

La lucha por la igualdad de oportunidades educativas en América Latina como proceso político*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXII, núm. 1, pp. 9-70

Fernando Reimers**

RESUMEN

Artículo que estudia la lucha entre los proyectos educativos conservador y progresista y su repercusión en el nivel educativo de la población y en las brechas que se dan entre élites y grupos marginados. El proyecto educativo conservador concibió la educación como un instrumento para preservar los derechos de nacimiento de las élites en sociedades inequitativas, mientras que el proyecto progresista la concibió como un instrumento para construir un nuevo orden social, una nueva identidad americana y, más recientemente, una sociedad más justa e incluyente. La lucha entre estos dos proyectos educativos rivales conformó la política educativa; sus resultados fueron afectados por la política educativa, por la movilización política y los intercambios entre los actores, y por políticas globales y multinacionales. Para estudiar estas luchas se analiza la retórica de las políticas, la implementación y los logros, así como documentos centrales: Constituciones, Leyes, declaraciones y planes educativos. El énfasis será complementado, examinando la implementación y, de manera muy particular, la medida en que ésta refleja programas y proyectos específicos y cambios cualitativos en los indicadores sobre oportunidades educativas para acceder a las instituciones educativas, así como los cambios que se dan en el logro educativo de la población.

ABSTRACT

This article reviews the struggle between conservative and progressive educational projects and their outcome, in terms of educational achievement and the resulting barriers to equality of educational opportunity for marginalized groups. The conservative project viewed education as an instrument to reinforce existing social stratification and organization, while the progressive project conceived education as a mean to expand the learning opportunities of marginalized groups. The struggle between these projects shaped educational policies during the last century, the policies implemented were thus affected by national politics in which education was embedded, by the political mobilization and exchanges of actors with vested interest in education and by cross national and global politics influences. The study of this struggles is based on the analysis of policy rhetoric, implementation and outcomes, as well as paper trail of Constitutions, Laws, Declarations and Education Plans. The focus will be completed by the examination of implementation, particularly as reflected in specific programs and projects and in changes in quantitative indicators of educational opportunity to access educational institutions as well as in changes in the educational attainment of the population.

* Este artículo forma parte del libro *Cambridge Economic History of Latin America*, editado por Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth y Roberto Cortés Conde.

** Profesor asociado de la Graduate School of Education de la Universidad de Harvard. Quisiera agradecer a John Coatsworth, Pedro Noguera, Julie Reuben y Rosemary Thorpe la generosa retroalimentación a un borrador de este capítulo. También agradezco a Javier Brown César, investigador del CEE, la cuidadosa traducción al español de este trabajo.

I. PANORAMA GENERAL

Hacia fines del siglo XIX, las naciones de América Latina se diferenciaban de la mayor parte de las naciones de Europa y de los Estados Unidos en el nivel educativo relativamente bajo de su población y, en particular, en la profunda brecha educativa que dividía y separaba a las élites de los grupos marginados. El siglo XX concluyó con brechas igualmente importantes entre las naciones de América Latina y sus vecinos del norte. Igual de significativa fue la persistencia de barreras a la igualdad de oportunidades educativas para los grupos marginados.

La dificultad para cerrar las brechas educativas internas y externas resultó de la falla de las élites políticas y económicas para llegar a consensos acerca de los beneficios sociales que resultarían de proveer a los hijos de los pobres oportunidades de aprendizaje. Este consenso fue minado por la competencia entre dos proyectos educativos alternativos: uno conservador y excluyente y otro progresista e incluyente.

El proyecto educativo conservador reflejó tendencias de largo plazo establecidas en tiempos de la Colonia. Este proyecto consideró la educación como un instrumento para reforzar la estratificación y organización sociales ya existentes. Fue construido bajo el supuesto de que las estructuras económicas y sociales eran estáticas y que para el mantenimiento de sus privilegios y estatus, las élites dependían de la habilidad para obtener una mayor participación en la distribución de oportunidades y recursos que se consideraban fijos. La apropiación de riqueza y el mantenimiento del poder político sobre la base de profundas asimetrías entre los diferentes grupos de la población, reforzó arraigadas prácticas de explotación y exclusión que reflejaban a las de las sociedades feudales.¹ Aquellos que, en consecuencia, percibieron que sus privilegios dependían de la marginación de grandes grupos de la población, apoyaron un proyecto educativo con un distintivo propósito excluyente. Sus operadores eran funcionarios electos, frecuentemente dirigentes autoritarios, instituciones educativas y una cultura dominante que percibía que los hijos de los pobres eran inferiores, justificando así su constante segregación de la educación.

¹ Para una amplia discusión acerca de la contribución de los valores de las élites que reflejaban las estructuras feudales, para el subdesarrollo de las sociedades latinoamericanas, véanse Lipset, 1967 y Wiarda, 2001.

Este proyecto conservador fue impugnado, durante el siglo XX, por parte de una alternativa progresista, que buscaba expandir las oportunidades educativas de los grupos marginados. Se basó en una perspectiva más dinámica de la organización económica y social y en la comprensión de la función del liderazgo como generador de oportunidades y maximizador de los recursos que resultan de la acción colectiva. Las raíces de este proyecto progresista se remontan a los tiempos de los movimientos de independencia y a la creación de las repúblicas modernas. Los operadores fueron partidos políticos modernos y coaliciones entre grupos emergentes de industriales y actores políticos recientemente incorporados: migrantes en las ciudades e inmigrantes en los países del Sur. Los mayores logros del proyecto progresista fueron la creación de los sistemas de educación pública, la universalización de la educación primaria, una expansión sin precedentes en todos los niveles, con la consiguiente movilidad educativa intergeneracional y una revolución silenciosa que cerró significativamente las brechas de género en términos de oportunidades educativas.

La política educativa fue conformada como resultado de la lucha entre estos dos proyectos opuestos. Mientras que el proyecto conservador concibió la educación como un instrumento para preservar los derechos de nacimiento de las élites en sociedades inequitativas, el proyecto progresista² la concibió como un instrumento para

² Las raíces europeas del proyecto educativo progresista se encuentran en los trabajos de Jean Jacques Rousseau en el siglo XVIII y de los utopistas Tomás Moro y Francis Bacon en el siglo XVI. Ellos establecieron las bases intelectuales para vincular a la educación con las reformas sociales. En los Estados Unidos, a finales del siglo XIX y principios del XX, John Dewey articuló con mayor claridad los vínculos entre educación y cambio social. Muchos lo ven como la figura más importante de la educación progresista, la cual se vincula con un movimiento de reforma social más amplio en Estados Unidos, conocido como el Movimiento Progresista. Las raíces de la educación progresista en América del Norte son más antiguas que Dewey, ya que se extienden hasta las ideas de Horace Mann y Francis Parker en Massachussets. Por proyecto educativo progresista no me estoy refiriendo sólo a las más recientes influencias de Dewey, sino al más amplio y antiguo conjunto de ideas que percibieron la educación como un instrumento para apoyar el cambio social. Es de tomar en cuenta que el proyecto educativo progresista incluye distintos proyectos e ideologías presentes en diferentes lugares y momentos. En América Latina, una buena parte de la ideología educativa progresista contrasta con el proyecto conservador (el cual ha concebido la educación como un medio para excluir a amplios grupos de la población), pero en muchos sentidos los proyectos progresistas también han sido excluyentes. Por ejemplo, los líderes de los movimientos independentistas y los liberales en el periodo posindependentista, lucharon para

construir un nuevo orden social, una nueva identidad americana, y sólo ocasionalmente, y de manera más reciente, una sociedad más justa e incluyente.

A lo largo del siglo xx el Estado se convirtió en el más importante actor de este esfuerzo sin precedentes por expandir la educación formal, lo que será el objeto de este ensayo.³ Muchos de los logros del proyecto progresista se dieron a partir de la expansión cuantitativa. La lucha por la equidad también se expresó con mucho menor éxito, en reformas que buscaban atender las necesidades particulares de los grupos marginados. Las más antiguas de estas reformas, aquellas que buscaron promover oportunidades educativas para los niños indígenas y las destinadas a las áreas rurales, fueron eficazmente impugnadas por grupos conservadores. Las reformas más recientes han competido con nuevos objetivos que pretenden mejorar la eficiencia y la competitividad del sistema educativo, reformas que fueron promovidas principalmente por gobiernos y políticos, en alianza con actores e instituciones externos.

La lucha entre los proyectos progresista y conservador se llevó a cabo entre los grupos de actores y procesos políticos. Primero, por la política nacional que buscaba definir proyectos de país en la cual estaba inserta la educación; segundo por la movilización política y los intercambios entre los actores educativos mismos, principalmente de los padres, estudiantes, docentes y administrativos; por último, las reformas educativas se vieron influidas por políticas globales y multinacionales, así como por la presión de grupos políticos locales, empresarios sociales, actores institucionales e ideologías y recursos

consolidar el Estado nacional y promovieron la universalización de la educación primaria, pero ignoraron a la población indígena y a los esclavos que se trajeron de África y sus descendientes. También, los proyectos posindependentista y liberal se comprometieron con la universalización de la educación primaria pero no con un acceso más justo a la educación secundaria y superior, tradicionalmente asociadas con la conservación del liderazgo de las élites. De manera gradual se han desarrollado ideologías más progresistas con base en estas ideas más tempranas, pero aun ellas se pueden considerar como ideologías al servicio de estructuras sociales inequitativas y más conservadoras que las políticas educativas implantadas en la segunda mitad del siglo XX en muchos países de la OCDE.

³ No toda la educación tiene lugar en las instituciones educativas formales. Esfuerzos de educación informal y no formal tienen un rol muy importante en la creación y recreación de roles y expectativas del capital social y cultural de diferentes grupos sociales.

movilizadores que influyeron en la orientación de los esfuerzos educativos.

A lo largo del siglo xx, aquellos que promovieron políticas educativas progresistas en América Latina fueron incapaces de implantarlas exitosamente, por periodos prolongados, lo cual derivó en significativas brechas entre la retórica y los resultados. Esta incapacidad se debió a la falta de consenso y poder políticos y, en consecuencia, las reformas progresistas fueron obstaculizadas por las fuerzas de la resistencia conservadora. Esto explica la continua insuficiencia de oportunidades educativas en la región a lo largo del siglo y la perpetuación de las brechas internas y externas mencionadas.

El predominio de alguno de estos proyectos en un país determinado en cada momento dependió de la coalición de intereses que controlaba al Estado y de la relativa autonomía que el sistema educativo hubiera ganado del más amplio sistema político y social. Por ejemplo, durante la segunda mitad del siglo xix y la primera del siglo xx, el proyecto conservador fue promovido por políticos conservadores, y el progresista por liberales que adoptaron una actitud contestataria ante el dominio de los conservadores. Las estrategias educativas específicas, que fueron propuestas por cada grupo, cambiaron en la medida en que cambiaban los resultados educativos y los requerimientos de la economía y las características de la fuerza laboral. Con el tiempo, los conservadores aceptaron las estrategias educativas propuestas por los progresistas, especialmente una vez que éstas habían perdido su potencial de afectar la distribución de privilegios económicos y sociales. En cuanto se dio la convergencia de estrategias educativas con un impacto limitado en la inequidad económica, la lucha entre conservadores y progresistas se movió a terrenos nuevos. Hacia la mitad del siglo xx, por ejemplo, hubo una amplia aceptación de que era deseable promover una educación primaria universal, a pesar de que la expansión pronto fue seguida por el crecimiento de la segmentación social de las escuelas primarias, en instituciones de diferente calidad. Esta victoria de 100 años de la postura progresista, en aceptar el derecho de todos a la educación primaria, tuvo lugar en un momento en que este nivel educativo dejó de ser relevante para la movilidad económica y social.

Para estudiar la lucha entre estos dos proyectos examinaré la retórica de las políticas, la implantación y los logros en cuanto que iluminan las tres arenas donde se expresan los resultados de esta lucha. La competencia comienza con la agenda política. La pista que se dibuja en documentos como Constituciones, Leyes, declaraciones y planes educativos, será el foco principal de este artículo. Este énfasis será complementado, examinando la implementación y, de manera muy particular, la medida en que ésta refleja programas y proyectos específicos y cambios cualitativos en los indicadores sobre oportunidades educativas para acceder a las instituciones educativas, así como los cambios que se dan en el logro educativo de la población.

Debido a que la educación es una actividad en la que los resultados toman tiempo (toma tiempo construir nuevas escuelas, cambiar el currículo, imprimir nuevos libros y que los maestros aprendan nuevas pedagogías y las pongan en práctica) y debido a que los vínculos entre la retórica política, la implementación política y los resultados, tienen largas mediaciones temporales, en cualquier momento las condiciones de las instituciones educativas reflejan las tensiones entre estos dos proyectos en competencia, así como las influencias acumulativas de proyectos pasados. De manera similar a las capas de una cebolla, la práctica educativa, en un momento dado, refleja las ideologías educativas del presente así como las del pasado, ideologías que frecuentemente han estado en desacuerdo.

Es necesario comprender el significado de estos rezagos en el tiempo y de las tensiones e ideologías contradictorias que se dan en la práctica escolar, para comprender la razón por la cual frecuentemente la política educativa está muy distanciada de su implementación y de los resultados, y cómo las victorias del proyecto progresista que se dan en el corto plazo de la retórica política tienen limitadas consecuencias en las oportunidades educativas reales de los niños marginados. Un argumento central de este trabajo consiste en que, a pesar de más de un siglo de retórica política educativa progresista en América Latina, los niños de los grupos indígenas siguen quedando al margen, así como aquellos que viven en áreas rurales y en condiciones de pobreza. Esta marginación educativa contribuye a legitimar su marginación social en vez de contribuir a cambiar verdaderamente sus oportunidades de vida. Son estas tensiones las que explican la paradoja de una

práctica educativa conservadora, aun de cara a políticas educativas de retórica progresista.

II. EL ESTADO Y LOS PROPÓSITOS DE LAS ESCUELAS

Los Estados se convirtieron en actores del desarrollo educativo, debido a que se pensó que las escuelas podrían contribuir al logro de objetivos sociales más amplios, un principio básico del proyecto educativo progresista. La discusión acerca de los propósitos fue central en cualquier debate acerca de reforma educativa en América Latina. Los antecedentes más obvios de la educación como parte de propósitos sociales más amplios fueron ideas desarrolladas por Andrés Bello y Simón Rodríguez en Venezuela, por Franz Tamayo en Ecuador y por José Vasconcelos en México, articulando la forma como la educación podría contribuir al desarrollo de una nueva identidad para los nuevos americanos.

A lo largo del siglo xx, los Estados apoyaron el desarrollo de la escolarización para una diversidad de propósitos, que incluían la modernización de las sociedades, la preparación de los recursos humanos para aumentar la productividad de la fuerza de trabajo, el desarrollo de la identidad nacional o la transformación de la estructura y la promoción de la movilidad social. La competencia que se dio en el siglo xx entre los proyectos progresista y conservador, se centró en el último de estos objetivos: la transformación de las oportunidades sociales por medio de la educación. Proveer evidencia acerca de la validez de los reclamos promovidos por los progresistas está más allá del alcance de este trabajo. La lógica subyacente de las demandas progresistas, en el discurso contemporáneo, sería más o menos como sigue. La educación provee de capital social y cultural: conocimiento, habilidades, orientaciones, información y redes que abren el acceso a las oportunidades sociales. El capital social y cultural (conocimiento, habilidades, confianza y relaciones sociales) ayuda a las personas a identificar oportunidades económicas, sociales y políticas, que les permiten mejorar su bienestar. También permite que los individuos expandan sus recursos sociales en formas tangibles, como el aumento del rendimiento económico, y en formas menos tangibles, como la participación en un contrato social en el que se confía en otros y en el que se es digno de confianza, contribuyendo a la cohesión social a partir

de la internalización de la norma legal y de otras convenciones sociales que posibilitan la acción colectiva. Estos cambios pueden resultar de la reducción de las brechas en las oportunidades sociales entre las personas.

