

Tendencias en las políticas educativas latinoamericanas

Eugenio Rodríguez Fuenzalida*

* Profesor titular de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Analiza, el autor, algunas tendencias en las políticas educacionales propuestas por países latinoamericanos en años recientes, teniendo en cuenta cuatro perspectivas. La primera, considera los diagnósticos que esas políticas tienen en cuenta para sus formulaciones; la segunda, se refiere a las vinculaciones entre las políticas educacionales y las políticas sociales y económicas que se impulsan desde el Estado; la tercera, analiza los objetivos que estas políticas educacionales formulan y; la cuarta, considera las políticas educacionales proyectadas a los niveles del sistema escolar.

Four perspectives to analyze some tendencies in recent Latin American educational policies are proposed by the author. The first one considers the diagnosis taken into account by these policies for their proposals; the second is related to the link between the educational policies and State enforced economic and social policies; the third one analyzes the objectives proposed by these educational policies and, the fourth, considers the educational policies projected to the different levels of the educational system.

Una de las preocupaciones y replanteamientos que tienen los países de América Latina, en materia educacional, se vincula a las orientaciones de las políticas sectoriales de acuerdo con las nuevas concepciones, vinculaciones y actuaciones del Estado y la sociedad, así como con las demandas que distintos grupos sociales requieren de la educación.

En el pasado, la preocupación por la construcción política de esas sociedades como naciones tuvo un impacto sustantivo en las políticas educativas, teniendo como antecedente las formas cómo esos temas habían sido conducidos en otros países, particularmente Estados Unidos, Inglaterra y Francia; igualmente, tuvieron influencia los movimientos desarrollados en torno al valor de la democracia y la conformación del bloque occidental, luego de la II Guerra Mundial, en el contexto político de la guerra fría. Esos referentes dieron la base para una lectura sectorial educativa de la construcción política democrática relacionándola con el derecho a la educación de todos los ciudadanos y, por tanto, con la cobertura de una educación básica acorde con ese derecho universal.

Asimismo, la introducción de los temas del desarrollo, en la década de los años cincuenta, hizo que las preocupaciones se orientaran a vincular la educación con el desarrollo. Es claro que las tendencias internacionales, por ejemplo la Alianza para el Progreso, intentaron en esa época otorgar a la educación un papel relevante. Esos temas impactaron las políticas en la línea de una mayor inversión del Estado en educación, un mejoramiento de las propuestas educativas mediante la revisión de planes y programas de estudio, y la construcción de una infraestructura educacional, que implicó desde la preparación de los docentes hasta edificios, aulas, mobiliario y textos.

En la actualidad, existe conciencia que hay un cambio en los énfasis de las políticas educacionales. Sin embargo, pensamos que ese cambio es más profundo e implica nuevas concepciones de la política.

Anteriormente, el derecho ciudadano a la educación se sustentó en un papel del Estado, que respetaba y viabilizaba, bajo su responsabilidad, ese derecho. De igual manera aconteció con la vinculación de la educación y el desarrollo; al Estado le correspondió construir el tejido social y la estructura productiva, basada en la empresa estatal orientada a los rubros característicos de la producción nacional, a la satisfacción de los servicios básicos, a la vivienda, etc. Hoy, están en proceso de cambio la concepción y el papel del

Estado y las relaciones Estado-sociedad; de igual manera, la vinculación educación-desarrollo se replantea sobre la base de nuevas concepciones de la producción, de sus mecanismos e instrumentos, de la tecnología, de la organización y comunicación; por su parte, la construcción de la sociedad se instrumentaliza mediante nuevas concepciones derivadas del mercado, y caracterizadas por la competitividad, la eficacia, eficiencia y competencia. Además, los instrumentos (agentes) y mecanismos de la transmisión cultural se han ampliado y diferenciado en el contexto de sociedades abiertas, lo que refiere a un replanteamiento del papel del sistema escolar y sus actuaciones específicas.

Teniendo en cuenta esas ideas, hemos analizado documentos y bibliografía sobre política, relacionada con algunos países de América Latina, y nos hemos planteado algunas interrogantes respecto de las cuales intentaremos aproximar reflexiones, en base a las tendencias encontradas y en un contexto de replanteamiento de la educación.

Esas preguntas refieren a las nuevas concepciones de la política educativa y sus características. Así, ¿qué constituye, actualmente, una política educativa en los países?; ¿cuáles son sus énfasis, objetivos?; ¿existen elementos comunes entre los países en cuanto a diagnóstico, objetivos?

Dichas interrogantes tienen una vigencia significativa para los países de esta región, por las urgencias sociales.

