecto más alarmante era el bajo

---

<sup>31</sup> El secretario de la SEP señalaba: "Hay una crisis en la educación, una crisis extensa, profunda y persistente que afecta a todos los niveles educativos. Lo primero que hay que hacer para enfrentarla, es reconocer y diagnosticar su existencia... manifestaciones de esta crisis son: baja escolaridad, baja eficiencia terminal en todos los grados, esto es, alta reprobación y deserción, analfabetismo reticente, altos costos unitarios por alumno, desniveles agudos ante la educación rural y urbana, falta de capacidad para satisfacer la demanda en preescolar y en secundaria, falta de espacios educativos convenientes, carencia de un verdadero sistema nacional de inspección, supervisión y comprobación; baja calidad educativa, desde primaria hasta los estudios superiores..." (véase Reyes Heróles, 1984).

rendimiento académico del sistema educativo público, ya que tenía una pobre eficiencia interna, y los índices de eficiencia terminal eran bajos. En el periodo de los setenta, por ejemplo, 45 de cada 100 niños que ingresaban a la primaria no lo terminaban y 30 de cada 100 no concluía la secundaria.<sup>32</sup>

En este sentido, el diagnóstico del PND mostraba que el desarrollo histórico de la educación en su afán de atender al mayor número de alumnos había descuidado los aspectos de calidad, noción que empezó a cobrar relevancia en el discurso educativo en esta década. Asimismo, el diagnóstico reconocía que el desarrollo del sistema educativo nacional había promovido la discriminación social de los servicios educativos que se ofrecían a los sectores más pobres de la sociedad, que fueron al mismo tiempo los de peor calidad y en donde se registraban los mayores índices de fracaso escolar (véase SPP, 1983: 104).

El relevo del sexenio (1982-1988) se dio en un marco de incertidumbre derivado de la falta de legitimidad de las elecciones. El sexenio salinista (1988-1994) llegó cuando la crisis mostraba sus verdaderas dimensiones. Este periodo se caracterizó por el acelerado desmantelamiento del proteccionismo y la apertura comercial y financiera que promovió la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, así como la reorientación del aparato estatal y sus funciones. De tal manera que el embate neoliberal cobró dimensiones amplias que permearon a toda la sociedad mexicana.

En el caso de México, el proceso de Reforma que implicaba la descentralización y la reformulación de contenidos curriculares se presenta en el cuadro 5.

---

<sup>32</sup> Los resultados del periodo mostraron los escasos avances del proyecto en el contexto de la crisis que postró a la sociedad mexicana y evidenció que, por un lado, las posibilidades de mejorar estaban sólo en la ilusión y, por otro, que la educación para un considerable número de mexicanos se cancelaba. El proyecto educativo después de la revolución educativa mostró precisamente el esfuerzo del sexenio cuyos resultados fueron precarios y que además no había posibilidades de atender a todos los mexicanos (véanse, Guevara Niebla, 1992: 159-185, y Pescador Osuna, 1996: 94-105).

## CUADRO 5

### Descentralización de México

	<i>Contexto</i>	<i>Acciones</i>
Desarrollo compartido Echeverría (1970-1976)	Oposición del SNTE a la descentralización	1973-1974. Voluntad política para descentralizar. Esfuerzo inicial: creación de Subunidades de Servicios Regionales.
López Portillo (1976-982)	Participación parcial del SNTE en este proceso.	1978. Creación de 31 Delegaciones Regionales de la SEP en dos etapas: coordinación y desconcentración de los niveles educativos.
Crisis y políticas neoliberales De la Madrid (1982-1988)	Bloqueo/rechazo de la descentralización por parte del SNTE	1983. Creación de las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USEDES) a partir de los Comités Consultivos de Desarrollo Educativo en los estados. 1984. Transformación de las USEDES en Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública.
Reforma del Estado. Salinas de Gortari (1988-1994)	Transición. Caída de VR, fracción mayoritaria del SNTE en 1989	1989. Redefinición del SNTE. El ascenso de Gordillo Morales a la Secretaría General del SNTE permite lograr la descentralización. 1992. Se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en mayo, lo que implicó la reformulación curricular. <sup>33</sup>