Las políticas educativas incluyentes, por lo tanto, sirven para expandir las oportunidades de grupos, que de otra manera no tendrían posibilidades para acceder al capital social y cultural necesario. Haciendo esto, se expanden las reservas de talento que pueden generar recursos y oportunidades sociales. Es evidente que las políticas educativas, por sí solas, no crean estas oportunidades, no hacen que los Estados sean más democráticos (aun cuando preparan a las personas para ser buenas demócratas), no crean trabajos o industrias (a pesar de que hacen que la gente sea más capaz de agregar más valor en los trabajos que realizan), ni siquiera que las sociedades sean más cohesivas o pacíficas (a pesar de que proveen a la gente de habilidades para la acción colectiva y para la resolución pacífica de conflictos) y por sí mismas no igualan la distribución social de recursos, diferentes de los recursos educativos.

Muchos factores influyeron en la estabilidad, productividad o equidad en las sociedades latinoamericanas durante el siglo xx, y siguen haciéndolo. ¿Existe alguna manera para probar la validez de la teoría progresista? Mientras que hay evidencia que documenta la correlación entre algunos componentes clave de esta teoría, establecer la dirección de la causación y de los procesos causales que subyacen es un reto. Es sabido que los individuos con más educación tienen mayores de oportunidades de conseguir empleo, ingresos más altos y son más productivos. Estos individuos también son más saludables, viven vidas más largas y tienen más oportunidades para escoger sus proyectos de vida.

El cuadro 1 sugiere que las sociedades con mayor equidad educativa algunas veces, pero no siempre, son más equitativas. La relación no es perfecta y tampoco son directos los vínculos entre estos constructos. Argentina tiene el nivel más bajo de inequidad educativa, y uno de los niveles más bajos de inequidad en el ingreso; también es el caso de Uruguay. En el otro extremo, Brasil tiene uno de los niveles más altos de inequidad educativa y uno de los niveles más altos de

inequidad en el ingreso. Costa Rica tiene relativamente mejores resultados en la equidad en el ingreso, que en educación, y Chile tiene un menor nivel de inequidad educativa que de inequidad en el ingreso.

CUADRO 1
Educación e ingreso. Coeficiente de Gini para la inequidad

<i>País</i>	<i>Gini</i>	<i>Coeficiente de Gini</i>	<i>Lugar</i>	<i>Coeficiente de Gini para el ingreso educativo</i>
Argentina	0.229	1	0.48	5
Bolivia	0.457	14	0.53	7
Brasil	0.454	13	0.59	13
Chile	0.261	2	0.56	9
Colombia	0.378	11		
Costa Rica	0.318	7	0.46	3
Cuba				
Ecuador	0.377	10	0.57	11
El Salvador	0.524	16	0.51	6
Honduras	.0476	15		
México	0.406	12	0.55	8
Nicaragua	0.532	17		
Panamá	0.297	5	0.56	10
Paraguay	0.361	8	0.59	12
Perú	0.306	6	0.46	2
República Dominicana	0.374	9		
Uruguay	0.268	3	0.43	1
Venezuela	0.294	4	0.47	4

Fuente: Gini Educativo tomado de Duryea y Szekely, 1999; Gini de Ingresos tomado de UNDP Human Development Report, 1998, Naciones Unidas.

Las diferencias principales entre conservadores y progresistas radican en la definición de quién debe ser educado, y del periodo que dure el financiamiento para la educación obligatoria, así como en la definición de quien debe tener acceso a otros niveles y modalidades educativos y con qué propósito. Más recientemente las diferencias giran alrededor de qué iniciativas particulares deben ser apoyadas para alcanzar a los grupos marginados.

III. LAS RAÍCES DEL DEBATE ACERCA DE LOS PROPÓSITOS DE LAS ESCUELAS ANTES DEL SIGLO XX

Algunos de los desarrollos educativos que tuvieron lugar en el siglo XX tienen viejas raíces históricas. Una breve reseña de estas raíces permite señalar los continuos y discontinuos que se dieron con el cambio de siglo.

Las instituciones educativas más consolidadas durante el periodo precolombino sirvieron para educar a las élites gobernantes de los pueblos de Mesoamérica y a los incas.⁴ Este proyecto conservador fue reemplazado por el proyecto también conservador de los conquistadores españoles, quienes concibieron la función de las (nuevas) instituciones educativas como instrumentos para educar a las (nuevas) élites, a los españoles y a los criollos. La combinación de ordenanzas reales y de iniciativas religiosas creó las bases para la fundación de las primeras escuelas en las colonias españolas en las Américas. El proyecto educativo conservador colonial también buscó extender la fe católica ente la gente de las Américas y la consecuente sumisión a la autoridad de la Iglesia católica romana. Las órdenes religiosas fueron las primeras en establecer y poner a funcionar escuelas y universidades durante los siglos XV, XVII, XVII y XVIII.

Si bien es posible encontrar algunos ejemplos de iniciativas educativas progresistas durante este periodo, su alcance fue más bien modesto. En 1792, por ejemplo, Fray José Alberto, arzobispo de La Plata, estableció en Chuquisaca la Escuela de Niñas Pobres de San Alberto (Juárez y Comboni, 1997). Un movimiento alternativo fue liderado por los jesuitas en materia de educación de personas provenientes de comunidades indígenas, en las reducciones de Bolivia

⁴ En el Valle de México, los mexicas separaron las escuelas de los nobles (*calmecac*) de las de los "plebeyos" (*tepochcalli*). Estas escuelas instruyeron en el arte de la guerra y en los rituales religiosos y posiblemente en el comercio relacionado con la especialización productiva de los *calpulli*. Se dieron grandes logros educativos al permitir que algunos "plebeyos" ascendieran en la estructura social (véanse Escalante, 1985: 17 y López, 1985: 26-28). En el imperio Inca, mujeres selectas recibían educación segregada en *Ajllawaci*. La casa del conocimiento, el *Yachaywasis*, se reservaba a los nobles, los "plebeyos" no eran aceptados ahí (véase Juárez y Comboni, 1997).

y Paraguay. Esta educación para la autogestión fue, junto con las misiones *per se*, interrumpida con la expulsión de los jesuitas en 1767.

La política dominante a lo largo de la mayor parte del periodo colonial fue la educación de las élites, formándolas para obedecer a la autoridad. La Cédula Real de 1785 del rey Carlos IV estableció que no era deseable “Ilustrar a los Americanos. Su majestad no necesita filósofos, sino súbditos buenos y obedientes” (*ibid.*). Esta cédula autoriza a las parroquias para establecer escuelas religiosas, las cuales enseñarán también alfabetización básica, para los hijos de españoles y para los criollos.

La creación de universidades, para las élites, fue el desarrollo educativo más significativo de este periodo. Como resultado de esta política, las universidades ya tenían tiempo de haberse establecido y consolidado cuando fueron creados los sistemas educativos nacionales públicos en el siglo XIX.

La pugna entre los proyectos conservador y progresista se inscribió en las luchas entre los conservadores y los liberales; estos últimos defendieron la expansión de la educación primaria pública universal y desafiaron el dominio de la Iglesia y la vinculación de los conservadores con el proyecto educativo de ésta. En Colombia y Ecuador, por ejemplo, el control de la Iglesia en la provisión de servicios educativos, con una educación que impelía la enseñanza del catolicismo, fue apoyada por la oligarquía terrateniente y por los políticos conservadores (Serrano, 1993 y Poveda, 1994). En México, después de la Independencia, los liberales y los conservadores estuvieron de acuerdo acerca de la importancia de la educación, pero disintieron fuertemente, desde 1824, en lo relativo al rol de la Iglesia y acerca de la libertad de enseñanza. Si bien los liberales mexicanos inicialmente se oponían a la intervención del Estado en la educación, en los años treinta propusieron que el Estado condujera la educación, como una forma para doblegar el dominio de la Iglesia y de los conservadores (Álvarez, 1994).

Durante la mayor parte de los tres primeros siglos, desde el establecimiento de las colonias españolas en las Américas, la educación sirvió para legitimar el orden y la estructura social existentes. Fue segregadora e inequitativa con aquellos que nacían para seguir diferentes caminos en la estructura social. El movimiento de Independencia y el surgimiento de nuevas repúblicas, a fines del siglo XVIII

y principios del XIX, introdujo expectativas de nuevos propósitos para la educación.

El siglo XIX se caracterizó por las profundas luchas políticas entre los diferentes grupos que conformaban las élites. Estas luchas dieron por resultado, en algunos casos, la reorganización básica del modelo económico de producción dominante. Esta reorganización económica, y el proceso de urbanización sin precedentes que la acompañó, conformaron un ambiente receptivo para la implementación de una ideología educativa diferente, que concibió las instituciones educativas, ya no más como baluartes del orden social existentes, sino como los heraldos de una nueva sociedad, como los portales a través de los cuales nuevos grupos sociales accederían a niveles de liderazgo medio y alto en la economía, pero especialmente en las nuevas instituciones políticas y administrativas.

Los movimientos independentistas aportaron claras expectativas de que la educación sería central en la formación de la identidad de los nuevos americanos y en la consiguiente inclusión para la participación social de los grupos de población marginados. Esta aspiración progresista del proyecto educativo posindependentista, coexistió con la concepción conservadora que vio a la educación segregadora como apropiada para educar a las nuevas élites, por un lado, y proveer educación fundamental para los mestizos y las clases bajas, por el otro. La influencia de la Revolución Francesa en los movimientos independentistas de América del Sur, se expresó en los ideales de libertad, equidad y justicia que motivaron la aspiración por tener un acceso universal a la educación privada. Simón Bolívar, que estaba bien versado en los trabajos de Rousseau y los utopistas, escribió elocuentemente acerca del papel central de la educación para las naciones recientemente independizadas. Dos de sus maestros y colaboradores cercanos, Simón Rodríguez y Andrés Bello, tuvieron papeles principales en la conformación de la nueva ideología sobre el papel de la educación en estas naciones.

Como primer presidente de Bolivia, Bolívar nombró a Simón Rodríguez como el primer director general de Educación Pública. En un decreto que data del 11 de diciembre de 1825, se estableció que la educación es la primera tarea del gobierno, que debe ser general

y para todos, y que la salud de la república descansa en disposiciones morales que los ciudadanos adquieren en las escuelas a edad temprana (Juárez y Comboni, 1997). Ecuador, otra de las repúblicas que se independizó de España a raíz del mismo movimiento, adoptó en 1835 cinco años antes del establecimiento de la república, la primera ley de educación pública, con la constitución de un consejo directivo y un sistema de inspectores.

Dos ideas centrales relacionadas emergieron en el siglo XIX y formaron la base para los desarrollos que tuvieron lugar en el siglo XX. La primera fue la oposición al dominio de la Iglesia en la conducción de la educación (la Iglesia, leal a la Corona española, se identificaba con el movimiento conservador). Los fundamentos intelectuales de los movimientos de independencia, que se dedicaron a una ética igualitarista y a la independencia en la investigación y el pensamiento, también retaron a la Iglesia, identificada con un orden social autoritario y con dogmas religiosos como superiores a la razón humana, como base para la construcción de la verdad. La segunda idea originada en el periodo temprano de la Independencia fue que todos deben tener acceso a la educación primaria y que el Estado tenía la responsabilidad de proveer dicho acceso. Esta idea llegó para quedarse, y encontró su camino en las nuevas leyes de educación y, en muchos casos, en las Constituciones de las nuevas repúblicas. Mientras las naciones independientes se consolidaban durante el siglo XIX, la ambición de una política que proveyera de educación primaria universal ganó aceptación a lo largo de América Latina.

Esta incipiente ideología educativa progresista se expandió a lo largo de América Latina, aun más allá de aquellas naciones más activas en el movimiento de Independencia. De manera consistente con la influencia de Bello y Sarmiento, en la mitad del siglo XIX, la mayor parte de las escuelas públicas de Chile buscaron proporcionar habilidades alfabetizadoras para los niños pobres (Núñez, 1993). Esas ideas llegaron incluso a los territorios que aún estaban bajo la ocupación de España. Una Orden Real de diciembre 29 de 1841 promulgó la primera ley de educación en Cuba y estableció que la educación primaria debería ser gratuita para los niños pobres (Varela, 1995).

El cuadro 2 resume los primeros documentos legales que reconocieron que la educación primaria universal es una responsabilidad del Estado.

CUADRO 2

Bolivia.	La Constitución de 1851 establece el Derecho Universal a la Educación, la educación independiente bajo la supervisión del Estado, la creación de escuelas para niños y la escolarización primaria gratuita.
Colombia.	La Constitución de 1886 estableció la escolarización primaria gratuita.
Costa Rica.	decretó la educación primaria libre y obligatoria en 1869.
Chile (1833).	La Constitución reconoció la libertad de enseñanza, a la vez que asignaba al Estado el fuerte mandato de promover la supervisión de la educación. En 1920 una Ley de Educación Primaria estableció la educación primaria obligatoria.
México (1867).	La Primera Ley de Instrucción Pública estableció la educación primaria gratuita y obligatoria para los pobres, excluyendo la educación religiosa del currículo.
Perú (1828).	La Constitución estableció que el Congreso regularía la educación a partir de planes periódicos. También indicaba que la educación es una necesidad común para todos y que la República debe hacer que esto tenga vigencia para todos los ciudadanos. La Constitución de 1828 estableció la educación primaria gratuita para todos los ciudadanos.
Venezuela (1870).	Decreto de educación primaria pública, obligatoria y libre y la creación del Ministerio de Educación.

Fuente: Juárez y Comboni, 1997; Serrano, 1993; Ramírez, 1997; Núñez, 1993; Álvarez, 1994; Ministerio de Educación de la República del Perú, 1994; Pérez, 1995.

La victoria de las políticas progresistas pronto fue seguida por la creación de instituciones que hicieron posible la implementación de políticas educativas nacionales. Durante la segunda mitad del siglo XIX se crearon sistemas y estructuras educativas nacionales, en

un Estado incipiente. También fue el tiempo en que los Estados nacionales lanzaron iniciativas educativas de amplio alcance, en las áreas de diseño curricular, provisión de materiales e instrucción para los maestros. Estas iniciativas proveyeron los fundamentos intelectuales, legales y organizacionales que hicieron posible la expansión masiva que se dio en el siglo xx.

A. Influencias transnacionales y políticas durante el siglo xix

Mientras que los Estados nacionales se consolidaban en América Latina después de la Independencia y mientras que se buscaban estrategias para establecer sistemas educativos nacionales, los intercambios transnacionales apoyaron el desarrollo de la educación pública.

Andrés Bello fue el primer rector de la Universidad de Chile, la Universidad estaba a cargo de la supervisión del sistema de educación pública, formaba a los maestros y elaboraba el currículo. Bello fue uno de los primeros en argumentar acerca de la necesidad de contar con instituciones educativas y culturales para conformar la nueva identidad de los nuevos americanos. La gramática de la lengua española que él desarrolló desafiaba a la de la Real Academia de la Lengua Española, al reconocer el uso que tenía el lenguaje en Iberoamérica. Como rector de la Universidad de Chile, Bello instituyó un concurso para estimular a que se presentaran ensayos acerca del tipo de sistema de educación primaria que cuadraría mejor con el proyecto social, político y económico de los americanos (Weinberg, 1993: 84).

