

DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES

Las reformas educativas en
América Latina:
¿Hacia una mayor equidad?

Carlos Gerardo Molina



Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Mayo 2002. Serie de Documentos de Trabajo I-36

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES**

**Las reformas educativas en América Latina:
¿Hacia una mayor equidad?**

Carlos Gerardo Molina

**Serie de Documentos de Trabajo I-36
Washington, D.C.
2002**

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Molina, Carlos Gerardo.

Las reformas educativas en América Latina : ¿hacia una mayor equidad? / Carlos Gerardo Molina.

p. cm. (INDES Working paper series ; I-36)
Includes bibliographical references.

1. Educational change--Latin America. 2. Education and state--Latin America. 3. Educational equalization--Latin America. I. Inter-American Development Bank. Inter-American Institute for Social Development. II. Title. III. Series.

371 M911--dc21

©2002

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación sobre los principales problemas económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, auspiciados por el BID. Pueden obtenerse copias en la librería del Banco Interamericano de Desarrollo, 1300 New York Avenue, Washington, D.C. 20577, Estados Unidos de América.

La serie de documentos de trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y promover el intercambio con ideas y opiniones sobre temas relacionados con el desarrollo social. Asimismo, el propósito de la serie es dar a conocer los trabajos lo más pronto posible, aún cuando se podrían mejorar los detalles de su presentación.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco o de sus países miembros.

LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA: ¿HACIA UNA MAYOR EQUIDAD?

*Carlos Gerardo Molina
Noviembre de 2000*

- **Un cambio de énfasis: la organización como punto focal**
- **Los actores determinan el alcance de las reformas**
- **Cambios en las políticas educativas**
- **Cambios pedagógicos, siempre vigentes, siempre necesarios**
- **Cambios en la organización del sistema educativo: el eje actual**
- **Equidad educativa: la asignatura pendiente**
- **Los sistemas educativos que se perfilan**
- **Conclusiones**

En los últimos veinte años, los sistemas educativos de América Latina han sido objeto de cambios de variada índole. Si bien ha sido una época prolífica en intentos de reforma educativa que, mal que bien, reflejan la intensidad e incertidumbres que viven nuestras sociedades, sus resultados son todavía inciertos, especialmente en lo que se refiere al logro de la equidad educativa.

El tema de la educación admite múltiples enfoques, cada uno con sus propias complejidades y desarrollo. Ello explica, en buena medida, la diversidad de los recientes cambios educativos. Con fines analíticos, éstos pueden agruparse en tres categorías que caracterizan el tipo de reformas educativas aplicadas: las que asignan énfasis a la orientación de las políticas educativas, las que se centran en los cambios organizativos y las que ponen el acento en los cambios propiamente pedagógicos. Si bien existe una estrecha relación entre estas categorías, puede decirse que el énfasis asignado a cada una de ellas ha variado con el tiempo y en los distintos países. De manera general, puede decirse que los cambios organizativos son actualmente los dominantes.

Pero a pesar de la diversidad y la multiplicidad de los cambios introducidos, todavía subsisten problemas educativos básicos, como que aún no haya educación básica completa y de calidad para todas las niñas, niños y jóvenes de la región, y especialmente para aquéllos con escasos recursos. Asimismo, el crecimiento de la escolaridad ha empezado a decaer, la desigualdad educativa se ha acrecentado y aún subsisten severos problemas de calidad en la educación.

Si bien existen bastantes razones que explican el freno al crecimiento educativo, destacaremos en este artículo la falta de articulación e integralidad en los cambios adoptados, integralidad cada vez más necesaria dada la creciente complejidad de los

problemas y de los sistemas educativos actuales. También porque dichos cambios y el desarrollo de los instrumentos que le dan vida han terminado respondiendo a intereses particulares de algunos de los actores de la escena educativa. En particular, buena parte de las acciones ha estado guiada por los intereses y la tensión entre la burocracia central y los sindicatos de docentes.

En este trabajo se presentan de manera esquemática los cambios recientes más significativos ocurridos en el sector de la educación, se exploran algunas de las razones que les dieron origen, y por último se analiza hacia dónde van los sistemas educativos de la región. Como veremos, los sistemas educativos que se empiezan a perfilar no necesariamente están en condiciones de enfrentar adecuadamente el desafío de la equidad educativa. Por el contrario, se vislumbran riesgos que pueden ahondar la segmentación social.

Un cambio de énfasis: la organización como punto focal

El énfasis de las reformas educativas ha cambiado con el tiempo. En efecto, de análisis centrados fundamentalmente en la macropolítica educativa de comienzos de siglo, en los años sesenta y setenta se pasó a análisis de corte más pedagógico. Ahora éstos son, sobre todo, de corte organizativo.

En una rápida visión a través del tiempo, puede decirse que los grandes debates de macropolítica, tales como el papel de la educación en la formación de las sociedades latinoamericanas o el papel de la educación en la formación para el trabajo -- los primeros propios de la primera mitad de este siglo, los segundos de mediados de los años cincuenta -- fueron los ejes dominantes de las reformas educativas. Los primeros debates han perdido ascendencia porque nuestras sociedades ya están más desarrolladas y porque la construcción de nuestros Estados se encuentra hoy día mucho más avanzada. De ellos se desprendieron resultados fundamentales, como el derecho de todos a la educación básica y el papel activo del Estado, tanto en calidad de garante y financiador, como en calidad de director y orientador de todo el sistema. También dieron origen al nacimiento y la construcción de las instituciones educativas.

De los segundos debates surgió una mejor comprensión del doble papel de la educación como formadora de las personas y de la sociedad como un todo, y también como capacitadora laboral de sus beneficiarios. Como consecuencia, fueron perfilándose los niveles educativos: los básicos empezaron a orientarse fundamentalmente hacia la primera función, en tanto que los niveles superiores hacia la segunda.

El debate de política subsiste hoy día, claro está, aunque desde otras perspectivas o si se prefiere, bajo formas evolucionadas de las primeras. Como luego veremos, enfatizan el impulso a la educación básica (UNESCO, 1991), y la forma de enfrentar, a través de los programas didácticos y de los espacios educativos, los desafíos de las sociedades modernas, tales como la globalización y la construcción moderna de ciudadanía (véase por ejemplo, el análisis del papel de la educación en la articulación entre ciudadanía y

competitividad (CEPAL, 1996)). Sobra decir que el debate sobre los fines de la educación deberá estar siempre presente, aunque hoy no sea el dominante.

El énfasis dominante de las reformas de los años sesenta y setenta se centró, por su parte, en el plano pedagógico. Basta recordar que los ministerios de educación de la región, dominados por los visibles vacíos que existían en materia pedagógica que era preciso llenar, por la importancia creciente de la formación universitaria en pedagogía y por el camino propuesto por algunos organismos de financiamiento, se concentraron durante estos años en discusiones curriculares y metodológicas sobre los procesos de enseñanza/aprendizaje. Dicha discusión estuvo, entonces, centrada en la calificación del docente (el manejo y la formación de los docentes fueron temas dominantes de este período) y en el contenido y la calidad de los materiales educativos. En la actualidad la discusión pedagógica está empezando a cambiar y no se enfoca en los insumos educativos pero sí en los resultados obtenidos por los estudiantes.