La modernización impulsada por el Estado, desde el capital privado y transnacional, planteó, en el PND 1989-1994, mejorar la calidad del sistema educativo, y su propuesta se orientó hacia la elevación de la escolaridad de la población, la descentralización educativa y su adecuación a los requerimientos de la modernización, así como de las características de los sectores de la sociedad y el fortalecimiento de la participación de la sociedad en el quehacer educativo (SPP, 1988: 104). Estos objetivos mostraron la lógica que había de desarrollar el sistema educativo cuyo sustento fue la calidad como objetivo prioritario y como estrategia la descentralización, lo cual no se había cumplido durante el sexenio de De la Madrid, pero que había logrado avances significativos. Por otro lado, las estrategias perfilaron claramente la política educativa del periodo. En este sentido, la propuesta

<sup>33</sup> El ANMEB resume todo el proceso de reforma educativa, cuyo sustento fue la descentralización, llamada federalismo, acompañado por la creación de la Ley General de Educación que define a los actores en el proceso educativo. Asimismo, planteó la reformulación de los contenidos y materiales educativos que recuperan las asignaturas desechadas en la reforma de los setenta; finalmente replantea la revaloración de la función magisterial sustentada en la CM que busca, con criterios de competitividad, mejorar la calidad de la educación (SNTE, 1992).



estatal sobre el problema educativo mostró la continuidad de los esfuerzos para lograr que el sistema educativo respondiera a políticas neoliberales.

Las estrategias para lograr los objetivos educativos estuvieron planteadas en los siguientes términos: consolidar los servicios educativos que habían demostrado eficacia y eficiencia, reorientar aquellos cuyo funcionamiento ya no armonizaba con las condiciones actuales e implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demandan los servicios e introducir innovaciones a partir de los avances científicos y tecnológicos mundiales (*ibid.*).

En este mismo sentido, el PND de estos años estuvo asociado a la calidad del sistema educativo, en el que uno de los supuestos fue replantear los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza, así como los materiales de apoyo, y vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria para conformar un sistema de educación básica. Es decir, el planteamiento central del proyecto educativo buscó privilegiar la calidad de la educación con la idea de mejorar el servicio, y así una de las tareas prioritarias sería la reforma curricular.

En este contexto y con los objetivos planteados en el PND, la propuesta de reforma cristalizó con el ANMEB firmado en 1992. Con él surgieron los mecanismos de apoyo a la política de mejoramiento de la calidad de la educación, la cual permitió al régimen orientar las propuestas de profesionalización de los maestros, la descentralización, y la redefinición de las relaciones entre los trabajadores de la educación, la SEP y el SNTE. La firma del ANMEB<sup>34</sup> expresó el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación y su referente: la competitividad. Sin embargo, este documento es resultado de un difícil y accidentado proceso, que fue un instrumento diseñado para garantizar que la reforma educativa involucrara a todos los actores, recogiendo de esta manera una de las propuestas internacionales más importantes sobre educación. El ANMEB se inscribe en el marco de una reorganización del sistema educativo que se encontraba ya

---

<sup>34</sup> Hay que señalar, sin embargo, que el avance de la modernización en los noventa se puede entender a partir de que era necesario no sólo la aceptación de la subordinación del SNTE a la reforma educativa sino su compromiso. Esto explica que a mediados del sexenio, frente a grandes movilizaciones de la disidencia magisterial, encabezada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), en 1989 renunciara el líder vitalicio de los maestros. La llegada de Elba Esther Gordillo a la dirigencia nacional del SNTE favoreció la conclusión de la reforma en 1992.

avanzada, pero cuyas propuestas apuntaban hacia la delimitación de nuevos espacios de conflicto y negociación entre la SEP y la SNTE.

Si bien éstos fueron los ejes que orientaron la reforma educativa en los noventa, hay que señalar que las políticas educativas y sus acciones no son producto exclusivo de determinaciones endógenas y de las propuestas de órganos de decisión al interior del aparato estatal, sino que están condicionadas por orientaciones externas que en los niveles macrosociales y de vinculación con el desarrollo global del capitalismo se incrustan en las decisiones de política interna. En este sentido, las políticas emanadas de los organismos internacionales de apoyo a los gobiernos condicionan las decisiones de los gobiernos, lo cual involucra criterios externos en la toma de decisiones a nivel nacional, en este caso en particular las propuestas del BM y la CEPAL.

#### **IV. REFLEXIONES FINALES**

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 asociada al cambio del modelo de acumulación del capital, los cuales afectaron a los sistemas educativos exacerbando viejos problemas y creando nuevos. Estos ajustes impuestos a las economías de la región comprometieron el desarrollo económico, político y social en el mediano y largo plazos.