Domingo Faustino Sarmiento ganó el concurso con un ensayo en el que argumentaba en favor de la Educación Común, un centro obligatorio y gratuito para la formación de la identidad política de todos los ciudadanos de las naciones recientemente independizadas. Las ideas de Sarmiento respecto a la Escuela Común fueron muy influyentes en Chile (en donde dirigió la primera institución para la formación de maestros), y luego en Argentina (en donde se convirtió en ministro de Educación y presidente) y Paraguay (Bravo, 1993: 506-507). A partir de los trabajos de algunos de sus seguidores, como José Pedro Varela en Uruguay, estas ideas se extendieron también a otros países (Demarchi y Rodríguez, 1993). Sarmiento mantuvo una correspondencia activa con Horace Mann, quien construía en Massachussets

una amplia coalición básica para garantizar apoyo a la Educación Común. Este intercambio ilustra las influencias transnacionales que jugaron un papel importante en el desarrollo de la educación para varios países. Sarmiento llevó a los primeros maestros de los Estados Unidos; también los primeros libros de texto argentinos fueron traducidos del inglés y del francés.

Así como se expandían los sistemas educativos, lo hicieron también los intercambios y las experiencias transnacionales. En Bolivia, la currícula escolar de 1879 fue traducida de la currícula holandesa para escuelas primarias, y los libros de texto oficiales de Guillet-Damitt fueron adoptados como libros de texto oficiales.

Un educador belga dirigió la primera escuela Normal en Bolivia, establecida en 1909, con la colaboración de una delegación de educadores chilenos. Colombia recibió asistencia técnica de un grupo de educadores alemanes, que en 1867 asesoraron a la Dirección Nacional de Educación Pública. Las instituciones para formar maestros fueron desarrolladas siguiendo el modelo alemán de esos tiempos. Ecuador también recibió una misión de Alemania a finales del siglo XIX con el fin de reformar las instituciones para la formación de maestros y las escuelas piloto, y más tarde el currículo.

La apertura chilena para los intercambios multinacionales coincidió con el apoyo del país al compromiso temprano con las ideas educativas progresistas. Ya ha sido mencionado el papel de Bello y Sarmiento en la iniciación de este proyecto. Hacia 1880, los educadores alemanes se encargaron de poner a funcionar las instituciones para la formación de maestros (escuelas Normales) y reformaron la educación primaria. Ellos establecieron, en 1889, el Instituto Pedagógico para formar maestros de educación secundaria, los cuales serían incorporados posteriormente a la Universidad de Chile, como parte de la Facultad de Filosofía y Educación.

A su vez, educadores chilenos brindaron asistencia técnica para desarrollar la educación pública en otros países de América Latina. A principios del siglo XX, por ejemplo, el gobierno de Bolivia otorgó becas a los maestros para que fueran entrenados en instituciones chilenas. Las misiones educativas chilenas asesoraron a la Dirección de Escuelas Primarias e Idiomas en Bolivia a principios del siglo XX.

Un grupo de formadores de maestros chilenos también trabajó en la formación de maestros en Bolivia. En 1936, un grupo de educado-

res chilenos llegó a Costa Rica para asesorar la reforma de la educación básica y secundaria y para el reestablecimiento de la Universidad.

Estas influencias transnacionales, que consistían en ideas, experiencias y recursos, y que emergieron con el apoyo del proyecto progresista, continuarían durante el siglo xx.

IV. LA INTENSIFICACIÓN DE LAS LUCHAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DURANTE EL SIGLO XX

La primera mitad del siglo xx sirvió para consolidar los sistemas nacionales de educación pública, los cuales habían sido iniciados en la última parte del siglo anterior. Las luchas entre liberales y conservadores continuaron, siendo los conservadores quienes representaban ampliamente los intereses de las oligarquías terratenientes, bajo el ataque de los industrialistas emergentes.

Una vez que fueron establecidos los sistemas nacionales, muchos países de América Latina comenzaron a desarrollar programas nacionales para la reforma educativa. El xx fue un siglo de reformas. Las reformas tuvieron la impronta de los grupos particulares que controlaron el Estado. Como fue el caso desde la Independencia, ellos tuvieron una motivación política clara y expresaron proyectos políticos amplios. Mientras que una reforma sucedía rápidamente a otra y la competencia política aumentaba, la brecha entre la retórica política, la implementación y los resultados aumentó.⁵

⁵ La brecha entre la retórica de la política educativa y la implementación ha sido observada en otras regiones que van más allá de América Latina. Tyack y Cuban, por ejemplo, examinando un siglo de reforma educativa en los Estados Unidos, concluyeron que las prácticas escolares básicas han sido muy resistentes al cambio a pesar de varios ciclos de reformas de política educativa (1995: 85-109). Mark Hanson sugiere que la brecha entre la política educativa y la implementación es particularmente grande en América Latina y la atribuye al hecho de que las colonias tuvieron que implementar leyes y reglamentos diseñados en España; reconociendo que los legisladores tenían un conocimiento imperfecto de la realidad sobre la que dominaban, las autoridades locales recurrieron a la figura del “se acata pero no se cumple” (1986: 15). Otra manera de interpretar la observación de Hanson es que las élites locales tuvieron suficiente autonomía para promover su propia agenda durante la etapa de implementación, aun cuando el proceso de formación de políticas limitó su habilidad para hacer esto en el nivel del diseño de las políticas. Un ejemplo de esta brecha en la implementación fueron las disposiciones del Rey Fernando el Católico y Carlos I, que compelián a los encomenderos para educar a los indígenas y que no se cumplió (Bolaños, 1981: 13-14).

La brecha en la implementación de las políticas fue especialmente amplia en lo relativo a los objetivos de política sobre los que había menos consenso social, principalmente en cuanto a la incorporación de grupos marginados y de niños indígenas y en poblaciones rurales. El logro de iguales oportunidades educativas fue la más cuestionada de todas las metas propuestas y ésta es la razón para la gran brecha que se observa actualmente entre la retórica y la práctica.

Las reformas promovidas a lo largo del siglo XX, en lo relativo a la equidad de oportunidades educativas, fueron de dos tipos. La primera y más significativa ha sido una expansión educativa sin precedentes que establece la supremacía de la educación pública. Esta política de desarrollo educativo liderada por el Estado, se convirtió en el así llamado "Estado Docente", que fue la principal victoria del proyecto progresista durante el siglo. El segundo conjunto de reformas se focalizó específicamente a grupos marginados de niños para que recibieran más recursos, atención y programas especiales. Estas reformas fueron muy criticadas y no duraron mucho tiempo. La más reciente versión se dio durante la década de los noventa, en un contexto de creciente interés en mejorar la eficiencia y competitividad del sistema educativo.

Una creciente segmentación social en las instituciones educativas fue minando los logros de la expansión educativa. Los niños de los grupos dominantes, gradualmente se concentraron en instituciones que excluyeron a aquellos que habían ganado acceso a la educación, como resultado de las victorias progresistas. La segmentación social se dio a partir de patrones de segregación residencial, prácticas institucionales discriminatorias en escuelas públicas y debido a la emigración de grupos privilegiados a instituciones privadas. La aguda segregación escolar asestó un serio golpe a la visión de la Escuela Común, desarrollada por los fundadores de los sistemas educativos públicos, primero mediante la separación que ha sido común al interior de instituciones divididas y, segundo, por la facilitación del desarrollo de inequitativos niveles de calidad en estos subsistemas separados.

Las ideas progresistas ganaron espacio en la retórica política, y también en la acción, durante la primera mitad del siglo, cuando se dio la confrontación abierta con el proyecto conservador y cuando estas

ideas se integraron a una lucha más amplia que buscaba resolver los conflictos entre grupos en competencia, al interior de la sociedad. A principios de los cincuenta una ideología modernizadora (el “desarrollismo”) se difundió rápidamente a lo largo de América Latina. La expansión educativa fue apoyada por la estrategia dominante de sustitución de importaciones, por una ideología de desarrollo conducido por el Estado, por el creciente proceso de urbanización y por la movilización gradual de las clases medias emergentes.⁶

En los sesenta, medida que las élites políticas optaron por gobiernos autoritarios para desmovilizar a algunos de los grupos políticos más radicales, la educación fue vaciada de su propósito educativo progresista. Un nuevo desarrollismo emergió entonces a finales de los sesenta y setenta, que entronizó el crecimiento económico como un propósito para el desarrollo, silenciando el discurso de los derechos humanos, la democracia y el cambio social. Esta ideología emergente para apoyar el desarrollo educativo debilitó lo que había sido un poderoso marco de referencia para la movilización y la dejó indefensa para resistir la penetración de la agenda neoconservadora durante los ochenta. Los ochenta no fueron sólo una década perdida para América Latina, en materia educativa se dio el surgimiento, con gran fuerza, de un proyecto económico y social que buscaba articular las economías de América Latina con las economías del mundo, dismantelar el Estado de bienestar y destruir los principios organizativos básicos sobre los cuales las sociedades latinoamericanas habían venido operando desde los cincuenta. Mientras se daba el asedio a las élites y los políticos que hicieron su carrera bajo el periodo de desarrollo conducido por el Estado y bajo las políticas de sustitución de importaciones, la lucha por la equidad de oportunidades educativas sufrió el más serio retroceso en el siglo durante los ochenta.

Los neoconservadores promovieron una renovada fe en los mercados como los mejores mecanismos para regular la acción colectiva, incluyendo la distribución de bienes y servicios públicos. Con los Estados bajo ataque, la educación pública quedó también bajo pre-

⁶ En buena medida, la emergencia de la clase media resulta de la expansión de la burocracia estatal. Una gran porción del empleo en el sector público fue creada en el sector educativo.

sión. Los fondos para la educación fueron severamente recortados bajo los programas de ajuste estructural, y la calidad de la educación, que había sido mermada a partir de la rápida expansión de las décadas anteriores, declinó. Reformas educativas orientadas a mejorar la efectividad y una nueva preocupación por la “calidad” se difundieron rápidamente.⁷ El siglo finalizó con una retórica renovada que consideraba la equidad como un objetivo, y con esfuerzos incipientes para reparar las crecientes divisiones educativas. A diferencia de las vibrantes ideologías del siglo XIX y de principios del siglo XX, estas ideas, sin embargo, están insertas ahora en un proceso de reformas más amplio, que busca promover la eficiencia, en muchos casos opiniéndose al desarrollo educativo promovido por el Estado. También están ausentes las sinergias que resultan de la asociación con agendas políticas más amplias, partidos y movimientos sociales que pudieran movilizar a los grupos marginados de la educación.

A principios del siglo XX, tres países representaron claramente aquellas naciones en las que un nuevo orden económico y político apoyó el proyecto educativo progresista: Argentina, Chile y Uruguay. En ellos, el éxito de la economía basada en la exportación, en la urbanización asociada y en la inmigración en gran escala, pavimentó el camino para un sistema educativo nacional conducido por el Estado, que buscaba un rápido desarrollo de una identidad nacional y moderna para todos. Los propósitos de la escuela elemental fueron ampliamente políticos. Se esparció una ideología inclusiva, una que abiertamente consideró la equidad en las oportunidades educativas como la piedra angular de una nueva sociedad. Aquellas influencias históricas distantes aún se reflejan en los niveles más altos de logro edu-

⁷ También éstas fueron las preocupaciones emergentes de las élites económicas y de gobierno en algunos países de la OCDE, a saber en los Estados Unidos y Gran Bretaña, así como en Australia y Nueva Zelanda. Algunos han argumentado que los Estados Unidos buscaron extender este nuevo conjunto de prioridades a los países bajo su influencia política (véanse Bock y Arthur, 1991 y Orfield, 2000: 402). Otros han sugerido que los bancos internacionales, como el Banco Mundial, dominados por economistas que compartían sus creencias con la agenda neoconservadora, apoyaron reformas con objetivos y estrategias muy estrechas (véanse Heyneman, 2001 y Mundy, 1998).

cativo de las personas de estos países y en los niveles más bajos de inequidad educativa en relación con otros países de la región.

Por ejemplo, en Argentina, hacia el siglo XIX, los exportadores de productos agropecuarios habían ganado la vieja batalla secular con las economías regionales. La educación fue un área estratégica en el proyecto agroexportador, porque ayudaba a asimilar el mayor número de inmigrantes, que resultaban de los muchos trabajos generados por una economía en crecimiento. Las escuelas primarias fueron los medios para desarrollar la ciudadanía. Entre 1914 y 1930, la mayor parte de los niños lograron acceder a la escuela elemental (Pulfer y Vitar, 1993).

En Chile, durante la segunda mitad del siglo XIX, la matrícula en la escuela primaria aumentó diez veces y en 1887 uno de cada cinco niños en el grupo de edad de los seis a los 14 años, estaba en la escuela. La expansión de la educación continuó, en parte como resultado de la autonomía del sistema educativo de un conjunto más amplio de fuerzas sociales y de la aceleración que se dio entre 1965 y 1974, como parte de los proyectos políticos: el proyecto socialcristiano de Eduardo Frei y el proyecto socialista de Salvador Allende. La expansión se detendría durante el régimen militar de Augusto Pinochet (véanse Rodríguez, 1994 y Núñez, 1993).

Estos dramáticos cambios que se dieron durante el siglo fueron resultado de conflictos políticos entre el Estado y otros actores sociales. Estas luchas políticas fueron en un inicio nacionales, con algunos recursos internacionales movilizados por actores nacionales, principalmente con ideas que incidieron en la conformación de la agenda pública y con ayuda técnica para apoyar la implementación.

La creación de un sistema educativo de base masiva y la transición de un sistema educativo dominado por la Iglesia a un sistema educativo dominado por el Estado no se dio sin conflicto. Las relaciones Estado-Iglesia mediaron las consecuencias de este conflicto para la nueva legislación educativa, que apoyó el establecimiento del Estado Docente (Bruneau, 1974; Levine, 1980; Vallier, 1970).

En Colombia, al inicio de la década de los treinta, el Estado tuvo que superar resistencias abiertas por parte de la Iglesia y de grupos privados, en la integración de escuelas segregadas por género y en la pro-

moción de una mayor integración socioeconómica en las escuelas (Serrano, 1993).

En Chile, la Constitución de 1925 separó a la Iglesia y al Estado, con base en el principio de libertad de enseñanza, a la vez que estableció que la educación era materia prioritaria del Estado. A estos cambios se opusieron las oligarquías, contribuyendo así a la inestabilidad política que llevó al golpe de Estado de 1931 (Núñez, 1993).

A mediados del siglo xx, el Estado en Costa Rica y Venezuela, hizo de la expansión educativa la piedra angular de sus proyectos políticos orientados a la consolidación de la democracia, y en el caso de Cuba, del socialismo. Perú seguiría con las ambiciosas reformas de 1968, las cuales consistían en promover un proyecto amplio de reestructuración socialista, política y económica. Todos estos países expandieron significativamente el acceso a la educación en los primeros años de su transición política.

Costa Rica aprobó, en 1957, una ley de educación (la Ley Fundamental de Educación) que articulaba una fundamentación de la educación como parte de un proyecto democrático. La democracia venezolana se orientó a las escuelas como un instrumento para apuntalar el nuevo proyecto político. La matrícula en educación primaria creció de manera sostenida de un 7% un año antes de 1958 hasta un 20% anual en los años que siguieron inmediatamente a la transición democrática. La matrícula en la educación secundaria se duplicó en el mismo periodo. La matrícula en la universidad creció de 12% en 1957 a un 60% en 1959 (Reimers, 1994b).

La revolución socialista cubana pronto se orientó a la educación. En 1959, la Ley de Educación estableció la creación de 10 000 aulas, y otra ley de diciembre del mismo año estableció el marco de referencia para una amplia reforma educativa. Estas reformas incrementaron la matrícula en educación primaria de menos del 50% en 1959 a un 90% en los primeros años de la revolución. Una campaña de alfabetización masiva en 1961 fue seguida por programas de educación para adultos dirigidos a más de un millón de personas que en 1959 aún no podían leer (un 23% de la población adulta), abatiéndose virtualmente este rezago. En 1962, una ley para la reforma universitaria consignó una política de admisión preferencial para los hijos de campesinos y obreros.