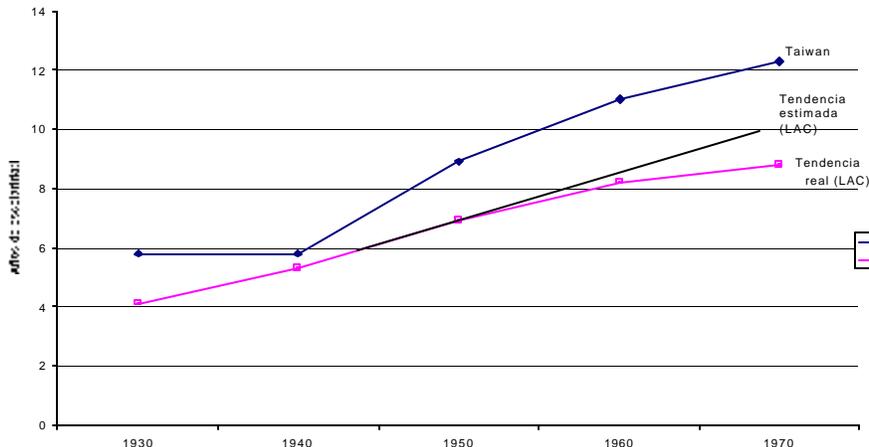
El énfasis actual se centra en la forma de mejorar la provisión de los servicios educativos. Es decir, cómo pueden obtenerse mejores resultados a través de la financiación y la organización de los sistemas educativos. Hay razones para ello. La principal es que si bien la región ha avanzado cuantitativamente (cuadro 1), estos avances continúan siendo inferiores a sus posibilidades. En efecto, la región tiene una escolaridad inferior en 6 puntos porcentuales a la que debería tener para su nivel de desarrollo económico (BID, 2000). Asimismo, se observa que el crecimiento de la escolaridad de la región ha empezado a decaer, en comparación con otras regiones (cuadro 2).

Cuadro 1. La educación en América Latina y el Caribe

	1960	1970	1980	1985	1990	1995
Tasa bruta de escolarización, preescolar	..	9,7	21,3	38,4	47,0	56,0
Tasa neta de escolarización, primaria	..	82,5	79,2	85,5	89,4	92,7
Tasa neta de escolarización, secundaria	..	20,7	16,1	27,3	27,7	46,9
Tasa bruta de escolarización, terciaria	..	6,3	13,7	15,9	17,0	17,9
Años de escolaridad (población mayor de 25 años)	2,8	3,4	3,9	4,3	4,7	4,9

Fuente: UNESCO. Anuario Estadístico, varios años; las cifras agregadas por región fueron calculadas por el INDES como promedios ponderados en función de la población.

Cuadro 2. Progreso escolar: Taiwán y América Latina



Fuente: Behrman, Duryea y Székely. 1999. "Schooling Investments and Aggregate Conditions: A Household Survey-Based Approach for Latin America and the Caribbean". Documento de trabajo 407, BID/Oficina del Economista Jefe.

En buena medida, estos desfases se deben a problemas en las tradicionales formas organizativas y financieras. Es necesario, por lo tanto, enfrentarlos. Pero el aspecto organizativo no es suficiente por sí solo. Realmente, su adecuada articulación con las políticas educativas y con los aspectos pedagógicos, así como con el entorno económico e institucional, constituye la base del éxito de cualquier reforma educativa.

Por ejemplo, la experiencia de Brasil, y particularmente de Minas Gerais, ha logrado superar buena parte de los problemas de eficiencia y de calidad con enfoques integrales que combinan medidas de política (atención decidida a la educación básica y medidas dirigidas a asegurar su universalidad), de asignación de recursos (que aseguran un valor básico por persona, para cada municipio y para cada escuela), de organización (que favorecen una mayor autonomía de la institución escolar) y pedagógicas (con nuevos y distintos caminos a la actualización docente y a la provisión de materiales didácticos) (Herrán y Rodríguez (2000)), todas ellas ajustadas a las posibilidades institucionales y socioeconómicas del país.

Asimismo, el énfasis asignado a los aspectos educativos se tradujo en formas distintas de desarrollo educativo: primeramente la expansión cuantitativa del sistema público de educación, en particular de la educación básica, luego el avance cuantitativo y la

profesionalización de la carrera docente, y ahora en un cambio en la organización y financiación de las instituciones educativas.

Sin embargo, los niveles educativos ya alcanzados y la complejidad actual del sector exigen que la acción educativa tenga un carácter mucho más integral que articule los diferentes aspectos organizativos, pedagógicos y de política. Desafortunadamente, la región no ha logrado éxito en dicha articulación, en parte, como veremos, como consecuencia del papel desempeñado por sus principales actores. No todos han estado presentes y por ende los cambios han quedado atrapados en las olas del momento. Además, la escasa oportunidad de aprendizaje del sector, fomentada por la inestabilidad y la volatilidad de sus políticas, no ha permitido ir acumulando experiencia y desarrollando armónicamente sus distintos componentes.

Los actores determinan el alcance de las reformas

El énfasis en el análisis educativo ha ido de la mano con el papel de los actores, cuyo perfil y equilibrio también ha ido cambiando a través del tiempo. El seguimiento de los actores permite entender la evolución de la educación, como también el tipo de resultados obtenidos.

Los temas de política educativa que dominaron la atención a comienzos de siglo fueron promovidos por las altas esferas de decisión, pues con ellos se estaba definiendo la construcción de los Estados latinoamericanos. Asimismo, en el debate sobre la articulación entre educación y mercado laboral, el sector empresarial siempre estuvo presente, pues de él se desprendía la forma en que se capacitaría la fuerza laboral.

A partir de los años sesenta, los actores centrales pasan a ser otros. Aparentemente resueltos los papeles centrales de la educación y satisfechas las apremiantes necesidades del sector productivo y también las necesidades educativas de los grupos con mayores recursos, los responsables de las decisiones y los gestores de la política pública se distancian de la arena educativa y la discusión comienza a ser esencialmente pedagógica. Son los especialistas de este naciente terreno los que surgen como adalides y se convierten en los principales actores en materia educativa. Entre ellos, los docentes surgen como importante fuerza, inicialmente dedicada a asegurar un mejor desarrollo técnico de su profesión. También aparece como actor determinante la burocracia de los nacientes ministerios, dedicada a asegurar un buen funcionamiento del sistema, y también encargada de decidir el curso de las políticas educativas.

Con el tiempo habían de cambiar los papeles de estos dos actores. Parte de la atención y la fuerza de los docentes iría canalizándose hacia los gremios, los que a su turno adquirirían su propia dinámica: el interés de estos últimos fue, con el tiempo, restringiéndose a las reivindicaciones laborales que, aunque generalmente válidas, siempre interpusieron el beneficio de los docentes al de toda la sociedad. Asimismo, la burocracia de los ministerios tuvo que encargarse de tareas cada vez más complejas. Entre ellas se destacan las de asegurar mejores procesos de enseñanza y la provisión misma del servicio a través de acciones administrativas cada vez más exigentes, tales

como, entre otras, la supervisión, el manejo de los recursos financieros y humanos, la construcción y dotación de escuelas, la capacitación y la legislación. Nacen, por decirlo en términos simples, los ministerios administradores y, mejor aún, los administradores de los insumos educativos, que terminan atrapados por la dinámica administrativa propia de cada uno de estos insumos, que por su complejidad y dinámica fueron dividiendo a los ministerios en feudos, sin la necesaria articulación.