Sin embargo, estas reflexiones tienen una pretensión más restringida. Deseamos desarrollar una presentación analítico-descriptiva en torno a los siguientes ejes: primeramente, los aspectos considerados en los diagnósticos que anteceden a las formulaciones de política; en segundo lugar, las características de las políticas educacionales en relación con un marco más amplio de políticas sociales y económicas; como tercer eje, los aspectos específicos que tienen en cuenta las políticas para la formulación de sus objetivos; y finalmente, consideraremos esas políticas vinculadas con los niveles del sistema escolar, en razón de la importancia diferenciada que le otorgan los países.

1. Aspectos destacados en los diagnósticos

Podríamos situar tres grandes áreas desde las cuales se analiza la situación educativa y se recogen, por tanto, los insumos necesarios para dar fundamentación a las políticas.

1.1. El derecho de los ciudadanos

Algunos países recogen antecedentes y datos estadísticos que permiten evaluar dos dimensiones: la cobertura de la educación y la calidad del servicio a la población. Hay otras consideraciones que se esbozan, sin la amplitud y especificidad de las dimensiones anteriores.

Así, respecto de la primera dimensión, se considera fundamental tener una educación primaria o básica que alcance a todos los niños en edad escolar, lo que se ha logrado sólo en algunos países; sin embargo, la cobertura no es sólo analizada desde esa mirada sino, también, se tienen en cuenta la retención, deserción y repitencia, factores asociados con la cobertura escolar en ese ciclo. Es interesante notar que estos temas han recorrido las políticas educacionales durante gran parte del siglo, llegando al final de éste sin estar aún resueltos.

El análisis de la cobertura se asocia con la educación básica o primaria; sin embargo, se amplía más allá de ésta. Por ello, los diagnósticos sobre la cobertura comienzan a abarcar, en algunos países, la educación preescolar y el ciclo secundario o medio de la educación, sin que existan nuevos conceptos de la escolarización respecto de la cobertura, gratuidad y responsabilidad, que obliguen al Estado con los ciudadanos de una manera similar a lo que acontece con la educación primaria o básica,. Pareciera que la ampliación conceptual de la cobertura se vincula más con la dimensión de la calidad del servicio educativo.

El estudio de la calidad se asocia principalmente con el logro, por parte de los estudiantes, de los objetivos que en cada ciclo y grado se propone el sistema escolar en relación con los conocimientos y habilidades. Ciertamente, este enfoque tiene una historia¹ política, cuyos antecedentes no coinciden con las circunstancias actuales de los países latinoamericanos; así, para muchos países desarrollados la prioridad está en la inversión educativa en

1. Ref. Husén, T. (Din), 1967, *International Study of Achievement in Mathematics: A Comparison of Twelve Countries*, Almqvist & Wilksell, Estocolmo. Este estudio forma parte del Programa internacional de evaluación de los logros de la enseñanza, LEA, que, situado históricamente en un contexto de guerra fría y de la competitividad por conquista del espacio, tuvo una importancia central para orientar las políticas de algunos países desarrollados hacia el mejoramiento de los logros en los conocimientos adquiridos por los alumnos, durante el proceso escolar. Estas ideas se han extendido, actualmente, a los países de América Latina.

las personas, en cuanto son la base para el desarrollo científico y tecnológico, pilar fundamental para sostener el lugar que ocupan en la economía mundial. Por su parte, la situación de un número importante de países de América Latina es una inserción en la economía mundial, sustentada, mayoritariamente, en los recursos naturales; sin embargo, se ha adoptado el tema de la calidad de la educación bajo esa orientación de logro, complementándose en algunos países con la focalización de la acción del Estado hacia los núcleos de pobreza.

En términos de diagnóstico, queda, por tanto, un espacio de estudio muy amplio, que permita asociar el tema de la calidad con las características específicas, las potencialidades y limitaciones que cada país tiene.

Recientemente, se han ido explorando otras dimensiones, como: la idea del papel de la educación en relación con la construcción de la ciudadanía, la responsabilidad y la participación ciudadana. Estas ideas se encuentran insinuadas en algunos diagnósticos con un tratamiento muy general, a veces asociado con los conceptos de modernidad, pero sin dar cuenta de los problemas específicos que dicha construcción plantea ni del papel que cabría al sistema escolar bajo esa orientación.

Igualmente, hay otros aspectos que se anotan en los diagnósticos, con caracterizaciones aún generales: la necesidad de tener políticas de Estado con una mayor permanencia en el tiempo y basadas en consensos, principalmente políticos, asociados con los sectores dirigenciales de mayor presencia pública (partidos políticos, organizaciones empresariales, iglesias; en menor medida, organizaciones sindicales y asociaciones de profesores y de padres); el equilibrio entre una mayor localización del servicio educativo y, por tanto, su diferenciación, así como la actuación de distintos agentes en el servicio escolar (municipios, regiones, organizaciones sociales y productivas, iglesias y otros) y la necesaria unidad, tal vez sin homogeneidad, de orientaciones, estrategias y logros.