La reforma educativa peruana de 1968, bajo un régimen militar socialista, buscó crear un “nuevo hombre peruano”, en consonancia con las aspiraciones revolucionarias de crear una democracia social. Las metas de la reforma educativa peruana fueron: contribuir al trabajo y al desarrollo, a la transformación estructural de la sociedad, y a crear una nación peruana independiente y consolidada. Esta reforma fue muy cuestionada, particularmente en lo relativo a los propósitos de transformar la educación para la acción colectiva en comunidades agrarias y respecto a las políticas de educación bilingüe. La reforma reestructuró y expandió la educación básica y reestructuró la administración educativa en los núcleos poblacionales de las zonas rurales.

Cada transición política que proclamaba cambios radicales fue acompañada por una reforma educativa, aunque no todas tuvieron éxito. En 1917 en Costa Rica, la agenda reformista del presidente González Flores incluyó una reforma educativa que buscaba incrementar los vínculos entre las escuelas y la productividad de los pequeños productores del campo. Buscaba generar fondos en escuelas agrícolas. Esta reforma fue ampliamente impugnada por maestros, padres de familia y por la opinión pública y también por miembros del Congreso (Ramírez, 1997).

La Revolución Boliviana de Víctor Paz Estensoro, de 1952, incluyó una reforma educativa como parte de los cuatro pilares principales de la revolución (junto con la nacionalización de las minas, la reforma agraria y el derecho al sufragio universal). Un aspecto importante de la reforma fue extender la educación a las áreas rurales, para fortalecer la identidad nacional, y se creó un código de educación con la participación de la confederación de trabajadores, la Iglesia, las escuelas privadas y la Universidad Nacional.

Debido a que se percibía, con toda claridad, que la educación podía servir a los propósitos políticos progresistas, los gobiernos autoritarios, en ocasiones, buscaron anular dichos propósitos, con el fin de que el nuevo orden autoritario fuera aceptado. En Argentina, por ejemplo, el golpe de Estado de 1955 pronto fue seguido por un cambio en la forma de concebir la educación, en el que se profundizó su contribución al desarrollo económico, más que al desarrollo político. Éste fue el modelo del desarrollismo que se difundiría a casi todos los países de América Latina en la década de los sesenta.

Las universidades fueron afectadas, de manera muy particular, con la transición a regímenes autoritarios, ya que se les percibió como potenciales proveedoras de líderes opositores. En Venezuela, la fallida insurrección armada promovida por la izquierda a fines de los sesenta, fue apoyada por líderes y estudiantes de algunas universidades, y la Universidad Central fue intervenida a finales de esta década como parte del proceso de purgas políticas promovido por la administración demócrata-cristiana. Durante el mismo periodo, la Universidad de Uruguay proveyó también de líderes para la oposición política radical y, en consecuencia, fue el blanco de las fuerzas de seguridad bajo el mando del régimen autoritario. Los militares que gobernaron Argentina de 1976 a 1983 también vigilaron de cerca a miembros y estudiantes de las facultades, en busca de focos de insurgencia que se hubieran desarrollado durante los últimos años del régimen de Perón. Muchos de los desaparecidos durante la guerra sucia fueron miembros de la comunidad universitaria. El gobierno militar que rigió en Chile, de 1973 a 1990, también tuvo como blanco a las universidades, como parte de los esfuerzos para desmovilizar a la oposición política. Bajo la intervención militar, los rectores de las universidades clausuraron por completo los programas de estudios sociales. Muchos miembros de la comunidad académica emigraron de Chile, temiendo por su seguridad bajo el régimen militar. En el Salvador, la totalidad del liderazgo de la Universidad Católica fue asesinado por batallones de la élite contrainsurgente, cerca del final de 12 años de guerra civil, debido a que se percibía que de allí salían líderes morales de la oposición, mientras duraba el conflicto que terminó en 1992. La intervención autoritaria de las universidades, las limitaciones a la libertad de enseñanza, la aniquilación y persecución de académicos y estudiantes y el uso del terror hacia la comunidad universitaria, fueron parte de las luchas políticas que marcaron a América Latina durante el siglo XX y que tuvieron un efecto adverso y duradero en la habilidad de las universidades públicas para cumplir su misión.

V. LA EXPANSIÓN DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN DURANTE EL SIGLO XX

Los conflictos entre los proyectos progresista y conservador se centraron en quién debía ser educado y durante cuánto tiempo. Esta cuestión se relaciona de manera directa con la duración de la educación obligatoria y con las políticas gubernamentales de acceso a

otros niveles educativos. La educación obligatoria se extendió de cinco a seis años de escolarización hacia principios del siglo xx, a ocho o nueve años de instrucción básica hacia finales del mismo periodo. Chile fue uno de los primeros países que alargó la duración de la educación básica en 1967, de seis a ocho años, y redujo la educación secundaria de cinco a siete años a cuatro o cinco (Rodríguez, 1994). Hacia finales del siglo, la duración de la educación obligatoria era de diez años en Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Venezuela; de nueve años en Cuba, El Salvador y México; de ocho años en Bolivia, Brasil y Chile; de siete años en Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay (UNESCO, 2000). En comparación, la duración de la educación obligatoria en Canadá, Estados Unidos, Francia y España era de diez años; de nueve en Corea y Portugal; de ocho en Italia, y de seis en Singapur, Tailandia y las Filipinas.

Durante el siglo xx, la mayor parte de los Estados latinoamericanos lograron proveer acceso inicial a la educación primaria obligatoria a todos los niños. Durante el siglo se dio una notable expansión de la tasa de matrícula, excediendo con mucho la tasa de crecimiento poblacional. Esta expansión de los incipientes sistemas educativos establecidos en el siglo xix, fue estimulada por la industrialización basada en la sustitución de importaciones y por la urbanización de la población de América Latina. Gran parte de esta expansión se dio en las instituciones públicas. Para los progresistas, esta consolidación del Estado docente representó una victoria sobre la educación dominada por la Iglesia, la cual se percibía que servía para legitimar las diferencias de clases (mediante el énfasis preferencial en la educación de las élites), las diferencias en el rol de los géneros (a partir de una educación segregada) y la aceptación de la autoridad de la Iglesia.⁸

⁸ La lucha entre los proyectos conservador y progresista también tuvo lugar al interior de la Iglesia, habiendo ejemplos de cómo en ésta se dieron iniciativas que retaron el enfoque dominante, muy en particular después de la Conferencia de Obispos de Puebla, donde la opción preferencial por los pobres fue adoptada como el marco oficial para la Iglesia de América Latina. Las prácticas contrahegemónicas más efectivas fueron aquellas en que las iniciativas vinculadas a la educación de la Iglesia se aliaron con movimientos sociales para el empoderamiento de los grupos y comunidades marginadas. Ejemplos de estas prácticas son el trabajo de la Sociedad de Jesús, con su educación popular para comunidades marginadas a partir de la organización Fe y Alegría. Mientras que la práctica educativa de las organizaciones relacionadas con la Iglesia se diversificaron desde Puebla, el rol tradicional de las instituciones educativas relacionadas con la Iglesia fue servir a las necesidades de los más privilegiados miembros de las sociedades latinoamericanas.

El cuadro 3 muestra que durante la segunda mitad del siglo XX, la matrícula aumentó significativamente en todos los niveles. El crecimiento de la matrícula fue mayor durante los cincuenta y sesenta y en las universidades, extendiéndose incluso hasta los setenta. El crecimiento de la matrícula en todos los niveles disminuyó significativamente desde 1980. Si bien la reducción de la matrícula en el nivel primario después de 1980 se justifica debido a la alta proporción del grupo de edad relevante que ya había ganado acceso, éste no fue el caso para los niveles secundario y terciario, donde la tasa bruta de matriculación fue de 62% y 19% respectivamente (UNESCO, 2000: 116).

CUADRO 3
Matrícula por nivel en América Latina y el Caribe
(en millones)

	1950	1960	1970	1980	1990	1997
Primaria	15	27	44	65	76	85
Secundaria	2	4	11	17	22	29
Terciaria	0.3	0.6	1.6	4.9	7.3	9.4
<i>Incremento porcentual</i>		<i>50-60</i>	<i>60-70</i>	<i>70-80</i>	<i>80-90</i>	<i>90-97</i>
<i>Primaria</i>		80.00%	62.96%	47.73%	16.92%	11.84%
<i>Secundaria</i>		100.00%	175.00%	54.55%	29.41%	31.82%
<i>Terciaria</i>		100.00%	166.67%	206.25%	48.98%	28.77%

Fuente: UNESCO, 2000, cuadros 3.1, 3.2 y 3.3.

En 1950, ninguno de los países de América Latina tenía la suficiente capacidad como para matricular en las escuelas a todos los niños en edad para acceder a la educación primaria, y la mayor parte a duras penas podía matricular a la mitad de ellos, como se indica por la

tasa bruta de matriculación que se muestra en la cuadro 4. Sólo Argentina y Uruguay tuvieron tasas brutas de matriculación en las escuelas secundarias de más del 90%. En el nivel primario, los sistemas educativos eran lo suficientemente grandes como para incorporar entre un 60% y un 76% del grupo relevante de edad en Costa Rica, Cuba, El Salvador, Panamá y Paraguay. En los restantes países, menos de tres de cada cinco niños en edad de cursar la primaria iba a la escuela.

CUADRO 4
Tasa bruta de matriculación en educación primaria en países de América Latina desde 1950
(ordenados de mayor a menor de acuerdo a la tasa de 1950)

	1950	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Argentina	94	101	105	106	106	105	106	113
Uruguay	90	106	112	107	107	107	109	108
Panamá	76	102	101	116	106	106	106	104
Chile	74	124	104	112	109	105	100	101
Paraguay	74	102	109	102	104	104	105	111
Perú	67	99	107	114	114	120	123	123
Cuba	66	121	121	124	106	101	98	106
Costa Rica	61	106	110	107	105	97	101	104
El Salvador	61	82	84	74	75		81	97
Ecuador	57	91	99	106	117	119	116	127
República Dominicana	54	87	100	104	118	126	96	94
México	53	92	106	111	120	118	114	114
Venezuela	51	94	97	98	93	97	96	91
Brasil	39	108	119	87	98	100	106	125
Nicaragua	39	69	78	80	94	97	94	102
Colombia	36	84	101	106	112	102	102	113
Bolivia	35	73	78	88	87	95	95	
Guatemala	28	50	58	63	71	78	78	87
Honduras	28	80	87	88	98	108	108	111
Haití	19	50	53	60	76	97	48	

Fuentes: Los datos de 1950 son de Nassiff, Rama y Tedesco, 1984. Los datos de 1965 son del Banco Mundial, 1996. Los datos de 1990 y 1995 son de UNESCO, 2000. El resto de los datos es de la base de datos estadísticos de la UNESCO.

Las diferencias en las tasas de matriculación, que se dieron en 1950, entre los distintos países, reflejan los diversos énfasis de la política a lo largo de los 15 años anteriores. En Argentina y Uruguay, se desarrollaron ideologías incluyentes, antes que en los restantes países, y como resultado se dio la expansión de sus sistemas educativos. En el nivel más bajo en cuanto a las tasas de matriculación, se encuentran Brasil, Nicaragua, Colombia, Bolivia, Guatemala, Honduras y Haití, los cuales tuvieron sistemas educativos más excluyentes. Las condiciones iniciales de acceso que se dieron en 1950 influyeron en el subsiguiente desarrollo de los sistemas educativos, haciendo que la reducción de la brecha educativa en el acceso fuera más difícil para algunos países.

Durante los próximos 15 años, la capacidad de los sistemas educativos se expandió de manera dramática en la primaria. Para 1965 excedía el 100% en ocho países⁹ (Chile, Cuba, Brasil, Uruguay, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Argentina), y el 90% en otros cuatro (Perú, Venezuela, México y Ecuador). Sólo Guatemala y Haití tuvieron las tasas más bajas con un 50%. Con excepción de Guatemala, Haití y El Salvador, los cuales no lograron tasas brutas de matriculación del 100% hacia el final del siglo, los demás países lograron niveles brutos de matriculación superiores al 80% hacia 1975 y de más del 90% en 1980, y todos, con excepción de Bolivia y Venezuela, tuvieron tasas brutas de matriculación superiores al 98% en este periodo.

El cuadro 5 muestra que la educación secundaria también se expandió durante el siglo XX, aunque partiendo de una base más baja que la primaria. Sin embargo, hacia final del siglo, sólo un puñado de países, aquellos con una tradición educativa más equitativa, lograron matrículas de por lo menos dos tercios, para el grupo de edad relevante en este nivel. Estos países fueron Uruguay, Cuba, Argentina, Chile, Perú y Panamá, hacia 1995. En siete países, menos de las dos quintas partes de los niños estaban matriculados en este nivel (Paraguay, Venezuela, El Salvador, Guatemala, Bolivia, Haití y Honduras). Los restantes países matricularon entre la mitad y las dos terceras partes de los niños en este grupo de edad.

⁹ La tasa bruta de matriculación es la razón entre el número total de niños matriculados en un nivel en relación con el total de niños en edad de ir a la escuela. Debido a que los estudiantes se pueden matricular antes o después de la edad oficial de matriculación este grupo puede exceder el 100%. Este indicador es una aproximación a los niveles de matrícula y una medida del sistema educativo.

Los lugares relativos que ocupan los diversos países de América Latina, basados en la tasa bruta de matriculación, muestran que mientras que las condiciones iniciales de matriculación y recursos (reflejados en el Producto Interno Bruto *per cápita* de 1997) que se dieron en 1950 fueron importantes para determinar cuántos estudiantes tuvieron acceso a la educación secundaria, ninguno determina cómo se compara cada uno de los países con el resto de la región. Por ejemplo, Argentina, Chile y Uruguay con los niveles más altos de acceso en 1950, y también en 1995 fueron de los países con los mayores niveles de ingreso. En el otro extremo de la distribución, Guatemala, Haití, Honduras, tuvieron los niveles más bajos de matriculación e ingreso en 1950 y hacia finales del siglo. En contraste, Costa Rica (con las tasas más altas de 1950, y con un nivel comparable de ingreso a Colombia, Ecuador, la República Dominicana, México y Nicaragua) tuvo tasas de matriculación más bajas que estos países en 1997. Otro ejemplo de que las prioridades en la política educativa, y no sólo las condiciones iniciales de ingreso, influyeron en la expansión de las tasas de matrícula, es la diferencia que hay entre Brasil y Perú; ambos comenzaron con tasas del 6% en 1950, pero ésta se expandió de manera mucho más significativa en Perú, a pesar de los niveles de ingreso más bajos.

Dos factores que restringieron la expansión de la educación secundaria fueron, por un lado, que la expansión en la primaria se logró a partir de un conjunto de medidas que implicaban la reducción de la calidad (reducción de la duración de la jornada escolar para acomodar diversos turnos en un mismo edificio, aumento de la carga de trabajo de los docentes debido a la necesidad de enseñar en varios turnos, reducción de la cantidad y calidad de los recursos educativos por estudiante) y, como resultado, muchos de los niños que lograron acceder a la escuela primaria repitieron grados varias veces y, en consecuencia, el número de estudiantes que eventualmente se graduaron de este nivel fue mucho más pequeño en proporción con el grupo relevante de edad, que con el número de aquellos que ganaron acceso a la escuela primaria. Es decir, la significativa expansión en el acceso inicial se tradujo en una modesta expansión en la proporción de graduados de primaria. Por otro lado, la expansión del acceso a la escuela secundaria fue restringida por las políticas, debido a que los énfasis, durante la mayor parte del siglo, fueron la universalización de la educación primaria y la alfabetización, lo que implica una versión minimalista del concepto de igualdad de oportunidades educativas.

El cuadro 5 muestra también cómo el acceso a la educación secundaria fue, hacia finales del siglo, mucho más bajo en América Latina si se compara con otros países tanto de Asia, como de Europa y con Norteamérica.