En el enfoque actual de organización de los servicios educativos, si bien han surgido nuevos y potenciales involucrados, ninguno de ellos es el dominante en la actualidad. Entre los nuevos involucrados se destacan los entes regionales, los beneficiarios o más generalmente la comunidad, y también el conjunto de instituciones, como ONG y centros académicos, que actualmente cuentan con mayores espacios para participar en la discusión y la acción educativas. A pesar de esta mayor diversidad de actores, su peso real todavía no está plenamente decidido. Ello dependerá, entre otras razones, de la forma en que se desarrollen: la descentralización educativa, que está cambiando la correlación de fuerzas entre los niveles administrativos; la articulación de los niveles básicos con el sistema universitario y con los centros académicos, cada vez más llamados a participar del debate público pero no siempre presentes en él; el papel de los docentes, quienes tienen mayor autonomía pedagógica, estarán más vinculados con sus comunidades, pero cuyo desempeño estará sujeto a mayores exigencias; la comunidad, que empieza a tener un mayor poder de decisión y de control; las nuevas modalidades de organización educativa, que apuntan a favorecer una mayor participación de la comunidad, tradicionalmente excluida y ahora con un papel central en la institución escolar; y las modalidades de asignación de recursos, que cambian la participación del sector privado, que empieza a ser uno de los proveedores del servicio educativo.

En el caso anteriormente citado de Brasil, su éxito estuvo no sólo en la complementariedad de sus acciones, sino también en la forma en que ellas afectaron el equilibrio de fuerzas entre los actores, dándole una efectiva participación a la comunidad, los docentes y los administradores locales, que antes eran entes pasivos. En suma, el tema educativo se tornó relevante para todos y se proveyeron espacios para la participación de todos. Se destaca, en este punto, el papel que la política educativa local puede tener al servir como punto de encuentro y al ofrecer los espacios adecuados a la participación y a la apropiación de los temas educativos.

El desafío actual del sector educativo, que definirá el alcance de los cambios organizativos propuestos, es cómo lograr que efectivamente cambie la correlación de fuerzas entre actores y que aparezcan nuevos actores. Si los cambios terminan siendo dominados por la tensión entre la burocracia central tradicional y los sindicatos de docentes, los resultados no serán muy distintos a los actuales. Seguirá el desafortunado deterioro del sector público y, en consecuencia, se incrementará la probabilidad de tener aún mayores índices de desigualdad educativa. Estos cambios sólo tendrán éxito atrayendo de nuevo a los grandes decisores, jalonando la participación de la comunidad académica y de las ONG calificadas, fomentando una mayor participación de los entes locales e incluyendo de manera activa a los usuarios tradicionalmente pasivos. Ello

permitirá, también, que los actores tradicionales desplieguen toda su potencialidad, necesaria por cierto para el buen desarrollo del sector.

Uno de los puntos centrales es, entonces, darle apertura a los beneficiarios para que, con sus derechos ganados y con una mayor conciencia de sus deberes, pasen a desempeñar un papel más activo, haciendo sentir su voz y también su voto en las decisiones educativas (Paul, 1991). Un segundo punto consiste en asegurar que vuelvan a la arena educativa los grandes hacedores y decisores de la política, así como los otros actores ya mencionados, que hoy por hoy se encuentran alejados del debate educativo. Ello ocurre tanto en el nivel nacional como en el local.

A continuación se presentan de manera esquemática los cambios educativos más notorios, agrupados en las tres categorías ya señaladas que caracterizan los tipos de reforma educativa: de políticas, de organización y de pedagogía.

Cambios en las políticas educativas

En cuanto a los cambios en las políticas educativas, merecen destacarse:

- Entre niveles educativos, se enfatiza la educación básica (primaria y parte o toda la secundaria) y, en esa medida, se congela hasta cierto punto el crecimiento de la educación pública universitaria. Fue éste, sin duda, el punto central promovido en las organizaciones mundiales educativas de comienzos de la década (UNESCO, 1991; Lockheed and Verspoor, 1991). Ello produjo, además del fortalecimiento de los niveles básicos, una ampliación de la frontera de la educación básica (que en muchos casos pasó de 5 a 11 años), y una unificación de la educación secundaria o por lo menos de sus primeros años con la primaria.
- Se asigna una importancia creciente a la educación pública preescolar, como reconocimiento del papel definitivo que desempeña en el desarrollo individual la atención de la población en el rango crítico de los 3 y los 6 años. Actualmente son notorias las desigualdades y las deficiencias en atención, tanto de cantidad como de calidad, entre los grupos socioeconómicos en este nivel. Las medidas que se empiezan a adelantar son diversas, multisectoriales y recurren a formas de provisión menos formales que las del nivel primario. Han ido cambiando tanto en su alcance como en su orientación: se ha ampliado el intervalo de edades (en ocasiones se incluye todo el período desde el nacimiento hasta el primer grado, incorporando por lo tanto a los padres en la actividad de atención y en la capacitación), se ha expandido su alcance a programas no formales, y se han incorporado actividades nutricionales, de desarrollo infantil y de atención de los niños en las escuelas preescolares (Myers, 1995).
- Los recursos públicos se empiezan a orientar hacia los niveles educativos, regiones y grupos de población más necesitados. Esta concentración en grupos particulares de población se apoya en instrumentos de focalización, y es uno de los ejes orientadores

de la acción pública educativa actual. Ésta, sin embargo, puede verse de dos formas opuestas: como un mecanismo que procura darle un uso más progresivo a los escasos recursos públicos o, contrariamente, como un mecanismo utilizado por el Estado para descargarse de sus responsabilidades de atención universal. Sólo en la medida en que los criterios de asignación y distribución de recursos utilizados en la focalización sean transparentes y progresivos, que procuren efectivamente reducir las diferencias entre grupos sociales y que se cuente con los mecanismos adecuados para comprobar que esto está sucediendo, se podrá tener la certeza de que la primera de las racionalidades prima sobre la segunda.

- Aunque incipientes, se observan medidas de articulación entre la educación y sectores como la salud y el medio ambiente. Las barreras de la acción entre sectores sociales empiezan a romperse, en especial en el desarrollo de las medidas educativas adoptadas localmente.
- La dinámica de la educación superior, de la cual no nos ocupamos en este artículo, se relaciona con un patrón distinto de crecimiento, propiciado en buena medida por la aparición de nuevas y pequeñas instituciones como también por el fortalecimiento del sector privado; con el deseo de establecer mejores controles internos de calidad, que están cambiando la evaluación e introduciendo la certificación en este nivel; con los cambios y la diversificación de la oferta curricular, de manera que responda a las necesidades cambiantes de una población que requiere insertarse rápidamente en el mercado laboral, que debe tener un buen dominio técnico y tecnológico, pero que también está expuesta a una rápida desactualización en sus conocimientos; con la búsqueda de formas alternativas de financiamiento, incluida dentro de ella la polémica de recuperación de gastos a través de la matrícula; y con la introducción de nuevas tecnologías, en particular de las de educación a distancia, como mecanismo complementario de la formación presencial. Conviene mencionar, y ello no es positivo, que se observa un creciente distanciamiento entre este nivel y los otros niveles educativos. La universidad tiene una dinámica cada día más independiente, cobijada por su merecida autonomía, y jalonada por sus propios problemas financieros y organizativos internos.
- También se observan cambios en la manera en que se llega a la agenda educativa. Ejemplo de ello son los planes educativos con participación, como es el caso del Plan Decenal Educativo de la República Dominicana (Zaiter, 1997) o la concertación educativa en El Salvador (Bejar, 1997). En particular, empieza a vislumbrarse una mayor participación de actores no tradicionales en la definición de la agenda educativa, sean éstos los entes subnacionales, los usuarios mismos y las diferentes ONG y organizaciones privadas que empiezan a administrar parte del sistema. Con todo, la educación no consigue aún ubicarse, como antes, en los primeros lugares de la agenda pública. En consecuencia, este aspecto se ha planteado como uno de los mayores desafíos (Puryear, 1997). En algunos de estos planes se han fijado horizontes de más largo plazo, que superan los límites de cada administración y que se proponen superar la volatilidad de las políticas educativas.