1.2. Perspectiva socioeconómica

En este contexto, se pueden constatar dos miradas que, a veces, se compatibilizan débilmente. Una, desde el sector educativo y otra, desde sectores sociales y de la producción.

La mirada, desde el sector educativo, tiende a asociar los resultados y el comportamiento de la población respecto del sistema escolar con proble-

mas sociales y económicos específicos que, de modo muy sintético, se expresan en los efectos que tiene, para el sistema escolar, la desigualdad en la distribución de la riqueza y de los beneficios sociales, y la situación pobreza de la población. Desde ese horizonte, se diagnostica la diferenciación entre escuelas, la heterogeneidad de los logros educativos (calidad de la educación), y los aspectos que han ocupado la atención durante muchos años: el acceso a la escolaridad, la permanencia y el abandono escolar. Por tanto, hay una suerte de dependencia de los problemas que el sector tiene respecto de estas condiciones socioeconómicas.

Existen, también, referencias en los diagnósticos, si bien escasas, a los procedimientos de la enseñanza-aprendizaje, las metodologías de enseñanza y su modernización, el papel de la escuela y su organización, el rol y la condición docente, la infraestructura educativa, el apoyo a la enseñanza.

Identificamos otra lectura incluida en algunos diagnósticos, probablemente motivada por la preocupación que algunos sectores sociales tienen actualmente por la educación, que señala dos grandes déficits del sistema escolar: uno, referido a la escasa vinculación del sistema escolar con el sector productivo; y otro, relacionado con la poca significatividad social que tiene la enseñanza desarrollada en las escuelas.

Ambas constataciones tienen, en algunos casos, una aproximación global al sistema escolar; en otros, se orientan a ciertos ciclos y modalidades del sistema (los conocimientos básicos, la formación profesional inicial o de nivel medio).

Sin embargo, entre ambas lecturas se muestra un diálogo escaso en los diagnósticos, que permita analizar el papel histórico del sistema, lo que al sector educacional le ha correspondido y le corresponde en sus orientaciones y actuaciones, teniendo en cuenta la complejidad de esas dimensiones y el marco de las distintas responsabilidades que los actores sociales tienen en las mismas.

1.3. El sector educativo

Los diagnósticos abundan en análisis específicos sobre el sector educativo, los que agrupamos en tres líneas: administrativas, curriculares y de recursos.

Tal vez, la dimensión más desarrollada corresponde a los recursos.

En ésta, se enfatiza la disminución del gasto público en educación, lo que trae como consecuencias un deterioro de la infraestructura de apoyo al sistema escolar (disponibilidad de textos, bibliotecas, laboratorios, construcciones, reparaciones, materiales didácticos) y, especialmente, una crisis crónica de los salarios y las condiciones de trabajo de los profesores, señalándose la baja motivación por estudiar las carreras correspondientes, el abandono de la profesión, la ausencia de políticas de formación continua y perfeccionamiento docente.

Respecto de la dimensión curricular, se pone el acento en la necesidad de una revisión profunda de los planes y programas, indicándose, asimismo, la existencia de uniformidades carentes hoy de significación, la ausencia de flexibilidad, la baja calidad y desigualdad de los aprendizajes.

En relación con la administración del sistema escolar, podemos señalar tres grandes núcleos de referencia en los diagnósticos.

El primero se orienta hacia la falta de equidad del sistema escolar, expresada en una desigual conformación, tanto de la matrícula al interior de los países, como de la asignación de los recursos y la escasez de docentes necesarios para cubrir los puestos de trabajo. La oferta del servicio escolar no logra llegar de igual forma a los sectores alejados de los centros urbanos y los grupos más pobres de la sociedad.

Una segunda constatación está referida a la escasa identidad del sistema escolar con la cultura nacional y local. Este aspecto tiene mayor relevancia en el ámbito de la construcción de sociedades abiertas, principalmente por las comunicaciones, y la acción e interacción de distintas culturas. Tal vez podemos sintetizar estos análisis señalando que el sistema escolar prepara muy escasamente a los estudiantes, para un diálogo cultural y para la construcción de la propia ciudadanía.

Finalmente, una tercera constatación se sitúa en la tensión entre descentralización y conducción del sistema. En ese contexto, se desarrollan temas, como la escasa articulación entre las jurisdicciones, niveles, modalidades y estructura escolares; la dispersión de responsabilidades; el papel de la estructura central, en relación con la necesaria innovación educacional y su vinculación con las localidades escuelas.