CUADRO 5
Tasa bruta de matriculación en educación secundaria
(en orden descendente de acuerdo a los niveles de 1995)

	1950	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	PCI 1997/US\$
Uruguay	17	44	59	61	62	72	81	85	6 130
Cuba	5	23	22	42	81	82	89	81	
Argentina	10	28	44	54	56	70	71	77	8 950
Chile	11	34	37	47	53	67	73	75	4 820
Perú	6	25	31	46	59	63	67	70	2 610
Panamá	9	34	39	56	61	60	63	69	3 080
México	3	17	23	35	49	57	53	64	3 700
Colombia	4	17	23	36	39	44	50	61	2 180
Brasil	6	16	26	26	33	35	38	56	4 790
Nicaragua	3	14	17	23	41	32	40	55	410
Republica Dominicana	2	12	21	36	42	51		54	1 750
Ecuador	4	17	26	40	53	58	55	50	1 570
Costa Rica	6	24	28	43	47	40	42	47	2 680
Paraguay	2	13	16	20	27	31	31	43	2 000
Venezuela	3	27	35	44	21	24	35	40	3 480
El Salvador	3	17	22	19	24		26	34	1 810
Guatemala	2	8	8	12	18	19	23	26	1 580
Bolivia	5	18	25	31	37	39	37		970
Haití	1	5	6	8	14	18	21		380
Honduras	1	10	13	16	30	37	33		740
España		38	56	73	87	98	104	120	14 490
Francia		56	74	82	85	90	99	111	26 300
Portugal		42	56	55	37	57	67	111	11 010
Canadá		56	65	90	88	99	101	105	19 640
República de Korea		35	42	56	78	92	90	102	10 550
Estados Unidos			84	84	91	97	93	97	29 080
Italia		47	61	70	72	73	83	95	20 170
Filipinas		41	46	54	64	73	73	77	1 200
Singapur		45	46	52	60	62	68	73	32 810
Tailandia		14	17	25	29	30	30	56	2 740
Bélgica		75	81	84	91	102	103		26 730

Fuentes: Los datos de 1950 son de Nassiff, Rama y Tedesco, 1984. Los de 1965 son de Banco Mundial, 1996. Los datos del Producto Interno Bruto per cápita de 1990 y 1995 son de la UNESCO. 2000. El resto de los datos son de la Base de Datos Estadísticos de la UNESCO.

A. La expansión de la educación básica como lucha política¹⁰

Los procesos políticos mencionados al comienzo de este artículo explican la expansión de la educación masiva y las diferencias que hay entre una expansión mayor de la educación primaria, en comparación con la secundaria.

El crecimiento en el acceso público a la primaria fue mayor debido a que se logró más consenso entre las élites respecto a la importancia de extender las oportunidades en este nivel. El conflicto fue mayor en lo que respecta a la necesidad de impulsar la igualdad de oportunidades educativas en instituciones educativas secundarias y terciarias, y debido a esto la matrícula en estos niveles creció menos, en términos absolutos. También, un gran porcentaje de estudiantes en estos niveles se matriculó en instituciones privadas, lo cual indica que la demanda social excedía la capacidad de las instituciones públicas.

Gran parte de la expansión en el acceso a la educación primaria y secundaria se dio en las instituciones públicas. Hacia fines del siglo, la matrícula de educación primaria en escuelas privadas fue del 42% en Chile, entre un 10 y un 20% en la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y abajo del 10% en Costa Rica, Cuba y México. El porcentaje de la matrícula en instituciones privadas fue mayor en la educación secundaria, pero la mayoría de los estudiantes seguían matriculándose en instituciones públicas (UNESCO, 2000). La matrícula privada fue de las más altas en el nivel superior, con un 34% de los estudiantes matriculados en instituciones privadas hacia los ochenta, en comparación con el 7% de estudiantes que había matriculados en dichas instituciones en 1955 (Levy, 1986:4-5). La expansión educativa significó que la mayor parte de los niños tuvieron la oportunidad de superar el nivel educativo logrado por sus padres. Por ejemplo, en México, en 1998, 40% de los estudiantes en el sexto grado había superado ya el nivel educativo logrado por su padre (Reimers, 2000).

El creciente número de instituciones educativas, que puso en contacto a docentes, estudiantes y padres de familia, fue en sí mismo un terreno para la organización política. Reconociendo este potencial, los partidos políticos emergentes cooptaron a varias de las nuevas aso-

¹⁰ Esta sección se basa en Reimers, 1988.

ciaciones de docentes y estudiantes. La movilización política de portadores de intereses en el ámbito de la educación permitió que los educadores acumularan poder para promover la expansión de la educación con relativa autonomía, con respecto a fuerzas políticas más amplias. En los años cuarenta, en Argentina, se dio la movilización de sectores populares, el surgimiento de sindicatos de maestros y de asociaciones estudiantiles (centros de estudiantes) que se desarrollaron en torno a las secundarias.

Durante la década de los años treinta, los profesores de Bolivia comenzaron a organizarse en cooperativas, uniones de crédito y asociaciones que constituyeron la base de la "Liga Nacional del Magisterio". La reforma educativa del presidente Paz Estensoro, que tuvo lugar en 1952, incluyó una movilización importante de la Universidad, los sindicatos, la Iglesia y las escuelas privadas para la preparación del primer código educativo (Juárez y Comboni, 1997).

En México, todos los sindicatos de maestros se unieron en 1943 para crear el "Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación" (SNTE) reorganizado por el decreto presidencial de 1944 como la única entidad que podía representar a los maestros (Álvarez, 1994). El SNTE se convirtió en el más importante pilar para el dominio que tuvo el PRI sobre la política mexicana a lo largo del siglo xx y creció hasta convertirse en el sindicato más grande del hemisferio.

En 1947, en Uruguay, fue aprobado un estatuto docente que estableció la Asamblea de Maestros como un foro consultivo para la política educativa, el cual proveyó también el marco para la movilización política y profesional del magisterio.

Una de las nuevas formas de movilizar políticamente a los actores educativos, con el fin de lograr apoyo para las reformas, fueron los Congresos Pedagógicos. Por ejemplo, en México hubo cuatro grandes congresos pedagógicos durante el régimen de Porfirio Díaz. Argentina y Bolivia, en los años setenta, también se apoyaron en congresos pedagógicos para estimular la reforma curricular. Argentina repitió esto en 1984. Las más recientes y significativas reformas educativas que tuvieron lugar en México incluyeron también congresos pedagógicos como mecanismos para la legitimación (en 1968 y a principios de los noventa).

Si bien los procesos políticos que promovieron la expansión en el acceso a la educación fueron de carácter interno, se insertaron y fueron apoyadas por políticas e influencias internacionales, tal como había sucedido a lo largo del siglo anterior. A finales de los años cuarenta y cincuenta, una coalición internacional de intereses y prioridades del desarrollo se traslapó con los intereses de las élites locales, que promovían la industrialización basada en la sustitución de importaciones, coincidiendo en el objetivo de lograr una expansión educativa significativa a partir de la movilización. Dos poderosas ideas, provenientes del campo de la economía, proveerían la fundamentación intelectual y el marco de referencia para apoyar esta expansión. Una de estas ideas consistía en que el desarrollo podía ser planificado. La segunda fue el descubrimiento del capital humano como un factor que explicaba la recuperación económica de Europa después de la Segunda Guerra. El campo de la cooperación internacional para el desarrollo surgió como una arena importante durante la guerra fría. Las agencias para el desarrollo multilaterales y bilaterales comenzaron a apoyar, con dinero y ayuda técnica, el desarrollo económico de sus aliados.

Las Naciones Unidas, con relativa independencia, establecieron un conjunto de organizaciones para apoyar el logro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La educación fue reconocida como un derecho humano fundamental y la UNESCO ocupó un lugar central en la promoción del acceso universal a la primaria y de la alfabetización.

Así, la planeación educativa sistemática comenzó en América Latina en la década de los cincuenta. Los planificadores popularizaron técnicas para estimar metas cuantitativas de diferentes tipos de recursos humanos, con el fin de lograr ambiciosas metas económicas. La UNESCO convocó a reuniones de ministros y funcionarios importantes de los ministerios de Educación para estimular el intercambio de ideas acerca de cómo lograr la meta de acceso universal a la educación primaria. Los ministros de educación y finanzas de todos los países de la región se reunieron con el fin de estimar los requerimientos económicos para lograr los ambiciosos objetivos que implicaba proveer una educación primaria universal y para transformar el perfil educativo de la población de América Latina, tal como lo requería el futuro industrial proyectado en los planes. El Banco Interamericano

de Desarrollo y el Banco Mundial instituyeron préstamos para financiar parte de la expansión de la infraestructura —en un principio de las universidades, después de las instituciones para la formación de maestros y para proyectos vocacionales en las escuelas superiores y, finalmente, de las escuelas primarias—. La Alianza para el Progreso también canalizó el apoyo para el desarrollo educativo de las naciones latinas. Esta convergencia de intereses, sin precedentes, dio por resultado una impresionante expansión cuantitativa a lo largo del siglo. También condujo a la adopción de metodologías de planificación comunes, a un mayor dominio de los argumentos de tipo económico para el desarrollo de la educación y, finalmente, al abandono de las ideologías que concibieron la educación como medio para apoyar el cambio social o la universalización de los derechos humanos, en particular cuando los gobiernos autoritarios surgieron a escena como parte de la lucha contra el comunismo.

Los planes educativos no sólo se convirtieron en instrumentos para vincular el desarrollo de las instituciones educativas con objetivos de desarrollo más amplios, sino también para coordinar la ayuda internacional para el sector. Se convirtieron en símbolos de la ideología modernizadora (desarrollista) de la época. Colombia formuló su primer plan educativo de cinco años en 1957. Chile, durante la presidencia de Alessandri (1858-1964) comenzó a integrar la planeación educativa para articularla mejor con las necesidades de la economía. Ecuador formuló su primer plan educativo en 1963. El primer plan de México, el “Plan de Once Años para la Modernización Educativa”, fue formulado en 1958. El primer plan económico y de desarrollo de Uruguay, en 1960, incluyó un apartado sobre reforma educativa.

En consecuencia, los intercambios internacionales tuvieron un papel significativo en el desarrollo educativo durante el siglo xx y, de manera especial, en la segunda mitad del siglo. A principios de los años cincuenta, los ministros de Educación comenzaron a celebrar reuniones periódicas de consulta e intercambio, lo cual dio como resultado la determinación de metas comunes para los países de la región. En 1956, la UNESCO organizó la primera conferencia regional

en Lima (La Conferencia sobre Educación Gratuita y Obligatoria).¹¹ Un resultado de esta conferencia fue la creación del Proyecto Principal para la Extensión y el Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina. El Proyecto Principal fungió como marco de referencia de políticas para guiar el desarrollo educativo y para promover una misión específica, en el nivel regional, para la UNESCO, particularmente a la Oficina Regional con base en Santiago, la cual sirvió como foro y medio de catálisis para el intercambio de ideas entre los países de la región que buscaban lograr las metas del proyecto. A la siguiente conferencia regional que tuvo lugar en Santiago, en 1962, asistieron simultáneamente los ministros de Educación y Finanzas, así como agencias de desarrollo. La Conferencia acordó objetivos para lograr el acceso universal a la educación primaria y cuantificó los recursos financieros necesarios para lograrlos. Las conferencias regionales de ministros continuaron a lo largo del resto del siglo: Bogotá, en 1963; Buenos Aires, en 1966; Caracas en 1971 y México en 1979.

B. Los modestos resultados de la expansión en el acceso

Las políticas directamente relacionadas con la expansión de la educación primaria y secundaria tuvieron un impacto directo en la educación básica y en el alfabetismo. Mientras que a finales del siglo xx aún había nueve países en la región con más de un 10% de su población analfabeta, y otros siete países donde el alfabetismo era de alrededor del 10%, sólo Haití, Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador tuvieron tasas que excedieron el 20%. Este avance es impresionante en relación con los niveles de analfabetismo de principios del siglo, pero no tanto si se compara con la reducción del analfabetismo en otros países. De los países para comparar que se presentan en el cuadro 6, sólo dos (Singapur y Portugal) tuvieron tasas de analfabetismo tan

¹¹ Esta fue la primera de una serie de conferencias regionales organizadas en los primeros años de creación de la Unesco en el mundo en desarrollo para promover la universalización de la educación primaria.

altas como un 9%. Por ejemplo, Filipinas y Tailandia, que en 1950 tenían tasas de analfabetismo tan altas como Ecuador, México y Colombia, y un poco menores que Brasil, lograron una mayor reducción que estos países.

CUADRO 6
Niveles de analfabetismo para países de América Latina y otros países (en orden descendente según datos de 1997)

	1900	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1997
Haití		90		79			52	47	53
Guatemala		71	62	54	54		48	45	33
Nicaragua		62		43		13			33
Honduras	67	65	55		43		32	27	27
El Salvador		60	51	43		33	31	27	23
República Dominicana		57	36	33			20	17	17
Bolivia		68					28	23	16
Brasil	65	51	39	34		26	22	19	16
Perú			39	28		18	18	15	11
México	77	35	35	26		17	15	13	10
Ecuador		44	33		26	24	17	14	10
Portugal		73	44	29		21	18	15	9
Colombia	58	38	27	19	12	14	15	13	9
Panamá		30	23	22		14	12		9
Singapur		54		31		18	11		9
Paraguay		34	25	20			12	10	8
Venezuela		48		24		15	14	8	8
Filipinas	51	40		17		17	10		5
Chile	50	20	16	15	19		8	7	5
Costa Rica		20	16	12			8	7	5
Tailandia		48		21		12	7		5
Cuba	57	24					8	6	4
España	59	18		10	8	7	6	5	3
Argentina	53	14	9	7		6	5	5	3
República de Korea				12	10	7	5	4	3
Uruguay			10	6	6		5	4	3
Italia	48	19		5	5	4	3	2	2
Bélgica	20	3							0
Canadá	17	4							0
Francia	17	3							0
Estados Unidos	11	3							0

Fuentes: los datos de 1950 y 1960 son de Nassiff, Rama y Tedesco, 1984. Los datos de 1997 son de UNESCO, 2000. El resto de los datos son de la base de datos estadísticos de la UNESCO.

En comparación con la caída en el porcentaje de personas que se declaraban analfabetas, la expansión en cuanto a los años de logro educativo de la fuerza de trabajo fue menos impresionante. Alrededor de 1980, los adultos latinoamericanos habían completado cuatro años de escolaridad en promedio. El cuadro 7 presenta la caída en estos porcentajes por diferentes grupos de edad y para mujeres y hombres. La diferencia entre los años promedio de escolaridad del grupo de edad de 45 años o más y el grupo de los más jóvenes, refleja los cambios en las oportunidades educativas que tuvieron frente a sí los niños en edad de ir a la escuela, nacidos a mediados de la década de los cuarenta, en comparación con aquellos nacidos a principios de los setenta. La expansión ya discutida dio como resultado una ganancia promedio de un año de escolaridad y fue un 50% mayor para las mujeres que para los hombres.

CUADRO 7
Años promedio de escolaridad por diferentes grupos de edad para América Latina

	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Total	4.3	4.4	4.1
15-19	4.6	4.5	4.7
20-24	5.2	5.3	5.1
25-34	4.9	5.1	4.7
35-44	4.0	4.3	3.8
45>	3.1	3.3	2.9
Ganancia del grupo 15-19 en comparación con el grupo de los mayores de 45	1.5	1.2	1.8

Fuente: Schiefelbein y Tedesco, 1994.

El cuadro 8 presenta la misma información para todos los países de la región e indica la fecha de los censos en que están basados los porcentajes. Estos datos muestran grandes diferencias entre los países respecto al cambio en el logro educativo de la población. Los incrementos más dramáticos se pueden observar en Cuba, donde el logro educativo casi se duplicó a lo largo del periodo de 33 años que se dio entre los años cuarenta y los setenta. Perú, Venezuela y México siguen con incrementos de casi tres años en el logro educativo de las mujeres. Argentina y Uruguay, algunos de los países con la más vieja tradición educativa, mostraron los incrementos más bajos, reflejando

en parte los más altos niveles educativos de su población mayor, pero también las oportunidades perdidas. Chile, con similares niveles de partida, logró incrementos de más del doble de Argentina y Uruguay.