Cambios pedagógicos, siempre vigentes, siempre necesarios

Es de la esencia misma de la educación que el debate se plantee en el terreno de lo técnico-pedagógico. No hacerlo sería perder de vista la especificidad del sector. Pero quedarse tan sólo en eso, como fue la tendencia dominante en los años sesenta y setenta, supone descuidar el desarrollo de criterios básicos como la sostenibilidad, la equidad y la eficiencia de los sistemas educativos.

A continuación se presentan esquemáticamente algunos de los actuales aspectos técnico-pedagógicos. Si bien algunos responden a las nuevas y cada vez más complejas exigencias del sector, la mayoría son recurrentes en el debate pedagógico.

Calidad

En general, se han fortalecido el debate y la acción alrededor de la calidad educativa. Sin duda, éste es el tema que cautivó la acción educativa y bien puede decirse que incluso continúa siendo, en algunos países, casi el único tema de atención. Con todo, subsisten los problemas relacionados con la calidad educativa. Existen numerosas estrategias y acciones para mejorarla (Navarro, Castro, Carnoy, 1999) y constituyen la base para mejorar los tradicionalmente graves problemas de la región, tales como la alta repetición de los primeros grados y la baja tasa de terminación y permanencia en la enseñanza primaria y secundaria. Hoy existe un mayor menú de estrategias para la calidad y se reconoce que no existiendo una siempre mejor que otra, desarrollar y seleccionar las más adecuadas tiene mucho de arte, que debe apoyarse en una buena documentación. Es importante destacar que se pasa de una preocupación centrada en la calidad de los insumos educativos (fundamentalmente de textos y docentes), a una centrada en la calidad de los resultados, observada a través de las pruebas de logro de los estudiantes.

Algunas de las acciones que fortalecen la calidad se relacionan con:

El desempeño de los docentes:

La región sigue experimentando sus tradicionales problemas de lograr que la profesión docente sea más atrayente, mejorar la formación de los docentes y mejorar el ejercicio y el desempeño de la profesión docente.

Lo primero se relaciona con los niveles de remuneración de los docentes (que también constituye un problema en todos los servidores públicos) y con los incentivos, salariales o de otra índole, que ofrece la carrera docente. Los salarios de los docentes no son adecuados y resultan inferiores a los de otros funcionarios públicos con niveles educativos similares. Sin embargo, cuando se les corrige por las horas trabajadas, estas diferencias desaparecen (CEPAL, 1998 y Navarro-Verdisco, 1999). Se genera, en consecuencia, una tensión por la búsqueda de mejores salarios que fortalezcan la carrera docente, pero cuyo incremento no encuentra una base sólida si se analiza bajo la lente de la productividad horaria. Pero además, existen evidentes dificultades para obtener grandes incrementos salariales de corte general: dado que el sector educativo es el que

posee el mayor número de empleados públicos, cualquier movimiento que allí se produzca es muy sensible a los equilibrios fiscales. Por ende, estos incrementos raramente son viables desde el punto de vista fiscal, y tampoco tienen el afecto de los ministerios de finanzas, que además cuestionan la efectividad de este tipo de alzas no vinculadas al desempeño.

Dado lo anterior, se empiezan a introducir distintas modalidades alternativas tendientes a mejorar la remuneración de los docentes. Una de ellas, que se ha aplicado en algunos países, es la introducción de incentivos que van desde los individuales hasta los institucionales, desde los propiamente monetarios hasta aquéllos que se basan en reconocimientos personales, desde aquéllos que nacen como reconocimientos hechos por la comunidad hasta los que hace el ministerio de educación. Las modalidades, montos y criterios de asignación de los incentivos varían notablemente en la región. Su puesta en ejecución se relaciona con la forma en que los docentes y particularmente los sindicatos se ubiquen frente a la evaluación de los docentes y a las posibilidades de premiar su desempeño. Algunos ejemplos de formas de incentivos y premios al desempeño de los docentes se observan en Chile (Mizala, 1999), Colombia (Uribe y colaboradores), Bolivia, Venezuela y Brasil. Este es un terreno nuevo que procura abrir posibilidades a la región, en vista de las limitaciones presupuestarias ya anotadas. Con todo, su éxito depende de su diseño, que debe ser cuidadoso y realista, y compartido por los involucrados, con alta participación comunitaria al nivel local y en sintonía con la visión que se tenga del empleado público.

Complementariamente, se sigue trabajando en mejores definiciones de la carrera docente, aspecto que, sin embargo, parece estancado por las conocidas tensiones entre gremios y sector público. También se procura atraer a docentes de calidad, por ejemplo a través de becas para los mejores, como se ha hecho en el Uruguay (Rama, 1999; Vaillant, 1999).

En cuanto al desempeño del docente, el número de días y horas lectivas efectivas es otro de los temas que más ha ocupado la atención, en particular porque la región presenta los años escolares más bajos del mundo, cuando se los mide por horas de enseñanza efectivamente ofrecidas. Parte de los incrementos salariales obtenidos estuvieron vinculados a aumentos en las horas efectivas de clase.

En cuanto a la formación de los docentes, el debate se centra en la reforma en sus institutos de formación y particularmente en sus facultades de educación (Rama, 1999). Con pocas excepciones, como el caso uruguayo ya mencionado, es poco lo que se ha podido avanzar en el mejoramiento cualitativo de estos centros de formación, que parecen particularmente cerrados a los cambios.

El debate también se ha concentrado en el cuestionamiento de las tradicionales formas de capacitación. No debe sorprender que éstas terminaran siendo más un medio para mejorar las remuneraciones docentes, que la enseñanza misma. Se han ensayado nuevas modalidades de capacitación, algunas en las que el Estado deja de ser su proveedor y aparecen las universidades y las ONG como nuevos oferentes, y otras que combinan lo presencial con las técnicas a distancia, que con los avances de la tecnología empiezan a

estar más a la mano. Con todo, estos cambios avanzan con lentitud pues, en el fondo, siguen siendo una válvula de escape a la tensión salarial, y porque rara vez se han podido vincular al desempeño docente.

Práctica pedagógica

Los temas anteriores, al igual que la modernización de la práctica pedagógica, la necesidad de acudir a metodologías de enseñanza más activas (en detrimento de las tradicionales y frontales) y de hacer un mejor uso de la tecnología disponible, siguen debatiéndose continuamente (Schiefelbein, 1995), ya que son de la naturaleza misma del sector. En algunos países, y en especial en sus zonas rurales y urbanas marginales, las metodologías multigrado han sido apoyadas con fuerza.