Se insinúan algunos temas, como: la racionalización de los costos educativos; la modernización de la administración educacional tanto a nivel central como en las direcciones locales y la conducción de las escuelas; la gobernabilidad del sector, en términos de los mecanismos e instrumentos

orgánicos de consenso político y de participación de los distintos actores involucrados, y en cuanto a las potencialidades y limitaciones para la ejecución de las políticas.

2. Las políticas educacionales en el contexto de la política nacional

Algunas políticas educacionales plantean, de modo explícito, algunos tópicos de la política nacional como referentes necesarios de tener en cuenta en la formulación de éstas.

Consideraremos tres aspectos: nuevo papel del Estado; desarrollo económico y procesos de integración; y políticas sociales.

Respecto del primer aspecto, las políticas educacionales destacan algunas como condiciones necesarias para el desarrollo sectorial: Así:

- La necesaria estabilidad política democrática, lo que implica el fortalecimiento de sus estructuras.
- La reforma del Estado, en dos sentidos. El primero, referido a las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, asignando, en algunas políticas, a esta última un papel preponderante en la construcción social en sus distintas dimensiones y focalizando el papel del Estado en una función más reguladora; en otros, conservando el Estado un papel preponderante, particularmente en las políticas sociales. Y el segundo, orientado a la modernización del Estado, tanto en relación con un mejoramiento cualitativo del servicio que presta a los ciudadanos, como en cuanto a la necesidad de dar cuenta a la sociedad de sus actuaciones, del uso de los recursos y de la eficacia de sus resultados.
- El establecimiento de sólidos consensos nacionales respecto de las políticas fundamentales a desarrollar en un mediano plazo, integrando, junto a los sectores dirigentes, la participación organizada de los distintos actores involucrados. Surgen propuestas de estructuras intermedias entre lo estatal y privado, que se ocupan de los temas de interés público.
- La prioridad dada por el Estado al sector educación, mediante un incremento de los presupuestos sectoriales. Existe una tendencia a subir los porcentajes del PIB destinados a educación. Algunos países como Chile y Colombia se plantean metas bastante importantes (6 y 7% del PIB).

Con referencia al desarrollo económico y los procesos de integración, se consideran los siguientes aspectos:

- La transformación de las relaciones económico-sociales al interior de los países y las nuevas formas de inserción económica mundial, donde adquiere un papel preponderante la ciencia y la tecnología, asociado con el desarrollo y dinamismo del conocimiento.
- La incorporación de nuevas tecnologías a la producción, lo que implica: el empleo selectivo de los recursos, la reordenación del trabajo, la reconversión permanente de la mano de obra.
- Los nuevos y diferenciados modos e instrumentos de interacción e integración de los mercados a nivel internacional están asociados con un crecimiento en calidad y flexibilidad productiva; esto conlleva un permanente mejoramiento de la cualificación, tanto de conocimientos como de las habilidades, nuevos mecanismos de información, y canales permanentes y sistemáticos de educación tecnológica y profesional, y de actualización.
- La búsqueda de un crecimiento económico sostenido (aumento de la productividad, la eficiencia y la competitividad), que favorezca el desarrollo y sostenimiento de sólidas políticas sociales y educativas.

Respecto de las políticas sociales, se destacan las siguientes, en relación con las políticas educativas:

- La integración, por un lado, y la competencia, por otro, de la política educacional con otras políticas sociales plantea la necesidad de una articulación en las políticas sociales, la utilización razonable de los recursos, el logro de buenos resultados, un servicio a los ciudadanos capaz de satisfacer sus necesidades y una mayor participación e integración de éstos en las actuaciones y responsabilidad de las políticas.
- Disminución de las desigualdades sociales que, en el ámbito de la educación, implica una distribución cualitativamente distinta de los saberes y habilidades.
- El favorecimiento del diálogo cultural y el fortalecimiento de los componentes que expresan las culturas nacional y local.

3. Los énfasis en las políticas educacionales

En la documentación analizada, los aspectos que tienen mayor desarrollo se refieren al papel del sector educativo y, en especial, a las necesarias actuaciones al interior de éste. Pareciera que el juicio crítico sobre la educación tiene su expresión en aspectos organizacionales, de gestión y administración. En este punto se ubica, en mi concepto, el mayor énfasis de las actuales expresiones de la política educacional, basada más en el mejoramiento de esos procesos.

Identificamos tres dimensiones en las políticas formuladas por algunos países: objetivos generales asociados con necesidades de la sociedad; objetivos orientados al sistema escolar; y unas políticas específicas, por cuanto se orientan a determinados elementos que constituyen la acción del sistema.