CUADRO 8
Años promedio de escolaridad por diferentes grupos de población, por países y género (ordenado por la magnitud del incremento que se da en las mujeres)

País	Año del censo	15-19		20-24		25-44		45>		Incrementos en 33 años	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Cuba	1981	8.9	9.5	9.0	8.8	7.8	6.9	4.8	4.3	4.1	5.2
Perú	1981	6.3	5.7	6.3	5.7	6.4	4.9	4.2	3.0	2.1	2.7
Venezuela	1981	4.4	4.7	5.1	5.2	4.7	4.4	2.9	2.1	1.5	2.6
México	1980	5.1	4.8	5.6	4.8	4.4	3.6	2.6	2.2	2.5	2.6
Chile	1982	6.9	7.1	8.2	8.4	7.0	6.8	5.1	4.7	1.8	2.4
Ecuador	1982	4.5	4.5	5.1	4.9	4.4	3.9	2.8	2.2	1.7	2.3
Bolivia	1988	4.5	4.3	5.9	5.2	4.9	3.6	2.7	2.2	1.8	2.1
Honduras	1983	3.7	4.1	4.4	4.5	3.8	3.7	2.3	2.0	1.4	2.1
Paraguay	1982	4.8	4.7	5.0	4.8	4.5	4.1	3.3	2.8	1.5	1.9
Panamá	1980	5.4	5.6	7.1	7.3	5.9	5.8	3.8	3.7	1.6	1.9
Haití	1982	2.4	2.4	2.4	1.9	1.5	1.0	1.0	0.6	1.4	1.8
Colombia	1985	4.1	4.4	5.2	5.5	5.0	4.8	3.2	2.8	0.9	1.6
Costa Rica	1984	5.0	4.9	5.9	5.6	5.3	5.0	3.5	3.3	1.5	1.6
Brasil	1980	3.5	3.7	4.1	4.3	3.9	3.6	2.7	2.2	0.8	1.5
Guatemala	1981	3.0	2.5	3.3	2.7	2.7	2.0	1.7	1.3	1.3	1.2
Uruguay	1985	5.7	5.8	6.7	7.1	6.4	6.7	4.7	4.7	1.0	1.1
Argentina	1980	5.4	6.1	7.5	7.8	6.8	6.9	5.2	5.3	0.2	0.8
Región		4.5	4.7	5.3	5.1	4.7	4.3	3.3	2.9	1.2	1.8

Fuente: Schiefelbein y Tedesco, 1994.

Entre los avances relativamente modestos que se dieron en materia de logro educativo de la población, durante los últimos 50 años, está el mayor avance de las mujeres con respecto a los hombres en todos los países, tal como se ve en el cuadro 8. La tasa promedio de logro de escolaridad se incrementó para la región de 2.9 años para las mujeres de 45 años o mayores a 4.7 para el grupo de edad de 15 a 19 años; mientras que para los hombres, el logro educativo aumentó de 3.3, para los de 45 años o más a 4.5 para aquellos del grupo de 15 a 19 años (Schiefelbein y Tedesco, 1994: 45).

Estos avances, en reducir la inequidad de género, se confirma por la brecha que se da en las tasas de analfabetismo para mujeres y

hombres, como se puede apreciar en el cuadro 9. La brecha que había entre la mayor proporción de mujeres analfabetas con respecto a los hombres se fue estrechando considerablemente a lo largo del siglo. Para 1997, las diferencias en el porcentaje de mujeres y hombres que eran analfabetas fue de menos del 1% en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Honduras, República Dominicana y Uruguay. Grandes diferencias se mantuvieron en Bolivia, Guatemala y Perú, debido a las limitadas oportunidades educativas para niñas y mujeres indígenas. Ecuador y México, que son los otros dos países con considerable población indígena, tuvieron brechas de cerca del 4%, significativamente menores a las de Bolivia, Guatemala y Perú.

CUADRO 9
Porcentaje de analfabetismo en población
de 15 años o más por género

<i>País</i>	1950		1997	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Argentina	12%	15%	3%	4%
Bolivia	58%	77%	9%	23%
Brasil	45%	56%	16%	16%
Chile	18%	22%	5%	5%
Colombia			9%	9%
Costa Rica			5%	5%
Cuba			4%	4%
República Dominicana			18%	18%
Ecuador	38%	50%	8%	12%
El Salvador	56%	65%	20%	26%
Guatemala	66%	76%	26%	41%
Honduras			27%	27%
México	40%	47%	7%	12%
Nicaragua	25%	43%	34%	31%
Panamá			8%	10%
Paraguay			6%	9%
Perú			6%	16%
Uruguay			3%	2%
Venezuela	43%	53%	8%	9%

Fuentes: UNESCO, 2000: 30 y 133.

C. Acceso a la educación superior

El acceso a la educación terciaria se expandió también a lo largo del siglo, si bien a partir de muy bajos niveles iniciales. A mediados del siglo, la educación superior era en la realidad una oportunidad para las élites, variando desde el 6% a menos del 1%, del grupo de edad relevante matriculado en este nivel. El acceso a este nivel se expandió significativamente durante los años sesenta y setenta. El cuadro 10 presenta la tasa bruta de matriculación en educación terciaria para países de América Latina, así como otros países, para fines comparativos. Hacia finales del siglo, el acceso a la educación superior era menor en América Latina que en los países comparados. Si bien, más de la mitad de las personas del grupo relevante de edad, asistían a instituciones de instrucción terciaria en Estados Unidos, Canadá, Bélgica, Corea y Francia, sólo Argentina tuvo un tercio de los estudiantes que asistían a colegios o universidades, mientras que el resto de los países de América Latina estaba por debajo de este nivel. Sólo Tailandia, de entre los países comparados, tiene tasas de matriculación del 20%, en este nivel.

CUADRO 10
Tasa bruta de matriculación en educación terciaria
(ordenados por los niveles de acceso de 1995)

	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Canadá	5	11	53	48	57	70	95	88
Estados Unidos	2	5	47	55	56	60	75	81
Bélgica	2	5	17	22	26	32	40	56
República de Korea	6	8	7	9	15	34	39	52
Francia	1	4	19	25	25	30	40	51
España	2	4	9	20	23	29	37	48
Italia	2	4	17	26	27	25	32	42
Portugal	1	2	7	10	11	12	23	39
Argentina	2	4	13	27	22	36	38	36
Singapur	1	3	6	8	8	14	19	34
Costa Rica	1	1	9	15	21	22	27	30
Panamá	1	2	7	16	21	25	21	30

(continuación del cuadro 10)

	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Uruguay	1	2	10	15	17	25	30	30
Venezuela	2	4	17	17	21	25	29	30
Filipinas	1	3	9	16	24	16	28	29
Chile	1	1	11	15	12	22	21	28
Perú	1	2	6	13	17	18	30	27
República Dominicana	1	2	9	9	15	19	21	23
Bolivia	2	3	3	11	15	19	20	23
Tailandia	1	3	7	3	35	17	16	20
Ecuador	1	1	3	25	9	11	11	20
El Salvador	1	2	5	8	11	16	13	19
Brasil	1	1	4	10	9	20	15	15
Colombia	1	2	5	7	14	9	21	15
México		1	4	10	17	9	8	15
Cuba			5	11	12	9	8	13
Nicaragua			4	8	9	9	9	11
Paraguay			2	7	7	1		10
Honduras			3	4	8			9
Guatemala				5	1			8
Haití				1				1

Fuente: Base de datos de la UNESCO.

D. La reforma universitaria como lucha política

Las universidades fueron las instituciones educativas más antiguas que se establecieron durante los tiempos de la Colonia, para preparar a los líderes religiosos, políticos e intelectuales de las Américas. Durante el siglo xx, un resultado importante del proyecto progresista fue el cuestionamiento acerca del rol que las universidades debían jugar en el proceso de cambio social, que emergía de ellas mismas. Como parte de este debate, se iniciaron reformas para abrir el acceso a los hijos de las familias de la emergente clase media y para considerar la relación entre la investigación y la docencia, con el fin de promover una mayor justicia social en América Latina.

La universidad pública surgió como un reto al dominio de la Universidad Católica. El movimiento reformista universitario que inició en Córdoba, Argentina, en 1918, buscaba una mayor autonomía, como medio para posicionarlas como interlocutores críticos del Estado. En los años veinte y treinta emergieron las universidades autónomas.

Durante la mayor parte del siglo XX, las universidades públicas tradicionales continuaron siendo los centros para el reclutamiento y socialización de los líderes políticos, tal como lo habían sido en el pasado. Frecuentemente desafiaron al Estado, jugando roles importantes en más de una transición política. Por ejemplo, en Venezuela en la década de los cincuenta, buena parte de la resistencia al régimen militar fue organizada por el movimiento estudiantil universitario. Los líderes clave de los partidos políticos modernos fueron líderes del movimiento estudiantil. Lo mismo se puede decir del Perú de los años cincuenta.

La victoria del proyecto progresista en las universidades significó, durante el siglo XX, un rápido crecimiento del acceso, el cual condujo a una significativa movilidad educativa intergeneracional, no para los más excluidos, sino para las clases medias urbanas. El siglo también se caracterizó por una creciente diferenciación institucional y por la experimentación, que produjo al mismo tiempo instituciones de alta y de baja calidad. Algunas instituciones nuevas, muchas de ellas privadas, sirvieron para asimilar a la nueva demanda, a bajos costos. En contraste, otras, como las universidades experimentales, recibieron un considerable apoyo financiero del Estado y del sector privado, para dar instrucción de alta calidad en un medio relativamente menos politizado que el de las universidades públicas tradicionales.

La incapacidad de los pobres para acceder a la educación superior junto con la creciente segregación social y el aislamiento de las universidades públicas, fue un reflejo de la multifacética victoria del proyecto conservador, a partir de varios procesos que se complementaron. Uno fue el relativamente lento crecimiento de la matrícula experimentado por el sector. En 1997, 9 400 000 estudiantes asistían a instituciones de educación superior en América Latina, lo que representa un notable incremento con respecto a los 300 000 estudiantes matriculados en 1950, pero en comparación con la expansión de la educación primaria y la secundaria, este crecimiento no es significa-

tivo. Durante el mismo periodo, la matrícula en educación primaria se incrementó en 70 millones, 13 veces más que el aumento experimentado en la educación terciaria. Justo cuando la educación universitaria comenzaba a ser más importante que nunca, para aspirar a posiciones de liderazgo y como medio para la movilidad económica y social durante los ochenta, el acceso al nivel fue más restringido. La relación entre estudiantes en primaria y universidad cayó abruptamente de 45 en 1950 a 13 en 1980 y luego lentamente hasta 9 en 1997. Las proporciones correspondientes entre estudiantes en secundaria y en universidad cayó de 7 a 3 entre 1950 y 1980 y no presentó cambios hasta 1997.¹² Como se muestra en el cuadro 9, hacia el final del siglo el acceso a la educación terciaria estaba más restringido en América Latina que en los países comparados, lo que es una continuación de la tendencia que caracterizó a la mayor parte del siglo.

Debido a que el crecimiento de la oferta en universidades públicas no pudo hacer frente a la demanda de educación para este nivel, las instituciones privadas crecieron para cubrir esta demanda insatisfecha. Los gobiernos autoritarios apoyaron la expansión de las universidades privadas, como una alternativa conveniente a las universidades públicas, más radicalizadas y politizadas; también las élites las concibieron como alternativas convenientes para proteger a sus hijos de la radicalización política (Levy, 1986). Estos procesos condujeron a una creciente estratificación social de los estudiantes en universidades públicas y privadas, e hizo posible que las élites políticas y económicas abandonaran las universidades públicas a la mortal combinación de escasez de recursos, aislamiento excesivo y administración por parte de demagogos incompetentes. Las crecientes sinergias provocadas por la incompetencia, la ineficiencia y la irrelevancia en las universidades públicas, impidieron que aquellos que habían ganado este acceso a este nivel tuvieran el potencial suficiente para beneficiarse de este logro.

En suma, algunas cosas cambiaron mientras que muchas continuaron igual durante el siglo XX en América Latina. Los sistemas educativos se expandieron y el número de personas que se declararon alfabetas aumentó. Sin embargo, los niveles de analfabetismo siguie-

¹² Estos datos se derivan del cuadro 3.

ron siendo superiores a los de países de Asia, Europa y Norteamérica. La oportunidad para matricular en escuelas y universidades también aumentó, pero el acceso a la educación secundaria y terciaria fue significativamente más bajo que en otras regiones. El logro educativo de la población cambió modestamente, con un año de escolaridad en promedio, como resultado de la expansión educativa que tuvo lugar en la segunda mitad del siglo xx. Hubo diferencias entre los países respecto al logro y al acceso a la educación. Mientras que algunos de éstos reflejan los compromisos tempranos hacia un proyecto progresista, como en Argentina, Chile y Uruguay, algunas de las ganancias en materia de oportunidad educativa se dieron en países donde las políticas educativas progresistas se vieron plasmadas en un proyecto político más amplio, como sucedió en Cuba y Perú.

Estimulado por las comparaciones internacionales en materia de logro estudiantil, el siglo xx terminó con una mayor atención a los más bajos niveles de aprendizaje que vivió la mayoría de los estudiantes en América Latina. Un estudio realizado en 1991 sobre los niveles de alfabetización en 31 países, mostró que los estudiantes venezolanos estaban en el último lugar en el cuadro de los resultados internacionales (Warwick, 1992). Los estudiantes colombianos también mostraron resultados similares de logro en matemáticas y ciencias ubicándose entre los últimos del mundo (en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias). Una evaluación regional de competencias básicas en estudiantes mostró que los cubanos tenían mejores y significativamente más altos niveles que el resto de sus contrapartes en el resto de América Latina (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, 1998). Estos estudios demostraron también grandes disparidades entre los países en términos del nivel de logro educativo.

VI. POLÍTICAS FOCALIZADAS PARA LLEGAR A LOS SECTORES MARGINADOS

Junto con políticas que apoyaron la expansión del acceso a todos los niveles educativos, las políticas progresistas buscaron proveer de una atención diferenciada a los grupos marginados, particularmente cuando el acceso a la educación primaria excedió el 80%. Estas políticas focalizadas fueron de dos tipos, cada una de las cuales se desarro-

lló en diferentes periodos. En un principio se llevaron a cabo políticas que buscaban promover el acceso para los niños de poblaciones rurales e indígenas, mediante modalidades educativas alternativas. Más recientemente, las políticas focalizadas han buscado mejorar la calidad de la educación que se proporciona a los niños marginados y apoyar su matriculación en las modalidades educativas ya existentes.

Si los logros del proyecto progresista son modestos en lo que se refiere a la expansión cuantitativa que se dio en el siglo, son incluso inexistentes en lo que respecta a la provisión de oportunidades especiales para los grupos dominados.

Debido a que la expansión de la educación a lo largo del siglo xx fue un reflejo de los intereses de las alianzas políticas basadas en los centros urbanos y de la industrialización basada en el crecimiento de las ciudades, bajo el modelo de sustitución de importaciones la educación rural fue largamente descuidada. La población indígena, en su mayoría rural, fue marginada también de la expansión educativa.

Dos importantes excepciones a esta tendencia fueron la expansión de la educación rural en México, cuando José Vasconcelos fue secretario de Educación después de la Revolución, y realizó esfuerzos para usar la educación como el medio para crear una nueva identidad mexicana (la “Raza Cósmica”) y para reunificar al país después de la guerra. Vasconcelos estableció escuelas primarias e instituciones para la formación de docentes en áreas rurales, apoyó a las “misiones culturales” para los maestros y a los graduados universitarios y técnicos, que fueran a las áreas rurales para trabajar con maestros y comunidades, en campañas educativas de salud y para organizar la producción.