Cambios curriculares

En los programas didácticos se introducen temas relacionados con la construcción y modernización de la ciudadanía, así como aquéllos que permitan enfrentar mejor la inserción de nuestras sociedades a las nuevas formas de desarrollo y a la competitividad internacional (CEPAL, 1996). Asimismo, se empiezan a introducir temas relacionados con valores ciudadanos, convivencia, derechos humanos y defensa de minorías; y muchos que permitan el desarrollo de códigos de modernidad, informática y tecnología. Ello sin dejar de lado la columna vertebral de los programas, que se relaciona con el desarrollo de las disciplinas básicas, propias de la educación general que requieren los niveles básicos y que constituye el sustento de posteriores desarrollos tecnológicos. Pero estos cambios, a falta de un apoyo integral de la sociedad y del entendimiento de lo que está en juego con ellos, han terminado siendo tan sólo una formalidad. Con el ánimo de darle mayor pertinencia a la educación, que es uno de los principales problemas actuales y que origina buena parte de la deserción escolar, se han abierto espacios para que las realidades locales empiecen a ocupar parte de los programas. Ello empieza a formar parte de la descentralización educativa.

Fortalecimiento del material didáctico

Ha pasado a asignarse gran importancia al material didáctico como uno de los elementos fundamentales en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Se ha ampliado su provisión, que en algunos casos empieza a ser universal, y por ende también la financiación de su impresión y distribución. Se han diversificado asimismo las formas de producción y distribución, antes centralizadas en los ministerios de educación, y se ha buscado una mayor pertinencia en los textos, de modo que tengan presentes las realidades culturales y étnicas de las distintas regiones.

Evaluación

Ya se mencionó que el énfasis sobre la calidad se ha desplazado de la atención sobre los insumos educativos (la calidad de los docentes, textos e infraestructura), a una mirada integral de la calidad a través de los resultados y logros educativos. También ha habido una creciente introducción de mecanismos para evaluar y realizar el seguimiento de los logros de los estudiantes. En consecuencia, se observa en la región la incorporación de las pruebas de logro (véase, por ejemplo, el laboratorio latinoamericano de medición de la calidad educativa y sus resultados), como también un intento por mejorar la capacidad de producción y uso de las estadísticas educativas básicas como instrumento necesario para la toma de decisiones.

Tecnología educativa

La tecnología educativa es un tema que merece atención especial, que aunque todavía naciente, empieza a tener importantes implicaciones en el desarrollo de la educación. En efecto, uno de los aspectos más discutidos ha sido la forma de introducir las nuevas tecnologías en el aula y de aprovechar las ventajas que ellas ofrecen (Brunner, 2000 y De Moura Castro, 1999). En particular, se ha difundido la introducción de la informática y de las metodologías de enseñanza a distancia, basadas en las nuevas posibilidades que ofrecen las comunicaciones (vía satélite, Internet, televisión, etc.). Ejemplos de ello abundan en la región. En la enseñanza secundaria puede mencionarse el caso de la telesecundaria de México; en la educación superior aparece una diversidad de cursos con modalidades a distancia, como los promovidos desde Monterrey; en capacitación de docentes hay múltiples incursiones, como las de Brasil. Estos pueden ser uno de los instrumentos, aún no debidamente probados y ensayados, llamados a cambiar la dinámica de la enseñanza y la forma de acumular conocimientos en todos los niveles.

Con todo, no debe perderse de vista que tanto la informática como las tecnologías de comunicación a distancia continúan utilizándose como instrumentos complementarios a la docencia tradicional, en especial en las zonas alejadas. El debate, a más de la definición de las modalidades a desarrollarse, ha gravitado en este punto de arranque en su balance costo-efectividad, en los mecanismos destinados a preparar mejor a los docentes para que puedan realmente hacer un mejor uso de estos instrumentos, y en la manera en que se pueden masificar estos avances, como es el caso de la dotación de computadoras o de modalidades de comunicación satelital. En fin, si bien se reconoce la importancia que tienen la tecnología y los sistemas informáticos para enfrentar los desafíos del nuevo siglo, no está clara aún la forma en que pueden incorporarse masivamente y articularse con la actividad cotidiana en escuelas y colegios.

Cambios en la organización: el eje actual

Los cambios en la financiación y organización de los servicios educativos son actualmente los dominantes. No deben considerarse disociados de los de la dimensión política ni tampoco de la pedagógica, dadas sus estrechas complementariedades. Si bien promueven la participación de nuevos actores, su éxito depende de que ellos se hagan realmente presentes. Sin embargo, todavía no está claro si efectivamente se está cambiando la tradicional correlación de fuerzas entre actores.

Los cambios financieros recientes en materia de educación han estado dominados, ante la creciente demanda por más servicios, por una búsqueda continua de mayores recursos. Pero también, dado que las fuentes de nuevos recursos, especialmente públicos, no son evidentes, el debate se concentra en la forma de darle un mejor uso a los recursos existentes. Todo ello ha conducido a que las fuentes financieras para la educación se hayan diversificado y a que se haya optado por modalidades que asignan los recursos directamente a la demanda a cambio o en forma complementaria a las tradicionales asignaciones a la oferta. Estas tendencias se han traducido, entre otras, en las siguientes acciones:

En cuanto a las fuentes:

- Introducción de rentas destinadas específicamente a la educación. (Véase, entre otras, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica (Fundef) en Brasil o las leyes de situado fiscal y transferencias municipales en Colombia); algunas de estas rentas se establecen como porcentajes de los ingresos de la nación y en muchos casos son crecientes con el tiempo.
- Mayor participación del sector privado en la financiación de la educación, bajo distintas modalidades: transferencias a este sector (totales o parciales) de los servicios o subsectores educativos no prioritarios, como es el caso de la actualización laboral; e incrementos de los aportes directos de los usuarios para la financiación parcial de los servicios. En la universidad pública, por ejemplo, se han hecho frecuentes los copagos, que corresponden a la matrícula y representan una parte del costo del servicio educativo.

Debe señalarse que la introducción de los copagos tiene un efecto positivo sobre la eficiencia del servicio al evitar el uso excesivo por parte del usuario y al vincular más al usuario con el servicio. Pero su introducción tiene también un efecto adverso sobre la equidad, al hacer inaccesible el servicio para quienes no poseen los recursos para cubrirlos. Ello es particularmente claro si no existen mecanismos, como créditos o becas, que apoyen a los usuarios de los estratos bajos con los cargos adicionales en que incurrirán. El monto de los copagos es clave para determinar su grado de regresividad (en algunas escuelas de EDUCO en El Salvador, la cofinanciación puede llegar al 40% del valor del servicio y representa una parte importante de los ingresos familiares), así como su capacidad real para racionalizar un mal uso de los servicios (por ejemplo, el cobro de

certificados de asistencia ayuda a que éstos sean demandados sólo en los casos necesarios).

Una tercera modalidad de participación privada es a través de los aportes de las empresas de la localidad que, convencidas de la importancia de su escuela, empiezan a “apadrinar” algunas de ellas, participando en su financiación.