3.1. *Objetivos generales de las políticas sectoriales.*

Estos objetivos los hemos clasificado en cuatro:

- a. Afianzamiento de la democracia. Este tema se caracteriza de diferente manera, según las condiciones de cada país. Se destaca el énfasis en la paz, la seguridad ciudadana, los derechos humanos, la formación de la ciudadanía. Pareciera que se considera importante el papel del sistema escolar en esos temas; sin embargo, existe poca desagregación, que logre especificar ese papel y permita establecer orientaciones que encaucen las estrategias y acciones necesarias en los ciclos escolares.
- b. Consolidación de la identidad nacional. Este tema no se encuentra de un modo muy desarrollado en todas las formulaciones de política. Sin embargo, se tienen en cuenta tres elementos:
 - el primero, referido a lo cultural. Por cierto, este es un objetivo cultural y, en aquellos países donde el tema cultural tiene un espacio destacado, es un objetivo importante, tanto a nivel de una cultura nacional como del énfasis en fortalecer las expresiones culturales locales;
 - el segundo, se relaciona con la globalización. Se busca perfilar la identidad y lo propio en el proceso de inserción mundial;
 - el tercero, dice referencia con la pertinencia. Se piensa que el sistema escolar debe aportar a la sociedad esa pertinencia, entendida

como lo que es propio, la tradición y la historia, aquello que identifica y distingue a esa sociedad de otras.

- c. Disminución de las desigualdades sociales. Este tema, de modo similar al anterior, es planteado en los objetivos de distinta manera y con énfasis diferente.

Se orienta principalmente a definir la actuación del sistema escolar respecto de la pobreza, indicándose algunas dimensiones como las siguientes: una acción focalizada del Estado, que asocie sus recursos con los sectores más necesitados; y una distribución de los conocimientos y las habilidades, que sea de una calidad básica común para todos los ciudadanos, a fin de asegurar el derecho a una buena educación.

- d. Sostenido aumento de la productividad. Este objetivo está presente en todos los documentos de políticas educacionales. Pareciera que la idea del valor de la educación en la producción y, más aún, en la productividad, se considera un tema fuera de discusión.

Este objetivo se expresa en dos perspectivas complementarias: la primera, referida a la inversión en capital humano, conocimientos y habilidades, que posibilite incrementar la calidad de la mano de obra; en segundo lugar, la formación de ciertos valores y el reforzamiento de actitudes que abra espacio a una disciplina social (responsabilidad, puntualidad, buen desempeño), una incorporación de la cultura del trabajo, y unos comportamientos que expresen capacidad de emprendimiento, eficiencia y sentido de competitividad. Sin embargo, a pesar de la relevancia que se le otorga, no hay expresiones más concretas, que permitan tener una mayor claridad –más allá de lo que usualmente se ha hecho– sobre el nuevo papel del sistema escolar respecto de este tema.

Finalmente, queremos anotar que, en estos objetivos generales de las políticas sectoriales, se indican, con menor acentuación y a veces enunciados muy genéricos, algunas referencias a temas como el medio ambiente y el desarrollo humano. Estas referencias aparecen asociadas con valores y comportamientos de los individuos, sin que se expresen matizaciones orientadas a una responsabilidad y actuación social.

3.2. *Objetivos de política orientados al sistema escolar.*

Como señalaba con anterioridad, la actuación sobre el sistema escolar constituye un ámbito especial en las políticas sectoriales. En este apartado, hemos querido reunir algunas políticas destacadas por los distintos países.

Existe un objetivo que está en la base de todas las desagregaciones y especificaciones: éste es la atención a la demanda educativa. Las matizaciones se relacionan con el papel del Estado. En algunos casos, donde el tema central está situado en la cobertura, destaca la responsabilidad del Estado, así como en los países donde la tradición estatal de la educación es muy fuerte. En otros, no se indica a quién corresponde satisfacer la demanda educativa, si bien se hace referencia a una actuación focalizada del Estado.

Así, es posible situar algunos objetivos de política, tales como los siguientes:

- a. La actuación institucional de las estructuras establecidas por el Estado.
En este orden de cosas, se focalizan las siguientes políticas:
 - Liderar procesos de innovación, reforma y cambio educativos. Frente a los cambios requeridos por el sistema escolar, el Estado debiera impulsarlos y conducirlos como una actuación necesaria y urgente.
 - Articular y coordinar las políticas regionales y locales derivadas de los procesos de desconcentración y descentralización, para resguardar la unidad del sistema escolar, si bien con ello, al parecer, no se pretende homogeneizar. Es interesante que algunos documentos de política hacen énfasis en la necesidad que el sistema escolar se haga cargo de la diversidad de las poblaciones, de sus espacios geográficos, de las expresiones culturales, de los orígenes étnicos, etc.
 - Modernizar la administración de la educación, refiriéndose con este objetivo, en algunos casos, a la administración estatal; en otros, no hay mayores especificaciones. Cualquiera sea la situación, se destaca lo siguiente: eficacia en la gestión y en los objetivos, incremento de la calidad y participación de los agentes locales.
 - Aumentar la eficiencia social y cultural de este sistema. En este objetivo, hay una referencia muy clara a las prioridades sociales, como la pobreza, los sectores menos favorecidos por el sistema escolar, y al rescate y promoción de las expresiones y valoraciones culturales propias.