Para la mayoría de los países del continente, el ajuste significó el aumento de los niveles de desempleo y del costo de la vida como consecuencia de las reducciones a los subsidios en alimentos, salud, educación, entre otros. Sin embargo, el impacto en esta última, por ejemplo, no se ha podido detener con recortes a su presupuesto porque éste va acompañado de cambios en su estructura y las transformaciones no se pueden justificar sólo con criterios de eficiencia y calidad.

Con el ajuste económico en los años ochenta, los tomadores de decisiones y administradores educativos enfrentaron un desafío distinto de las experiencias de las décadas anteriores. En efecto, hoy por ejemplo el problema es administrar la escasez de recursos, cuando en la década de los sesenta y setenta, por el contrario, los presupuestos educativos fueron crecientes. En aquella época administrar el sector educativo significaba administrar el crecimiento, pero las drásticas reducciones de recursos a la educación cambiaron el escenario y la

gestión pasó a ser la administración de los recursos crecientemente escasos.

Las respuestas que los países de la región han dado a las repercusiones del ajuste en la educación latinoamericana han sido las reformas educativas. Éstas responden al ajuste económico en términos de enfrentar nuevas realidades económicas que se continúan deteriorando y la única posibilidad es que estas reformas cambien de rumbo y sean significativas para contrarrestar el deterioro que caracteriza a los sistemas educativos de la región. En este sentido, hay que considerar que la cuestión de la calidad, que ha sido uno de los elementos con los que se han justificado las reformas, no es un concepto unidimensional; éste tiene que definirse en función de las necesidades específicas de la región y no sólo desde las propuestas que impulsan los organismos internacionales.

Los planteamientos de las agencias de financiamiento internacional han permeado las propuestas educativas en América Latina, las cuales han asumido, desde los años ochenta, sus lineamientos y recomendaciones en el contexto de la crisis que enfrentan los países de la región. Los países que se analizan en este trabajo, por ejemplo, se han apropiado de estos criterios en la puesta en marcha de sus reformas educativas en un contexto de ajuste estructural. De hecho, estas propuestas dentro de las cuales está la calidad, se inscriben en la condición necesaria de imponer un ajuste a las economías para otorgar préstamos con base política, que sintetiza el cambio en la tendencia de la política de financiamiento del BM.

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 al interior del aparato estatal, sus orientaciones están condicionadas a las propuestas y exigencias que impone el desarrollo global del capitalismo, y por ello se incrustan y dan direccionalidad a los cambios educativos en el contexto de las transformaciones que sufren las sociedades.

En relación con el papel que ha jugado el BM se puede afirmar que ha impulsado el establecimiento de condiciones para acceder y ejercer el financiamiento y apoyar sólo proyectos específicamente orientados por este organismo, lo cual favorece que los organismos internacionales intervengan en la determinación de las orientaciones educativas de los países de la región. Por otro lado, hay que señalar que éste también influye en la contratación de consultores extranjeros para

apoyar la implantación de programas, y desarrolla investigación educativa para justificar sus recomendaciones sobre problemas específicos que desea resolver.

Por su parte la CEPAL se ha constituido como la institución más importante que indirectamente impulsa las orientaciones y recomendaciones más significativas que los organismos de financiamiento internacional promueven en el continente.

Hay que apuntar que tanto las propuestas del BM como de la CEPAL, por ser congruentes con las tendencias neoliberales, dan a la educación un enfoque de carácter económico que magnifica su relevancia para la producción y globalización, lo cual explica que la eficiencia sólo considere a los individuos como factores productivos y recursos para el desarrollo económico; sin embargo, sus planteamientos llevan implícito el propósito de la distribución internacional del trabajo, que asigna a los países menos desarrollados patrones subordinados de crecimiento que requieren desarrollar en los trabajadores sólo destrezas individuales y no capacidades creativas y críticas.

Por otro lado, conviene señalar también que las políticas de los organismos internacionales abordan la educación como efecto lineal que no toma en cuenta las desigualdades estructurales, económicas y políticas que existen en las sociedades en desarrollo ni sus efectos en la educación, lo cual significa aplicar a todos los países un cambio similar sin considerar las diferentes prioridades sectoriales en cada uno. No obstante, a pesar de las reiteradas referencias a la pobreza y a la desigualdad, su significado no está integrado totalmente al análisis porque no considera los aspectos comunitarios, cualitativos y sociales de la escuela. En vez de ello subraya la atención a los individuos, el culto a los indicadores cuantitativos y atienden exclusivamente al impacto en el orden productivo.