- Como consecuencia de la descentralización, los entes regionales disponen actualmente de mayores recursos, que provienen en su mayoría de las transferencias del nivel central, y sólo en contados casos nacen de nuevos impuestos locales. Si bien el grado de autonomía de las regiones para manejar los recursos transferidos difiere entre países y guarda relación con el alcance que se le haya dado a la descentralización, resulta claro que el equilibrio en las fuentes (centrales y regionales) del sector educativo ha cambiado de manera importante. Los entes regionales gozan hoy día de mayores recursos educativos de manejo autónomo, con los cuales deben responder también a sus mayores responsabilidades.

En cuanto a las formas de asignación:

- Se observa una tendencia a privilegiar formas de asignación de recursos basadas en los servicios educativos prestados, vistos casi siempre a través del número de estudiantes y también aquellas formas que le permiten al beneficiario elegir el servicio según sus preferencias. Con esta tendencia se asegura una mayor eficiencia al vincular los recursos con los resultados y darle mayor poder de decisión al usuario.

Hay diferentes modalidades que desarrollan esta idea. Están, por ejemplo, las modalidades que le entregan directamente los recursos a las familias para que con ellos cubran la matrícula de sus hijos, como es el caso de los certificados o bonos para estudiantes de bajos recursos; o las modalidades que asignan los recursos a las escuelas (públicas o privadas) en función del número de estudiantes (el caso de las escuelas subvencionadas de Chile es el más consolidado en la región, aunque ya existen también experiencias similares de contratación en otros países, como es el caso de algunas zonas de Colombia); o las modalidades que asignan los recursos en función de rangos pre-establecidos, generalmente relacionados con el tamaño de la escuela (como es en parte el caso de EDUCO en El Salvador y de buena parte de las nuevas modalidades de asignación de recursos educativos públicos que se transfieren a la comunidad o a las ONG en Centroamérica, como también en las escuelas de Minas Gerais).

Asimismo, la asignación de recursos educativos entre niveles administrativos empieza a vincularse a los resultados educativos. El caso más notorio es el de Brasil, que a partir de 1998 puso en marcha el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEP), fondo que hace bolsa común de los recursos federales y estatales para luego distribuirlos a los municipios en base al número de alumnos matriculados. Cuando los dineros se hayan distribuido y de ellos se haya descontado el porcentaje para pago de docentes, los municipios que no lleguen al

mínimo de gasto por alumno previamente determinado, recibirán apoyo adicional por parte del gobierno federal.

- Otro de los cambios importantes en la asignación de recursos ha sido el de concentrar los recursos públicos en los niveles y servicios básicos. Es decir, en aquéllos que deben ser de alcance universal para la población objetivo, y que ofrecen las mayores externalidades (son importantes no sólo por los beneficios que le ofrecen directamente a los beneficiarios, sino que también a través de ellos la sociedad se beneficia como un todo). En general, la inversión en estos servicios tiene también un buen efecto redistributivo. Por ejemplo, la educación básica se ha beneficiado de este cambio, en tanto se considera un servicio básico.
- Por otra parte, dado que los recursos públicos son escasos, éstos se han tratado de concentrar en quienes más los necesitan, que son los más pobres. La focalización ha estado en boga, y se ha empezado a asignar mayores recursos para los municipios o regiones con altos índices de pobreza. La focalización en este sentido es un instrumento válido para favorecer el efecto redistributivo del gasto público. Sin embargo, ha estado acompañada de otros problemas, como que en ocasiones se haya perdido de vista el objetivo de ofrecer una misma educación para todos y puedan estarse proveyendo servicios diferenciados por el nivel de ingresos de los beneficiarios.

En cuanto a la organización:

- El cambio más significativo es el movimiento hacia la descentralización educativa: los distintos niveles subnacionales empiezan a aparecer con fuerza tanto en la administración como en la financiación educativa. Pero los caminos seguidos en la descentralización han sido diversos (Di Gropello, 1997 y BID/IDRC, 1999): Costa Rica ha mantenido, por ejemplo, un grado importante de centralismo; Colombia le ha asignado mayor énfasis al nivel departamental y recientemente también al municipal, en especial a los grandes municipios; Bolivia y Brasil han fortalecido sus municipios. Pero lo destacable, más que el nivel administrativo en el cual se pone el acento, es el cambio de competencias entre niveles, y la necesidad de precisar las respectivas responsabilidades. Estas deben estar acompañadas de una mayor autonomía para asignar los recursos propios y transferidos. Hay también un mayor convencimiento de que el grado de descentralización, o de centralización, es un medio para conseguir los resultados educativos, y que no existe un único camino a seguir en este proceso. En su selección desempeñan un papel importante los involucrados, la capacidad y los contextos institucionales de cada país. El papel del nivel central como el de los sindicatos es definitivo, ya que ellos no sólo son los actores dominantes de este proceso, sino que además tienen intereses contrapuestos en él. De la forma en que se superen sus tensiones y de la manera en que políticamente se estructuren las reformas administrativas de la región, es que se irán configurando, en la práctica, los distintos sistemas de organización educativa.

- Los recientes cambios organizativos le confieren a su vez gran importancia a la gestión de la institución escolar. Antes la escuela, como organización, era débil. Hoy día se le ha querido fortalecer, bajo distintas modalidades: en algunos países se busca que ella misma defina sus planes y rutas de acción (por ejemplo, a través de los proyectos educativos institucionales de Colombia); se fomenta también una mayor autonomía para manejar los recursos que están a su alcance (Minas Gerais, EDUCO-Salvador, etc.). Desempeñan un papel más activo los directores y la comunidad educativa, por ejemplo con el renacimiento de los comités escolares, que empiezan a tener un creciente papel en la orientación de la escuela.
- El énfasis asignado a la participación en sus distintas modalidades es otro de los grandes cambios del sector. Además de las implicaciones que ella tiene sobre las modalidades de asignación basadas en la demanda, de una mayor presencia de la comunidad en la administración y también en el financiamiento con la introducción de copagos, recientemente se ha procurado rescatar la importancia de la participación en el desempeño cotidiano de la institución educativa. Esta va desde la participación de los padres en las juntas escolares de administración y en el control del desempeño de los docentes (como en el caso de EDUCO en remoción y nombramiento de docentes), la participación en la evaluación de las instituciones (por ejemplo en la provisión de incentivos para la institución escolar) y la participación en la elaboración de los planes educativos institucionales (Colombia).
- Con la mayor complejidad de los sistemas educativos y la aparición de nuevos prestadores, la región ha empezado, aunque tardíamente, a incursionar en el campo de la regulación. Ejemplos de algunas de las modalidades seguidas son la regulación de la calidad a través de la fijación de estándares básicos para los insumos (básicamente docentes e infraestructura) que deben satisfacer los proveedores privados de la educación básica o a través de la fijación de listas de proveedores acreditados (como, por ejemplo, listas de textos aprobados por el ministerio de educación); el impulso a distintas formas de acreditación institucional (que en el caso universitario funciona más entre pares y en los otros niveles mediante reconocimientos por parte del ministerio); y un naciente uso de la información, a través de las pruebas de desempeño y del control que la comunidad empieza a ejercer, y a través del control de costos mediante la fijación de topes para los valores de la matrícula (Colombia), y de la promoción de un cierto funcionamiento de los mercados en el sector educativo.
- Junto con la regulación, con los desafíos que plantea la descentralización y con la creciente complejidad organizativa del sector, se ha procurado avanzar en la aclaración del papel que desempeñan los entes regionales, departamentales y municipales, y de la forma en que éstos se articulan entre sí y con los nuevos proveedores de la educación.
- La evaluación se ha convertido en un instrumento clave para la toma de decisiones. Al respecto, no sólo se observa una importante incorporación de las pruebas de logro, sino también una mayor capacidad para producir y usar las estadísticas básicas

educativas en los distintos niveles subnacionales. Pero a pesar de los avances experimentados en este aspecto, subsisten grandes desafíos que habrá que superar si se quiere avanzar en la modernización de los sistemas educativos de la región.