Otra excepción al abandono secular en que se tuvo a la educación rural, es Costa Rica. En diferentes momentos, a lo largo del siglo, los reformadores trataron de mejorar la calidad de las escuelas rurales, la orientación del currículo para mejorar la productividad de los pequeños propietarios rurales o los vínculos entre el currículo y la vida rural.

Debido a que muchos indígenas latinoamericanos vivían en comunidades rurales, sufrieron directamente el abandono a las escuelas rurales durante el siglo xx. Las reformas que buscaban mejorar las opciones de las comunidades indígenas a través de la educación fueron escasas. Los esfuerzos que se dedicaron específicamente al empoderamiento de los grupos indígenas a través de la educación,

tuvieron corta vida y fueron obstruidos por los terratenientes (latifundistas) que los veían como una amenaza para la situación de dominación y explotación en la que los mantenían. En una región donde el racismo prevaleciente de los grupos dominantes estaba tan institucionalizado que imposibilitaba la discusión abierta acerca del racismo mismo o de la organización política o la acción colectiva sobre el fundamento de la raza, estas iniciativas no lograron obtener el apoyo de los actores políticos poderosos. Apoyadas sólo por los beneficiarios carentes de empoderamiento y por algunos políticos aislados y emprendedores sociales, estas iniciativas no tuvieron la fibra que les permitiera resistir la furia de las oligarquías terratenientes, que las consideraron como blancos demasiado convenientes para manifestar su resistencia al proyecto progresista.

a) *Las misiones jesuitas*. Un precedente de los pocos proyectos desarrollados en el siglo XX para educar a los grupos indígenas en la autogestión y en la acción colectiva, presagió el destino de las iniciativas similares que se dieron durante el siglo. En los tiempos de la Colonia, los jesuitas fueron los primeros en establecer instituciones educativas insertas en un proyecto social más amplio, que buscaba dar poder a los indígenas para la autogestión y la acción colectiva. Las misiones de Moxos y Chiquitos en Bolivia y las de Paraguay, brindaron educación vinculada con las necesidades diarias y con las condiciones locales en las que se ubicaba la misión. También se ponía énfasis en la educación artística, especialmente en la musical. Este experimento se interrumpió cuando los jesuitas fueron expulsados de las Américas, en el siglo XVIII.

b) *La cruzada pro-indio en Bolivia*. El presidente Hernando Siles de Bolivia anunció en su discurso inaugural a la nación, el 6 de enero de 1926, una cruzada nacional en favor de la población indígena (La Cruzada Nacional Pro-Indio) reconociendo que los esfuerzos educativos que se habían desarrollado hasta el momento los habían excluido. La cruzada comenzó en abril del mismo año, pero fracasó debido a la falta de apoyo popular y, muy en particular, debido a la oposición de los gamonales (terratenientes).

c) *Escuela Ayllu de Warisata*. En 1931 el educador boliviano Elizardo Pérez, quien había argumentado que las escuelas rurales deberían diseñarse para estar al servicio de las necesidades de los

niños indígenas, estableció la Escuela de Warisata. Ésta estaba diseñada para funcionar dentro de los límites territoriales de la organización social y económica de los aymaras, el *ayllu*, así como para promover los valores indígenas del *ayllu*, y para servir a la comunidad fortaleciendo sus tradiciones, ideales y solidaridad. Debería promover el aprendizaje cooperativo y el aprendizaje basado en la acción, y también fuertes vínculos entre la escuela y las comunidades, la cooperación entre docentes y estudiantes, entre estudiantes, y entre padres y estudiantes. Se eliminó el calendario escolar y los exámenes; se promovió la educación bilingüe y la educación física y artística, y se eliminaron los contenidos del currículo no relacionados con la vida en las aldeas. La escuela se organizó alrededor de un centro, al cual se vincularía un pequeño número de escuelas, denominado “núcleo escolar campesino”. Estos centros incluían módulos para la educación popular y la alfabetización, escuelas técnicas y escuelas normales para la formación de maestros. El modelo se extendió a una docena de centros, pero fue víctima de la oposición de los terratenientes y fue erradicado, finalmente, en 1941 (Juárez y Combini, 1997).

d) *La reforma educativa de Perú, en 1968*. El régimen socialista del general Velasco Alvarado incluyó la educación indígena y rural como componente importante de la reforma educativa. La educación debería facilitar el proceso de organización de “comunidades agrícolas campesinas”, a partir de la creación de centros educativos, que trabajarían como instancias para la educación y la organización de los adultos. Adicionalmente, el contenido del currículo se modificó para reflejar valores nacionalistas, los cuales celebraban las contribuciones de los indígenas a la identidad del Perú. La educación bilingüe fue un componente de la reforma, que incluía experimentos para enseñar el quechua y el aymara, como segundas lenguas, a niños hispanohablantes. A esta reforma se opusieron firmemente las clases urbanas media y alta, así como los latifundistas que habían perdido sus tierras con la reforma agraria.

e) *México*. En 1931, el secretario de Educación Moisés Sáenz (quien había estudiado con John Dewey en la Universidad de Columbia) comenzó a experimentar en la enseñanza de lenguas indígenas y con un proyecto piloto para promover la autogestión, así como la movilización política y social de grupos indígenas de Michoacán. El

experimento, admirado posteriormente por el presidente Lázaro Cárdenas, llevó a la creación del Departamento de Asuntos Indígenas (De la Peña, Guillermo, 1998: 63) bajo el régimen de Cárdenas. El experimento no duró mucho y no se realizó a gran escala.

f) *Educación bilingüe*. Durante la mayor parte del siglo, cuando las escuelas llegaron a localidades donde vivían niños indígenas, les enseñaban en un idioma que éstos no podían entender. La política lingüística era asimilacionista y negaba los valores de los idiomas y cultura indígenas. Al enseñarles en una lengua extraña, con escasos recursos, docentes mal entrenados y condiciones improvisadas, las escuelas sirvieron para legitimar el rol de subordinación que habían jugado las comunidades indígenas. En consecuencia, fueron la expresión de una gran continuidad con el propósito iniciado después de la invasión española: el dominio de los pueblos indígenas.

Las ideas progresistas tuvieron avances, al cambiar el enfoque utilizado para enseñar español y en español, a las comunidades indígenas, mediante la introducción de la educación bilingüe. Durante la mayor parte del siglo, la educación bilingüe fue, en América Latina, una variante de la política de castellanización, en la que la instrucción en la lengua materna era usada para que el niño transitara a la lengua dominante para abandonar, con el tiempo, su lengua materna.¹³

g) *El desarrollo profesional de docentes indígenas*. Un aspecto central en la definición de las políticas de formación para los docentes indígenas es quién debe enseñarles. La política durante el siglo consistió en designar a docentes hispanohablantes, no familiarizados

¹³ Es de notar que en otras partes del mundo, como Canadá, España, Suiza y algunas partes de los Estados Unidos, la educación bilingüe no es de transición sino de mantenimiento, lo cual significa que se diseña para desarrollar plena competencia en dos o más idiomas para los hablantes de cada uno. La educación bilingüe de mantenimiento responde a una visión de la diversidad cultural como fortaleza. La educación bilingüe de transición acepta la hegemonía de otra lengua y de una cultura sobre otra y busca enseñar a los niños dichos códigos del poder, a expensas de su propia identidad cultural. El hecho de que considere a la educación bilingüe de transición como una práctica progresista ilustra la relatividad del término progresista como se explica en la nota 2 de este artículo. Al hacer referencia a una situación en la que los niños indígenas están inmersos en un idioma extraño, lo que constituyó la práctica dominante durante casi todo el siglo, la educación bilingüe de transición se debe considerar como una innovación progresista. Desde luego, existe suficiente espacio para estar en desacuerdo con las políticas progresistas que buscaban expandir las oportunidades educativas de los niños indígenas con medios que les quitaban parte de su propia identidad indígena.

con la cultura y tradiciones locales, para enseñar en escuelas indígenas. Debido a que éstos eran trabajos realizados con magros recursos, la formación ofrecida por los docentes era de baja calidad, y aún más puesto que la mayor parte de los niños no entendía lo que se decía.

Las políticas progresistas organizaron escuelas para la formación de docentes especialmente para docentes indígenas. En 1931 en Bolivia, el Plan de Formación de Maestros demandó la creación de escuelas normales para docentes indígenas. Con el establecimiento del Departamento de Asuntos Indígenas en los años cuarenta en México, se crearon escuelas para la formación de docentes indígenas. Estas escuelas y las unidades administrativas a cargo de implementar los programas específicos para los niños indígenas, a duras penas sobrevivieron a las confrontaciones abiertas y encubiertas del Estado.

A. Recientes esfuerzos focalizados

Durante la última década del siglo, además de los esfuerzos por volver a la agenda propia del proyecto neoconservador, fue promovido un nuevo conjunto de políticas focalizadas por los gobiernos, con el apoyo de agencias internacionales. Sin embargo, estas nuevas políticas orientadas a la equidad, compitieron con un proyecto conservador renovado que enfatizaba la eficiencia y la competitividad.

Retar el dominio que el sector público tuvo en la expansión de la educación durante el siglo XX, equivalía a retar la única área en la que el proyecto progresista había sido verdaderamente exitoso: la expansión en el acceso. Con renovado vigor, los conservadores atacaron al Estado Docente durante los años ochenta, cuando los Estados, afectados por la creciente deuda, tuvieron que seleccionar objetivos para ejercer recortes presupuestales.

Los conservadores vincularon la descentralización y la privatización de la educación como parte de un proyecto más amplio de reforma del Estado. La transferencia de mayores responsabilidades a niveles departamental y municipal significó una carga económica para las naciones que buscaban incrementar la participación local en el financiamiento a la educación. También se esperaba que se diera

mayor autonomía en la toma de decisiones y promover la competencia entre instituciones, desde el supuesto de que las organizaciones educativas funcionarían bajo una lógica similar a la de las instituciones privadas, guiadas por la lógica de maximización de utilidades en mercados competitivos. Bajo este rubro se intentó una gama de experimentos, que incluían la municipalización, la privatización y una creciente autonomía escolar, fueron intentados bajo este rubro. Los mayores retos para el proyecto progresista resultaron de la forma como la búsqueda de la eficiencia sustituyó a la búsqueda de la equidad como la meta principal de la retórica política.

La amenaza de la crisis de la deuda y la era de ajustes que tuvo lugar en los años ochenta inauguraron un nuevo tipo de papel para los actores internacionales y su ámbito de influencia. Mientras que las élites locales construían alianzas con grupos y agencias extranjeras, favoreciendo la integración de América Latina con el resto de la economía mundial, dos procesos diferentes, pero relacionados entre sí, ganaron en importancia e influyeron en el sector educativo.¹⁴ El principal mecanismo de influencia fue el proceso de ajuste económico en sí mismo y los actores internacionales a quienes se les dio poder. Los defensores de la terapia de choque para disminuir los déficits fiscales y comerciales, causaron de manera no intencional un daño significativo a los sistemas educativos, con lo que devinieron en aliados del proyecto conservador. Presionados, por un lado, por los intereses encontrados de los cárteles de deudores y las instituciones financieras y, por el otro, por los restringidos intereses de poderosos grupos políticos internos, los gobiernos recortaron su presupuesto educativo, frecuentemente de manera desproporcionada, con respecto a los recortes presupuestales que se dieron a lo largo del sector público. Los docentes y administradores que creían tener mejores perspectivas en cualquier otra parte o que ya estaban muy desmoralizados para continuar enseñando a niños pobres en escuelas

¹⁴ La mayor parte de los estudiosos describe la influencia de las organizaciones multilaterales como un fenómeno único que se caracteriza por la expresión de un proyecto neoliberal. Creo que esta identificación no puede dar cuenta de manera adecuada de los propósitos y canales específicos a partir de los cuales fluyen estas influencias y falla al reconocer la heterogeneidad de puntos de vista que existen entre las agencias internacionales y al interior de las mismas.

deterioradas, abandonaron la profesión. Sistemas educativos completos involucraron, como resultado de las influencias que se derivaron de la austeridad fiscal y las políticas de ajuste (Reimers, 1990, 1991 y 1993).

Un segundo proceso de influencia, más complejo, resultó de la participación de las instituciones internacionales de financiamiento en el otorgamiento de préstamos destinados a financiar la reforma educativa. Si bien el financiamiento internacional a proyectos educativos no se originó en la era de los ajustes estructurales, en un contexto de presupuestos educativos en declive, los fondos de los préstamos y donativos adquirieron un rol de renovada importancia. En consecuencia, las agencias internacionales ganaron mayor capacidad de presión para influir en políticas educativas específicas, aun cuando la proporción del presupuesto educativo que se financiaba con préstamos fue modesta. Entre 1991 y 1997 los préstamos del Banco Mundial representaban menos del 3% de los presupuestos educativos de Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Los niveles más altos de gasto educativo financiados con préstamos del Banco Mundial durante el mismo periodo se dieron en Bolivia (7%), Chile (5%), República Dominicana (6%), Nicaragua (8%) y Paraguay (12%). América Latina y el Caribe recibieron un total de más de un billón de dólares por año, de 1990 a 1994, cubriendo los préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo cerca de las tres cuartas partes de este total (McKeekin, 1995).

Los especialistas en el ámbito educativo que trabajaban para estas agencias representaban una diversidad de puntos de vista, y eran tan propicios a mostrar simpatía tanto al proyecto conservador como al proyecto progresista, que ya han sido descritos aquí. Como resultado de esta diversidad, los préstamos financiaron un rango de proyectos que representaban diversos conjuntos de objetivos, financiando experimentos para apoyar la privatización, la descentralización y la autonomía de las escuelas, que convergieron con los esfuerzos para lidiar con la eficiencia que se han descrito previamente. También permitieron financiar proyectos para expandir el acceso y para mejorar la calidad, en comunidades en situación de desventaja, consistentes con la agenda progresista. A pesar de los mejores esfuerzos desplega-

dos por los funcionarios en estas agencias en apoyar iniciativas progresistas, los préstamos educativos tienen que ser enmarcados dentro de marcos de referencias determinados por aquellos responsables de políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste, los cuales forzaron una convergencia de perspectivas acerca de la suerte que habrían de tener la educación y los sectores sociales en la nueva era.

Otro grupo de actores transnacionales surgió durante la última década del siglo, para promover el proyecto progresista en la región. Éstos incluyeron organizaciones de las Naciones Unidas, particularmente la UNESCO, la UNICEF y la Comisión Económica para América Latina, las cuales reaccionaron a la percepción de que los procesos de ajuste de los años ochenta habían erosionado lo logrado desde los cincuenta. Algunas de estas coaliciones se construyeron para promover una renovada atención al desarrollo educativo en todo el mundo, articuladas durante la Conferencia Mundial de Educación para Todos que tuvo lugar en Jomtién, Tailandia, en 1990, auspiciada por un grupo de organizaciones de las Naciones Unidas y un conjunto de conferencias que culminaron con otra Conferencia Mundial sobre Educación en Dakar, en 2000 (Mundy y Murphy, 2001). Estas coaliciones fueron capaces de influir en organizaciones no gubernamentales. Juntos, estos actores trabajaron para influir en las prioridades nacionales, en líneas que fueran consistentes con el proyecto progresista. Secciones nacionales de esas organizaciones desarrollaron una intensa y efectiva actividad en América Latina. La última década del siglo XX comenzó con un informe conjunto sumamente influyente, bajo la autoría de la Comisión Económica para América Latina y la Oficina Regional de la UNESCO, el cual llamaba la atención sobre la reforma educativa, como un fundamento para la competitividad económica con equidad. Poco después, los gobiernos de Argentina, Chile, México y Uruguay implementaron políticas para mejorar la calidad de las escuelas a las que asistían los niños marginados. El énfasis en la educación como estrategia para reducir la pobreza se reiteró en cada reunión regional de funcionarios del sector educativo. En 1998, la Cumbre Presidencial de las Américas hizo de la educación el tema central de la declaración que fue firmada, señalándose sus vínculos con la reducción de la pobreza.