En el plano político sus supuestos permiten que estos organismos intervengan en la determinación de las orientaciones educativas de los países de la región, disminuyendo la autonomía de los gobiernos en este campo. De hecho, como se ha señalado, sus propuestas son establecidas y exigidas como condición para que los distintos países latinoamericanos reciban préstamos de financiamiento o asesoría de estos organismos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ÁLVAREZ** García, Isaías. "Educación básica en México: experiencia y perspectivas", México, mecanograma inédito, 1993, pp. 2-12.

\_\_\_\_\_. "La descentralización", en Gilberto Guevara Niebla (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*, Vol. XXI, núm. 1, México, CEE, 1991, pp. 58-97.

**ARRUBLA**, Mario "Síntesis de historia política contemporánea", en Mario Arrubla *et al.*, *Colombia, hoy*, Bogotá, Siglo XXI, 1989, pp. 186-220.

**BAMBIRRA**, Vania y Theotonio dos Santos. "Brasil: nacionalismo, populismo y dictadura. Cincuenta años de crisis social", en Pablo González Casanova, *América Latina: historia de medio siglo*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 129-177.

**BEJARANO**, Jesús Antonio. "Industrialización y política económica 1950-1976", en Mario Arrubla *et al.*, *op. cit.*, pp. 221-270.

**BELLO**, Pedro Pablo. "Colombia: revolución armada", en *Nueva antropología*, año IV, núms. 15-16, México, 1980, pp. 57-87.

**BRACHO**, Teresa. *El Banco Mundial frente al problema educativo. Un análisis de sus documentos de política sectorial*, México, CIDE, 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.

**CARO**, Concepción. "Trayectoria del movimiento campesino en Colombia", en *Investigación económica* 182, octubre-diciembre, México, UNAM, 1987, pp. 285-303.

**CASTRO**, Inés. "Propuestas pedagógicas y organización escolar en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXIV, núms. 1 y 2, México, CEE, 1994, pp. 129-144.

**CEPAL-UNESCO**. *Educación y conocimiento: eje de la transformación educativa con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL-UNESCO, 1992.

**CORTINA**, Regina. "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato", en *Estudios Sociológicos*, núm. 19, México, COLMEX, 1989, pp. 79-103.

**COTLER**, Julio. "De Velasco a Belaúnde: el problema de la construcción nacional y la democracia en Perú", en Pablo González Casanova (coord.), *El estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 349-366.

**COX**, Cristian. "Educación básica en Chile; políticas del gobierno de transición. 1990-1994", en *Universidad Futura*, núm. 14, primavera, México, UAM, 1994.

**COX**, Cristián y Beatrice Avalos. "Educational policies, change programmes and international co-operation: the case of Chile", en Kenneth King y Lene Buchert (edits.) *Changing international aid to education*, París, UNESCO, 1999, pp. 280-297.

**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 problemática curricular*, México, Trillas, 1988.

**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. "Educación y transformación productiva con equidad", en *Revista de la CEPAL*, núm. 47, agosto, 1992, pp. 7-19.

**FURTADO**, Celso. *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*, México, Siglo XXI, 1991.

**GALEANA** Cisneros, Rosaura. "Desigualdad y fracaso escolar", en *Básica*, año 1, núm. 3, enero-febrero, México, Fundación SNTE, 1995, pp. 25-37.

**GARCÍA** Huidobro, Juan Eduardo y Cristian Cox. "La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto", en Juan Eduardo García Huidobro (edit.), *La reforma educacional chilena*, Madrid, Proa, 1999, pp. 7-43.

**GONZALES**, Fernán E. "Violencia política y crisis de gobernabilidad en Colombia", en Carlos Figueroa Ibarra (comp.), *América Latina. Violencia y miseria en el crepúsculo del siglo*, México, BUAP, 1996, pp. 19-44.

**GONZÁLEZ**, Pablo. "Financiamiento, incentivos y reforma educacional", en Juan Eduardo García Huidobro (edit.), *op. cit.*, pp. 305-332.

**GUEVARA** Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1992.

**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.

**JARAMILLO** Uribe, Jaime. "Etapas y sentido de la historia de Colombia", en Mario Arrubla *et al.*, *op. cit.*, pp. 15-51.

**KALMANOVITZ**, Salomón. "Desarrollo capitalista en el campo", en Mario Arrubla *et al.*, *op. cit.*, pp. 271-330.

**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.* (coord.). *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.

**LATAPÍ**, Pablo. “Las nuevas funciones de la enseñanza básica. Reflexión sobre la equidad”, en Julio Labastida Martín del Campo *et al.* (coord.), *op. cit.*, pp. 135-142.