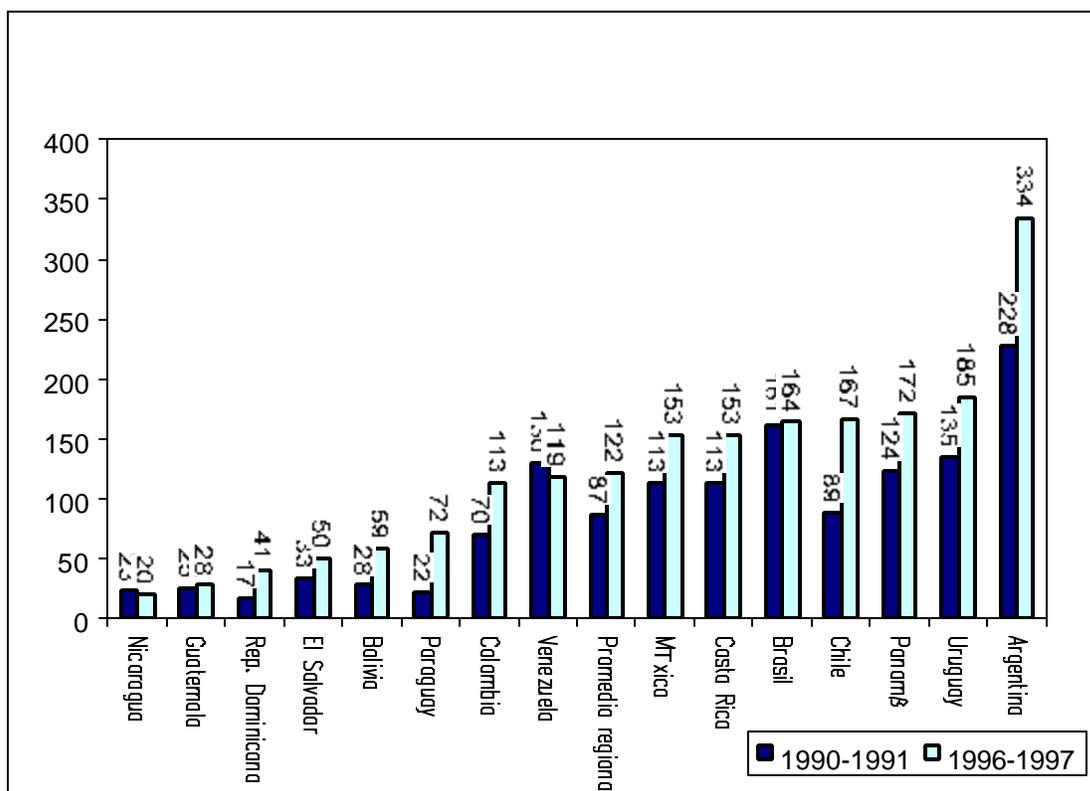
A manera de conclusión para esta sección, puede decirse que en la región se ha introducido una gran cantidad de cambios educativos, de muy variada especie, que han respondido a diversas racionalidades y enfoques. Los cambios en la provisión de servicios educativos han sido los dominantes, especialmente la búsqueda de eficiencia (Molina, 1999). Sólo recientemente y en menor grado empieza a surgir la equidad educativa como criterio orientador de la acción educativa. Las experiencias más exitosas son aquellas que han logrado combinar adecuadamente las diferentes modalidades y enfoques, como el de políticas, pedagógico y organizativo. El mayor éxito se ha logrado mediante experiencias integrales como la ya mencionada de Minas Gerais, en las que se conjugan elementos organizativos (apoyo a la institución escolar y posibilidad de ser autónoma en algunas de sus actividades, incluso en algunos elementos pedagógicos), elementos financieros (asignación de recursos en consecuencia), y un cambio radical en la participación de los actores (alta participación, en particular en el nombramiento del director de la escuela y el seguimiento de las actividades, apoyo de las autoridades educativas locales, etc.).

La equidad educativa: la asignatura pendiente

A diferencia de otros sectores, el educativo tiene una financiación pública dominante, con fuentes principalmente del nivel central. El sistema educativo, en consecuencia, se basa en el sistema público (que en la región representaba cerca del 85% de la matriculación primaria y el 75% de la secundaria), que generalmente está regido por una misma organización institucional. Ello le asegura y facilita al nivel central el papel de orientador y director de todo el sistema. Tanto la financiación pública como su organización responden a la necesidad de poner en práctica el derecho universal a la educación básica y el papel asignado al Estado como garante de la educación, producto de las luchas que se dieron a lo largo de toda la primera mitad de este siglo en torno a la educación. Perderlos sería uno de los mayores retrocesos educativos en la región. Lo grave es que el riesgo existe.

Como ya se señaló, aún no ha sido posible asegurar el derecho de todos a la educación. En parte porque la financiación pública ha sido en algunos casos insuficiente: en casi la mitad de los países de la región, los gastos educativos por persona no alcanzan a 100 dólares al año, cifra que resulta en extremo baja, no sólo si se compara con las de otras regiones, sino también con respecto a los costos y necesidades educativas. En efecto, este gasto -- si bien se duplica cuando se calcula como proporción del gasto asignado para las personas en edad escolar -- continúa siendo muy bajo frente al valor de un año escolar. En la región se observan además grandes diferencias en el gasto educativo por persona, que llegan a ser superiores a 10 veces entre los extremos (cuadro 3a).

Cuadro 3a. Gasto público educativo per cápita (dólares de 1997)



Fuente: CEPAL. *Panorama Social*. 1998

Estos gastos, con todo, han venido recuperándose durante los años noventa, recuperación que ha compensado la caída registrada en los años ochenta. Representan, en promedio, porcentajes significativos del PNB y del gasto público total de los gobiernos (cuadros 3b y 3c). Pero nuevamente se observa gran diversidad entre países: por ejemplo, los países con menores gastos relativos al tamaño de su economía son tres veces inferiores a los de mayores esfuerzos. En promedio, los gastos educativos latinoamericanos como porcentaje del tamaño de su economía, son superiores a los de otras regiones con desarrollo económico similar. En consecuencia, para aumentar los gastos educativos, por lo que abogamos, no existe una fórmula simple que pueda aplicarse a todos los países: en unos casos será preciso generar un mayor crecimiento económico, o hacer crecer los gastos del gobierno con respecto al tamaño de la economía, o aumentar la prioridad que tiene actualmente la educación dentro del gasto del gobierno (véase la descomposición del gasto social en Molina, 2000).