De manera consistente con este nuevo énfasis en las políticas, los gobiernos de varios países comenzaron, a finales de siglo, a realizar esfuerzos que buscaban incrementar la equidad educativa. Estas reformas en materia de equidad formaron parte de otras más amplias que buscaban mejorar la calidad y la eficiencia.

Por ejemplo, después de la caída de la dictadura militar en Chile, que tuvo lugar en 1991, el Ministerio de Educación comenzó a hablar acerca de la discriminación positiva como una estrategia para lograr la equidad educativa. Poco después, documentos de los gobiernos de Argentina y México señalaron explícitamente que las políticas compensatorias constituyen una de las estrategias para lograr la equidad educativa.

Las acciones que fueron promovidas como parte de las reformas para incrementar la equidad son de dos tipos. En primer lugar, están las acciones para mejorar las condiciones básicas de las escuelas a las que van los niños provenientes de familias con bajos ingresos. Esto ha implicado cambios en las fórmulas de financiamiento para mejorar el gasto en los alumnos en las escuelas marginadas, como en Brasil, y la construcción o reparación de instalaciones para expandir el acceso, así como más y mejores materiales educativos. Los esfuerzos por ampliar el acceso también han incluido el desarrollo de modalidades alternativas, para ofrecer oportunidades educativas a estudiantes de bajos ingresos, tales como modalidades de educación secundaria a distancia en zonas rurales de El Salvador, Honduras y México, o varias formas de cursos comunitarios, para expandir el acceso en áreas rurales marginadas.

Otras políticas de este grupo han promovido la formación de docentes, guías para maestros e infraestructura, primordialmente en escuelas para atender a los pobres, tales como el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), en México, el Programa de Escuela Nueva en Colombia, para mejorar la calidad en las escuelas rurales, y el Programa para Mejorar la Calidad de las Escuelas con los niveles más bajos de logro académico (Programa P900) en Chile.

Debe notarse que el primer grupo de políticas no se relaciona directamente con la distribución global de las oportunidades educativas o con la distancia que hay entre las condiciones educativas que enfrentan los diversos grupos de niños. Su principal preocupación tie-

ne que ver con el mejoramiento, en términos absolutos, de las condiciones de las escuelas que sirven a los niños en situación de extrema marginación. Debido a que estas reformas han sido parte de esfuerzos más amplios que buscaban un mejoramiento global en la eficiencia y la calidad, y a que el nivel de recursos destinado específicamente a las acciones orientadas a la equidad constituyen un componente relativamente pequeño del total de los recursos destinados a mejorar la educación, frecuentemente estas reformas han tenido éxito al mejorar las condiciones de las escuelas a las que asisten los niños pobres, pero sin cerrar la brecha entre éstas y otras escuelas del sistema que también han mejorado.

Un segundo grupo de políticas compensatorias incluye aquellas cuya meta es la reorientación en el uso de los recursos públicos para reducir las brechas en el aprendizaje. Algunos les llaman políticas de discriminación positiva. Estas políticas reconocen que el aprendizaje de los alumnos refleja la contribución de los recursos escolares y familiares y, por ende, el objetivo de la compensación consiste en balancear en función de las mayores oportunidades que tienen algunos niños, gracias a los recursos de sus hogares. Por ejemplo, el éxito en el primer año de la escuela primaria está en función, tanto de lo que sucede durante este primer año de escuela, como de las condiciones de salud y alimentación del niño antes de entrar al primer grado, y a la estimulación cognitiva, emocional y social recibida en la niñez temprana. En consecuencia, el trato equitativo durante el primer año escolar no necesariamente se reflejará en la equidad en los resultados educativos, para niños que provienen de diferentes entornos. La equidad en los resultados requerirá recursos extras para la atención a niños provenientes de familias de bajos ingresos, tanto durante la niñez temprana como en el primer grado. De manera similar, el costo de oportunidad para permanecer en la escuela varía para niños que provienen de diferentes ambientes; en consecuencia, el logro de iguales oportunidades para asistir a la escuela requiere intervenciones que cubran apropiadamente estos costos de oportunidad, por ejemplo, con becas para niños de bajos ingresos que cubran los costos directos e indirectos que implica asistir a la escuela. Un ejemplo de esta política es el programa de becas para apoyar la asistencia de los niños de bajos ingresos en México (Progresá) o el programa de becas que se ha

desarrollado con propósitos similares en Brasil. Programas de jornada escolar completa para niños de bajos ingresos en Chile, Uruguay y Venezuela (donde los no pobres asistían sólo media jornada) son ejemplos de discriminación positiva focalizada en la calidad de los resultados.

VII. CONCLUSIONES

Las oportunidades educativas se expandieron durante el siglo XX en América Latina. En varios sentidos se expandieron más dramáticamente que en cualquier otro momento de la historia de la región; sin embargo, no lo suficiente como para reducir la inequitativa distribución de oportunidades educativas.

Durante la mayor parte del siglo, estuvo ausente elevar al rango de prioridad que los hijos de los pobres tuvieran iguales oportunidades para asistir a la escuela básica, a la escuela media y a las universidades a donde se les pudiera ayudar para aprender en un alto nivel, que les diera poder para tener oportunidades significativamente mejores que sus padres, y participar en la sociedad. Hacia fines del siglo, el discurso político y algunas acciones indicaban que las élites políticas estaban nuevamente considerando este objetivo.

Un examen atento de los vínculos entre la retórica política y los resultados demuestra que la política educativa sí importa. Lo que los Estados y las sociedades deciden hacer, la forma como definen sus prioridades y los programas y acciones que llevan a cabo y apoyan, han transformado en parte las escuelas y el perfil educativo de la población. Los ciudadanos de América Latina tienen ahora más años de escolaridad que hace un siglo; la mayor parte de ellos se declara alfabeto mientras que hace un siglo muchos de sus antecesores no podían leer, y muchos están más cerca de llegar a altos niveles de escolaridad que sus padres. Las mujeres de la región han logrado más que los hombres gracias a esta movilidad educativa intergeneracional. Estos cambios en las oportunidades educativas son el resultado de elecciones tomadas por las élites políticas, por funcionarios electos, grupos de la sociedad civil y educadores. La calidad de las opciones realizadas explica en buena medida lo que se ha logrado y lo que aún está por realizarse.

A lo largo del siglo XX, los sistemas educativos de América Latina cambiaron mucho y poco, simultáneamente: cambiaron mucho porque se expandieron como parte de proyectos políticos más amplios; cambiaron poco porque se basaron en el modelo dominante de escolarización, el cual no ayudaba a muchos niños a aprender mucho. El concepto de oportunidades educativas siguió evadiéndose, como resultado de la negociación y el conflicto entre dos proyectos en competencia que surgieron de la independencia: un proyecto conservador, que consideraba que la educación era un medio para preservar los privilegios, y un proyecto progresista que la concebía como el fundamento para construir un futuro incluyente. La política fue la fuerza dominante que definió cómo se negociaban estos dos sistemas en competencia; estas políticas fueron inicialmente internas, pero en la medida en que la región se abrió (nuevamente) para integrarse a la economía mundial, se fueron haciendo cada vez más globales. Las alianzas transnacionales apoyaron el proyecto conservador, en un énfasis renovado por mejorar la eficiencia y para promover la competitividad económica de las naciones, a partir de una educación con mayor calidad. Alianzas transnacionales alternativas también prestaron renovada atención a la igualdad de oportunidades, en un región donde la inequidad era tan común, que pasaba inadvertida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ, Germán (ed.). *Sistema Educativo Nacional de México*, México, Secretaría de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Serie Sistemas Educativos Nacionales, 1994.

BANCO MUNDIAL. *Social Indicators of Development Database*, Washington, D. C., Banco Mundial, 1996.

BAREIRO, María C. (ed.). *Sistema Educativo Nacional de Paraguay*, Asunción, Ministerio de Educación y Culto del Paraguay y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Serie Sistemas Educativos Nacionales, 1994.

BELLI, Humberto. "Nicaragua: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewhaite (eds.). *International Encyclopedia of Education*, Londres, Pergamon Press, 1994, pp. 4111-4117.

BOCK, J. y G. Arthur. "Politics of Educational Reform: the experience of a foreign technical assistance project", en *Educational Policy*, vol. 5., núm. 3, septiembre, 1991, pp. 312-328.

BOLAÑOS, Raúl. "Orígenes de la educación pública en México", en F. Solana, R. Cardiel y R. Bolaños (eds.). *Historia de la Educación Pública en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

BRAVO, Héctor. "Domingo Faustino Sarmiento", en Zaghoul Morzy (ed.). *Pensadores de la Educación*, París, UNESCO, 1993, pp. 497-509.

BRUNEAU, T. *The political transformation of the Brazilian Catholic Church*, Cambridge, Cambridge University Press, 1974.

DE LA PEÑA, Guillermo. "Educación y cultura en el México del siglo xx", en Pablo Latapí (ed.). *Un siglo de educación nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 43-83.

DE VALLE, A. "Honduras: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewhaite (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 2631-2636.

DEMARCHI, Marta y Hugo Rodríguez. "José Pedro Varela", en Zaghoul Morzy (ed.), *op. cit.*, 1993, pp. 719-734 .

DÍAZ, Víctor H. "Peru: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewhaite (eds.), *op. cit.*, 1994.

DURYEA, S. y M. Szekely. "The determinants of the distribution of schooling in Latin America", IDB, mimeo, 1999.

ENCINAS, Rosario. "José Vasconcelos", en Zaghoul Morzy (ed.), *op. cit.*, 1993, pp. 735-744.

ESCALANTE, Pablo. *Educación e Ideología en el México Antiguo*, México, Secretaría de Educación Pública-Editorial El Caballito, 1985.

GANDASEGUI, M. A. "Panama: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewaite (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 4270-4275.

GONZÁLEZ, Rodolfo (ed.). *Sistema Educativo Nacional de Uruguay*, Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Serie Sistemas Educativos Nacionales. 1993.

HANSON, Mark. *Educational reform and administrative development. The cases of Colombia and Venezuela*, Stanford, CA, Hoover Institution Press, 1986.

HEYNEMAN, S. "The World Bank and Human Capital: Distortion or Contribution?", en D. Baker y D. Gustafson (eds.). *International Perspectives on Education and Society*, Oxford, Elsevier Science, 2001.

JUÁREZ, José M. y Sonia Comboni (eds.). *Sistema Educativo Nacional de Bolivia*, La Paz, Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano-Secretaría Nacional de Educación y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Serie Sistemas Educativos Nacionales, 1997.

LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, *Primer Estudio Internacional Comparado*, Santiago de Chile, UNESCO, 1998.

LEVINE, D. *Churches and politics in Latin America*, California, Sage Publications, 1980.

LEVY, Daniel. *Higher Education and the State in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, 1986.

LEYTON, Mario. "Guatemala: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewaite (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 2544-2251.

LIPSET, Seymour. "Values, Education and Entrepreneurship", en Lipset, Seymour y Also Solari. *Elites in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 1967, pp. 3-60.

LÓPEZ Austin, Alfredo. *La educación de los antiguos nahuas*, México, Secretaría de Educación Pública-Editorial El Caballito, 1985.

McMEEKIN, Robert. "Coordination of External Assistance to Education in Latin America and the Caribbean", Santiago, UNESCO, mimeo, 1995.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Sistema Educativo Nacional del Perú*, Lima, Ministerio de Educación de Perú y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Serie Sistemas Educativos Nacionales, 1994.

MORA, J. "Colombia: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewaite (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 872-880.

MUNDY, K. "Educational multilateralism and world dis-order", en *Comparative Education Review*, 42, 1998, pp. 448-478.

MUNDY y MURPHY. "Transnational advocacy, global civil society? Emerging Evidence from the Field of Education", en *Comparative Education Review*, febrero, 2001.

NASSIF, Ricardo, Germán Rama y Juan Carlos Tedesco. *El Sistema Educativo en América Latina*, Buenos Aires, Kapelusz, 1984.

NÚÑEZ, Ivan (ed.). *Sistema Educativo Nacional de Chile*, Santiago de Chile, Ministerio de Educación de Chile y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Serie Sistemas Educativos Nacionales, 1993.

ORFIELD, Gary. "Policy and Equity: Lessons of a Third of a Century of Educational Reforms in the United States", en Fernando Reimers (ed.). *Unequal Schools Unequal Chances*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2000, pp. 401-426.

PÉREZ, Enid (ed.). *Sistema Educativo Nacional de Venezuela*, Caracas, Ministerio de Educación de Venezuela y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Serie Sistemas Educativos Nacionales, 1995.

PETTY, Miguel A. "Argentina: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewhaite (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 332-338.

POVEDA, Carlos (ed.). *Sistema Educativo Nacional del Ecuador*, Quito, Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Serie Sistemas Educativos Nacionales, 1994.

PULFER, Darío y Ana Vitar (eds.). *Sistema Educativo Nacional de Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación de Argentina y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura, Serie Sistemas Educativos Nacionales, 1993.

RAMÍREZ, Olman (ed.). *Sistema Educativo Nacional de Costa Rica*, Madrid, Ministerio de Educación Pública y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Serie Sistemas Educativos Nacionales, 1997.

REIMERS, Fernando. *Trends of Educational Finance in Latin America. The Impact of the External Debt*, Doctoral Dissertation, Harvard University, 1988.

_____. *Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica*, Santiago, UNESCO, 1990.

_____. "The impact of economic stabilization and adjustment on education in Latin America", en *Comparative Education Review*, vol 35, núm. 2, mayo, 1991, pp. 319-353.

_____. "Education and Structural Adjustment in Latin America and Sub-Saharan Africa", en *International Journal of Education and Development*, 14 (2), 1993, pp. 119-129.

_____. "Costa Rica: System of Education", en *International Encyclopedia of Education*, Torsten Husen y Neville Postlewhaite (eds.), *op. cit.*, 1994a.

_____. "Venezuela: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewhaite (eds.), *op. cit.*, 1994b, pp. 6591-6600.

REIMERS, Fernando (ed.). *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*, Cambridge, Harvard University Press, 2000.

REYES, María E. "Mexico: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewaite (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 3792-3802.

RIVAROLA, Domingo. "Paraguay: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewaite (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 4282-4290.

RODRÍGUEZ, C. "Chile: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewaite (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 738-746.

RUIZ-ESPARZA, Robert. "El Salvador: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewaite (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 1947-1954.

SABINA, E. e Y. Fernandez. "Cuba: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewaite (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 1221-1227.

SALVO Paysse, M. y R. Cruz Cárdenas. "Peru: System of Education", en Torsten Husen y Neville Postlewaite (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 6563-6567.

SCHIEFELBEIN, Ernesto y Juan Carlos Tedesco. *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*, Madrid, Santillana, 1994.

SERRANO, Josué H. (ed.). *Sistema Educativo Nacional de la República de Colombia*, Madrid, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Serie Sistemas Educativos Nacionales, 1993.

TYACK, David y Larry Cuban. *Tinkering toward utopia. A century of public school reform*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995.

UNESCO. *World Education Report. The Right to Education*, París, UNESCO Publishing, 2000.

VALLIER, I. *Catholicism, social control and modernization in Latin America*, Nueva York, Prentice Hall, 1970.

VARELA, Miguel (ed.). *Sistema Educativo Nacional de Cuba*, La Habana, Ministerio de Educación de Cuba y Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Serie Sistemas Educativos Nacionales, 1995.

WARWICK, Elley. *How in the World Do Students Read?*, The Hague, International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 1992.

WEINBERG, Gregorio. "Andrés Bello", en Zaghoul Morzy (ed.), *op. cit.*, 1993, pp. 74-87.

WIARDA, Howard (ed.). *The soul of Latin America*, New Haven, Yale University Press, 2001.