**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.

**LAZARÍN**, Federico. “Educación para las ciudades. Las políticas educativas 1940-1982”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 1, núm. 1, enero-junio, México, COMEI-UNAM, 1996, pp. 166-180.

**LEMAITRE**, María José. “Turning improvement in to reform: secondary school education in Chile, 1991-2001”, en Lene Buchert (edit), *Education reform in the south in the 1990's*, París, UNESCO, 1998, pp. 53-73.

**LOMNITZ**, Larissa y Choly Melnick. “Neoliberalismo y clase media. El caso de los profesores de Chile”, en *Básica*, año III, núm. 10, marzo-abril, México, Fundación SNTE, 1996, pp. 29-42.

**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, CEE, 1985, pp. 69-81.

**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*, México, UPN, 1996, pp. 123-124.



**MINISTERIO DE EDUCACIÓN.** *Programa de mejoramiento de la calidad en las escuelas básicas de sectores pobres. Programa de la noventa y cinco escuelas*, Santiago de Chile, 1991.

\_\_\_\_\_. *Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE)*, Santiago de Chile, 1991.

**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.

**NAMO** de Mello, Guiomar y Rose Naubauer da Silva. *Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil*, Estudos em Avaliação Educacional, núm. 10, julio-diciembre, São Paulo, FCC, 1994.

**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, pp. 105-115.

\_\_\_\_\_. "Políticas hacia el magisterio", en Juan Eduardo García-Huidobro (edit.), *op. cit.*, pp. 177-194.

**PARO**, Victor Enrique. *Eleição de diretores. A escola pública experimenta democracia*, Papirus editora, São Paulo, 1998.

**PEASE** García, Henry. "Perú actual: crisis política tras una década militar", en *Cuadernos políticos*, núm. 19, enero-marzo, México, Era, 1979, pp. 68-87.

**PESCADOR** Osuna, José Ángel. "La descentralización educativa en México", en UPN, *op. cit.*, pp. 94-105.

**PIÑEYRO**, José Luis. "Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: visión histórica y teórico-política", en *Revista Sociológica*, año IX, núm. 25, mayo-agosto, México, UAM, 1994, pp. 75-93.

**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.

**REYES** Heróles, Jesús. *Comparecencia en la Cámara de Diputados*, México, 4 de diciembre de 1984.

**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.

**ROJAS** H., Fernando. “El Estado colombiano: desde la dictadura de Rojas Pinilla hasta el gobierno de Betancur (1948-1983)”, en Pablo González Casanova (coord.), *op. cit.*, pp. 442-481.

**RUFÍAN** Lizana, Dolores María. “El financiamiento en los procesos de descentralización”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 50, agosto, 1993, pp. 109-125.

**SANDOVAL** Flores, Etelvina. *Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos*, México, DIE-IPN, 1992.

**SCHIEFELBEIN**, 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.

\_\_\_\_\_. *En busca de la escuela del siglo XXI. La escuela nueva de Colombia*, Chile, UNESCO-UNICEF, 1993.

**SILVA** Holmesland, Içara da et al. *A liderança nas escolas na nova democracia social: uma análise interestadual*, Porto Alegre, PUC, 1989.

**SNTE**. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, SNTE, 1992.

**SPP**. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, SPP, 1983.

\_\_\_\_\_. *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, México, SPP, 1988.

**TAPIA**, Gabriel Gaspar. *La transición en América Latina, los casos de Chile y el Salvador*, México, UAM, 1991.

**TAVARES**, Maria de Conceição. "A política econômica do autoritarismo", en Saúl Sosnowski y Jorge Schwartz (orgs.), *Brasil: o trânsito da memória*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

**TETELBOIN H.**, Carolina. "La otra cara de las políticas sociales en Chile", en Carlos M. Vilas (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, México, UNAM, 1995, pp. 73-86.

**TIRADO Mejía**, Álvaro. "Colombia: siglo y medio de bipartidismo", en Mario Arrubla *et. al.*, *op. cit.*, pp. 102-185.

**UNDURROGA**, Gonzalo. "Programa de becas al exterior para profesores en servicio", en Juan Eduardo García Huidobro (edit), *op. cit.*

**UPN**. "El proceso de descentralización en un país federal: el caso de Argentina", en UPN, *op. cit.*

\_\_\_\_\_. "Sistemas de medición de la calidad de la educación básica: experiencias regionales", en UPN, *op. cit.*, pp. 106-107.

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

**ZABOT**, Nircélio. *Eleição de diretores: seu processo em questão*, Curitiba, 1985.