Me parece significativo que, en relación con la eficacia y eficiencia, no se plantee el tema de la evaluación del sistema escolar en sus distintos componentes.

b. Actuaciones sobre la dinámica del sistema escolar.

Respecto de esta dimensión, hay múltiples matizaciones que, para efectos de análisis, las reunimos en las siguientes:

- Reforma curricular. La mayor parte de los países considera, como un objetivo destacado, esta reforma de los planes y programas de los estudios escolares. Sin embargo, se contextualiza ese objetivo en distintos momentos: algunos países recién están en una etapa de discusión del tema; otros, están preocupados por la implementación de las reformas. Los temas de la calidad se asocian fuertemente con la propuesta pública sobre los contenidos para cada nivel, ciclo y grado.
- Implementación de cambios educativos en el aula. Si bien este objetivo no es explicitado de igual manera en las políticas sectoriales, el lenguaje expresa una conciencia de que los cambios llegan a ser tales cuando se expresan en la dinámica del aula. Me parece que este punto es crucial para una política que pretenda el mejoramiento cualitativo de la educación. Sin embargo, en su desagregación se hace bastante referencia a los aspectos usuales considerados en el pasado y relacionados con la infraestructura. Hay algunas referencias a dos temas en este punto: los profesores, su formación, capacitación y actuación profesional, y las metodologías de enseñanza-aprendizaje en el aula.
- Estructuración de un sistema con distintas salidas. Si bien este objetivo queda más bien en su enunciado, no es, además, propuesto en todas las formulaciones de política.

La idea central está en repensar el sistema escolar rompiendo su secuencia lineal de carácter cronológico, curricular y de objetivos, para abrir paso a ciclos que tengan un carácter terminal, en el sentido que permitan distintas salidas e incorporaciones al mercado laboral. Probablemente, las prácticas y cultura nacional del sistema condicionan las formas que este objetivo pudiera tener en el futuro.

- Vincular los procesos pedagógicos con los avances de la ciencia y la tecnología. Si bien este objetivo constituye más bien un enunciado, en algunas propuestas se asocia con una actualización de los paradigmas de estudio de las disciplinas; con un replanteamiento de la diferencia-

ción epistemológica de las disciplinas escolares, especialmente en la enseñanza secundaria o media, y con una mayor integración de las nuevas tecnologías a los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Es interesante hacer notar que se profundiza poco en algunos temas, como: replanteamiento de la estructura del sistema escolar, si bien en algunos casos se insinúan cambios, particularmente en la enseñanza secundaria o media; reconceptualización de sus niveles y ciclos, en que se muestran algunos indicios de replanteamiento del corte entre la educación preescolar y la primaria o básica; el nuevo papel pedagógico de la escuela y la delimitación más clara de sus actuaciones.

3.3. *Políticas específicas*

Me ha parecido necesario dejar un apartado sobre algunas políticas específicas, motivado fundamentalmente por la heterogeneidad de las propuestas sectoriales y los distintos momentos de desarrollo del sistema escolar (en algunos países, preocupan distintos temas: para algunos, la ampliación de la alfabetización y los conocimientos básicos; otros, la cobertura de la educación primaria o básica y sus logros; unos terceros, la educación media o secundaria, su diversificación, terminalidad y calidad), donde se enfatizan dimensiones muy distintas, que he reunido en los aspectos que se señalan, haciendo la salvedad que éstos no son comunes.

- a. Descentralización educativa. Algunas políticas ponen, como eje de sus actuaciones, los procesos de transferencia de atribuciones ya sea a regiones, localidades o las escuelas mismas. Probablemente, el término “descentralización” tiene un uso más bien genérico, por cuanto no hay especificaciones suficientes para cualificar estos procesos.
- b. Crecimiento demográfico y cambios en la demanda de educación. Particularmente, los países que desde hace algún tiempo muestran tasas bajas de crecimiento de la población, se encuentran ante situaciones nuevas, que exigen un replanteamiento de su oferta y la distribución de sus recursos.
- c. Profesionalización docente. Este objetivo se refiere al proceso de otorgar una capacitación pedagógica a profesores en ejercicio que no la poseen, porque su escolaridad sólo es de nivel secundario o medio, o porque tienen una escolaridad superior incompleta o están en posesión de titulaciones que no habilitan directamente al ejercicio docente.

- d. Evaluación de los aprendizajes. Algunas propuestas de política hacen hincapié en este objetivo, orientado hacia la evaluación de logro de los estudiantes en los niveles básico y medio.
- d. Rezago educativo. Algunos países tienen preocupaciones muy acentuadas respecto de la cobertura efectiva y oportuna de la escolaridad de los niños de primaria o básica, y de su permanencia en ese nivel.
- e. Articulación de los niveles educativos. Particularmente preocupa, en algunas situaciones, la vinculación entre el nivel secundario o medio y el nivel superior y la satisfacción de sus exigencias de ingreso, en términos de los conocimientos y habilidades de los jóvenes.

4. Algunos énfasis en las políticas referidas a los niveles del sistema escolar

Considero muy interesante destacar algunas políticas específicas que se manifiestan en las políticas sectoriales, teniendo en cuenta los niveles del sistema escolar. Ello permite conformar un cuadro más completo sobre las características y la naturaleza de las políticas educativas en la Región.

4.1. Nivel preescolar

Respecto de este nivel, las políticas manifiestan algunas tendencias interesantes:

- Se comienza a considerar este nivel como preocupación del Estado.
- Se señala como objetivo la ampliación de la cobertura.
- Se lo concibe como un ciclo de desarrollo de los niños, más que de sola asistencialidad de los padres.
- Se plantea la necesidad de un incremento del gasto público.
- Se indica, como tema de política, la formación de personal calificado.

4.2. Nivel primario o básico

Por cierto, las décadas pasadas aportan una acumulación importante de conocimientos sobre los logros políticos. Sin embargo, los documentos recientes enfatizan algunos aspectos, como:

- Replanteamiento de sus objetivos (formación elemental y de habilidades instrumentales).
- Reforma de sus contenidos.
- Innovación metodológica y de materiales didácticos.
- Aumento de los días efectivos de clases.
- Preparación de los docentes: calificación y actualización.
- Sostenimiento de la cobertura.
- Mayor inversión pública y racionalización de gastos.

4.3. *Nivel secundario o medio*

Este nivel está menos desarrollado en las políticas; sus formulaciones son de carácter muy genérico. Por cierto, ello es coincidente con el lento avance de los conocimientos, las investigaciones y estudios que, sobre este nivel, se han realizado en América Latina.

Tal vez lo más destacado en las políticas se refiere a la vinculación de este nivel con el trabajo.

Así, se señalan algunos elementos, tales como:

- Incorporación de una capacitación laboral en todo el nivel medio o secundario.
- Incremento de la oferta de educación técnica.
- Incentivo de la participación del sector privado en la educación técnico-profesional.
- Reforma profunda de los planes y programas de la educación técnica.
- Elevación de la calidad de la formación técnica.
- Asociación de la formación técnica con la nueva estructura del empleo.

5. Consideraciones generales sobre la política educacional

A modo de conclusiones, me parece significativo resaltar las siguientes ideas:

1. Las actuales políticas educativas se orientan más al mejoramiento de los procesos administrativos, organizacionales y de gestión. Se deja de lado las ideas anteriores sobre la constitución del sistema público escolar, como base de la ampliación de la cobertura.
2. El punto anterior es muy importante, si se considera el tema de la calidad como un eje orientador de las políticas. Respecto de ello, llama la atención que se planteen sólo insinuaciones sobre temas relacionados con una mayor inversión en los profesores y nuevas estrategias e instrumentos para el desarrollo de la educación.
3. Existen algunos pilares básicos de las políticas, que tienen un espacio muy reducido. Me refiero a la gobernabilidad de la educación, modernización de la administración, mejoramiento de la actuación de la escuela, profesionalización de las actuaciones educativas (administradores, directores, profesores).
4. En cuanto a los componentes y proyección de las políticas destaca:
 - la heterogeneidad de los componentes, si bien a veces se emplean términos comunes, pero con sentido diferente;
 - la inestabilidad, en el tiempo, de los objetivos y metas; se evidencian más políticas de gobierno que de Estado; y
 - la resolución de situaciones de emergencia, en dos sentidos. Uno, asociado fundamentalmente con la enorme población de pobres y en situación de miseria; y otro, en un sentido distinto, vinculado con los esfuerzos de innovación exigidos por las demandas de conocimiento, tecnología y producción que se plantean a la educación, para la inserción de estos países en una economía globalizada.
5. Respecto de la mayor inversión, existen pocos elementos que expliciten, desde una perspectiva política y en un horizonte histórico de pasado y futuro, los elementos sustantivos y estratégicos, que permitirán una eficiencia y efectividad de esos mayores recursos para evitar que esa inversión se diluya inorgánicamente, por una ausencia de pilares fundamentales en la construcción de una política sectorial.
6. Uno de los referentes fundamentales de las políticas educacionales se vincula con el sector productivo. Sin embargo, se muestran pocas indicaciones sobre un análisis más contextualizado del mismo.

Debemos reconocer que existen algunas influencias que afianzan esos referentes.

Así, algunos análisis realizados sobre países de economía emergente, si bien focalizados y sin considerar variables culturales y sociales, establecen un papel importante del conocimiento particularmente tecnológico, muestran la relevancia de la educación como factor asociado al crecimiento económico. Otra influencia es la difusión dada por algunos organismos internacionales a esta asociación entre conocimiento y productividad, respondiendo tal vez a la construcción de modelos con un perfil específico y con esquemas de cooperación determinados; la importancia que ha adquirido, en los países, la cultura del desarrollo entendida como incremento de la riqueza, crecimiento económico, que en cuanto cultura no se refiere sólo a objetivos sino que impregna las percepciones, valoraciones y las relaciones humanas como tales. En ese contexto, la valoración del aporte del sistema escolar tiene orientaciones precisas y los cambios terminológicos, conceptuales y aún de modelos desarrollados por la reflexión educativa, favorecen la importancia de un objetivo y referente de esta naturaleza.

Una constatación final. Los estudios sobre política educacional, en los últimos quince años, han sido escasos en América Latina. Más bien, las preocupaciones se han orientado a solucionar y corregir los problemas derivados de la década de los años ochenta que, en relación con el sector educativo, tienen como eje principal un cambio del papel del Estado en el contexto de las políticas sociales, restringiendo sus actuaciones y responsabilidades, realizando procesos de desconcentración y descentralización, replanteando el financiamiento de la educación, favoreciendo una mayor actuación de distintos actores sociales y asociando la educación con las necesidades del sector productivo.

Bibliografía y documentación consultada

- CASSIRER, E. (1993). *Le Mythe de l'État*, Ed. Gallimard, París.
- Comité Técnico Asesor del diálogo sobre modernización de la educación chilena (1994). *Los desafíos de la Educación Chilena frente al siglo XXI*, Santiago.
- FERNANDEZ SORIA, J.M.; MAYORDOMO, A. (1993). *Política educativa y sociedad*, Ed. Universitat de València, Valencia.
- FULLAT, O. (1993). *Política de la educación*, Ed. CEAC, Barcelona.
- HALLAK, J. (1991). *Invertir en el futuro*, Tecnos-UNESCO, Madrid.
- LEGRAND, L. (1990). *Les politiques de l'éducation*, Ed. P.U.F., París.
- MILLON-DELSOL, Ch. (1991). *Les idées politiques au XX siècle*, Ed. P.U.F., París.
- Ministerio de Cultura y Educación (1993). *Marco General de la Política Educativa*, Buenos Aires.
- OCDE (1991). *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe Internacional*, Ediciones Paidós - Ministerio de Educación y Ciencia, Barcelona.
- OEI y Ministerio de Cultura y Educación de Argentina (1993). *Sistemas Educativos Nacionales: Argentina*, Buenos Aires.
- OEI y Ministerio de Educación de Chile (1993). *Sistemas Educativos Nacionales: Chile*, Santiago.
- OEI y Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (1993). *Sistemas Educativos Nacionales: Costa Rica*, San José, ICER.
- OEI y Ministerio de Educación Nacional de Colombia (1994). *Sistemas Educativos Nacionales: Colombia*, Santafé de Bogotá.
- OEI y Ministerio de Educación y Culto de Paraguay (1994). *Sistemas Educativos Nacionales: Paraguay*, Asunción.
- OEI y Secretaría de Educación Pública de México (1994). *Sistemas Educativos Nacionales: México*, México.
- OEI y Ministerio de Educación del Perú (1994). *Sistemas Educativos Nacionales: Perú*, Lima.
- PEDRO, FRANCESC (1993). "Estado y Educación en Europa y los Estados Unidos: Situación actual y tendencias de futuro", en: *Rev. Iberoamericana de Educación*, O.E.I., 1: 59-94, Madrid.

- P.I.I.E. - I.C.I. (1990). Las reformas educativas en las transiciones democráticas, Santiago.
- POPKEWITZ, Th. S. (1994). Sociología política de las reformas educativas, Ed. Morata, Fundación Paideia, Madrid.
- ROMERO LOZANO, SIMON (1993). “La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina”, en: Rev. Iberoamericana de Educación, O.E.I., 1: 13-34, Madrid.
- TAGLE, M. (1991). Desafíos del Estado en los años 90, C.P.U., Santiago.
- VAN DAM, A.; MARTINIC, S.; PETER, G. (ed.) (1995). Cultura y política en educación popular: principios, pragmatismo y negociación, CESO, La Haya.