Cuadro 3b. Gasto público en educación (% del PNB)

País	1980	1985	1992	1995
Argentina	2,7	nd	3,1	4,5
Bolivia	4,4	2,1	nd	6,6
Brasil	3,6	3,8	4,6	nd
Chile	4,6	4,4	2,9	2,9
Colombia	1,9	2,9	3,1	3,5
Costa Rica	7,8	4,5	4,4	4,5
Cuba	7,2	6,3	6,6	nd
Ecuador	5,6	3,7	2,7	3,4
El Salvador	3,9	3,1	1,6	2,2
Guatemala	1,8	1,8	1,5	1,7
Honduras	3,2	4,2	4,1	3,9
México	4,7	3,9	4,9	5,3
Nicaragua	3,4	6,8	nd	nd
Panamá	4,8	4,6	5,5	5,2
Paraguay	1,5	1,5	2,6	2,9
Perú	3,1	2,9	nd	3,8
Rep. Dominicana	2,2	1,8	1,6	1,9
Uruguay	2,3	2,8	2,8	2,8
Venezuela	4,4	5,1	5,3	5,2

Fuente: World Education Report, UNESCO (1995: para los datos de 1980 y 1998: para los datos de 1985 y 1995).

Cuadro 3c. Gasto público en educación (% del gasto público)

País	1980	1985	1992	1995
Argentina	15,1	Nd	15,7	15
Bolivia	25,3	Nd	Nd	8,2
Chile	11,9	15,3	12,9	14
Colombia	14,3	Nd	10,9	12,9
Costa Rica	22,2	22,7	21,4	19,9
Cuba	Nd	Nd	12,3	10,2
Ecuador	Nd	20,6	19,2	Nd
El Salvador	17,1	12,5	Nd	Nd
Guatemala	11,9	12,4	11,6	18,2
Honduras	14,2	13,8	15,9	16,5
México	Nd	Nd	Nd	26
Nicaragua	10,4	10,2	Nd	Nd
Panamá	19,0	18,7	18,9	20,9
Paraguay	16,4	16,7	11,9	16,9
Perú	15,2	15,7	Nd	Nd
Rep. Dominicana	16	14	8,9	13,2
Uruguay	10,0	9,3	15,4	13,3
Venezuela	14,7	20,3	23,5	22,4

Fuente: World Education Report, UNESCO (1995, para los datos de 1980 y 1992; y 1998, para los datos de 1985 y 1995).

Pero no basta con obtener mayores niveles de gasto. Los resultados en materia de cobertura y calidad de la educación básica, como ya se dijo, no son satisfactorios y son inferiores a los de otras regiones con niveles similares de desarrollo e incluso con niveles inferiores de gasto educativo. En parte, porque los contextos institucionales y políticos de la región no han favorecido la sostenibilidad de la acción educativa, y en parte porque tampoco se la prestado al sector la debida atención, decisoria y política. Pero también porque los sistemas educativos no han sabido dirigir y articular adecuadamente sus acciones de política, de organización y técnico-pedagógicas. Asimismo, las recurrentes dificultades del sistema público, producto de su inestabilidad en el servicio ofrecido, falta de calidad y las continuas tensiones entre la burocracia y los gremios docentes, han ido

diezmando el interés por este sector. La llamada ineficiencia del sector tiene, entonces, causas externas e internas al sector.

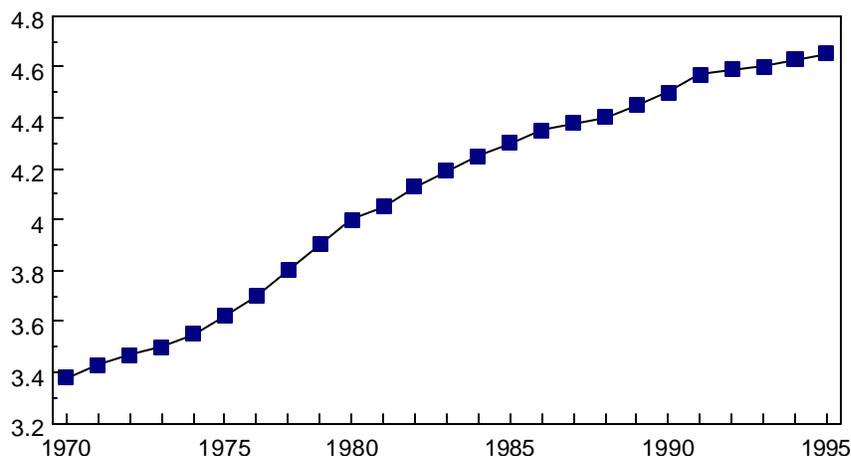
En consecuencia, no resulta sorprendente que la racionalidad dominante de los cambios organizativos haya sido la búsqueda de la eficiencia. No por ello puede decirse, sin embargo, ya se hayan corregido las deficiencias en este campo. Muchas de las acciones encaradas o bien no se han consolidado o son de difícil aplicación, como es el caso de la regulación o la asignación a la demanda. Pero también porque muchos de los problemas de eficiencia están vinculados a los de falta de equidad, que sigue siendo uno de los puntos críticos dentro del sector educativo.

En efecto, estos resultados deficientes pueden deberse también a que nunca se ha desarrollado con firmeza el criterio de equidad educativa. No puede tenerse éxito si el criterio de equidad no se hace explícito desde el comienzo y no se precisa la forma en que orienta las políticas educativas y los instrumentos financieros y organizativos. Si este criterio no se coloca a la vanguardia del debate, no se resolverá inercial o espontáneamente (Reimers, 1999). Si sólo se emprenden caminos eficientistas, serán los grupos pobres los que primero se verán afectados, acrecentándose con ello la falta de equidad.

En efecto, algunas desigualdades educativas, en vez de reducirse, se han ido agravando con el tiempo, como es el caso de la dispersión en la cantidad de años que alcanza la población (cuadro 4). Las brechas por estratos socioeconómicos siguen siendo, en todos los niveles, en extremo marcadas: si bien en el acceso no parece existir desigualdades importantes (cuadro 5a), éstas se acrecientan a medida que se avanza en el sistema educativo (cuadros 5b y 5c), tornándose inaceptables al término de la educación básica.

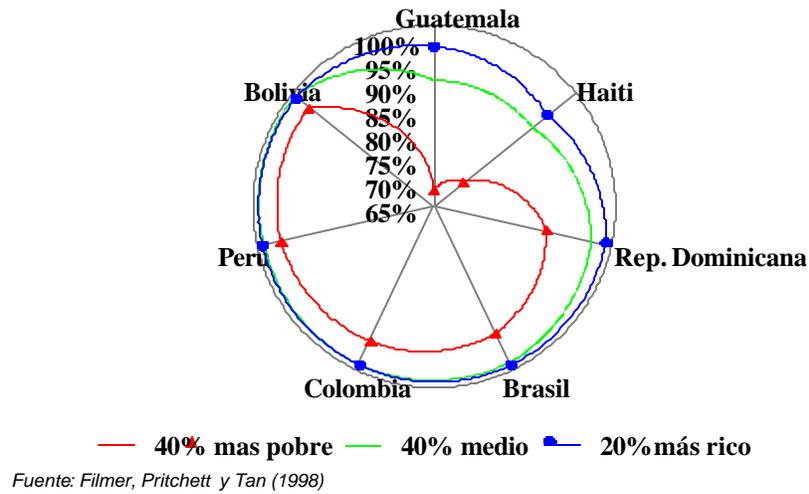
Cuadro 4. Aumento de la dispersión en educación

Desviación estándar en años de educación para América Latina

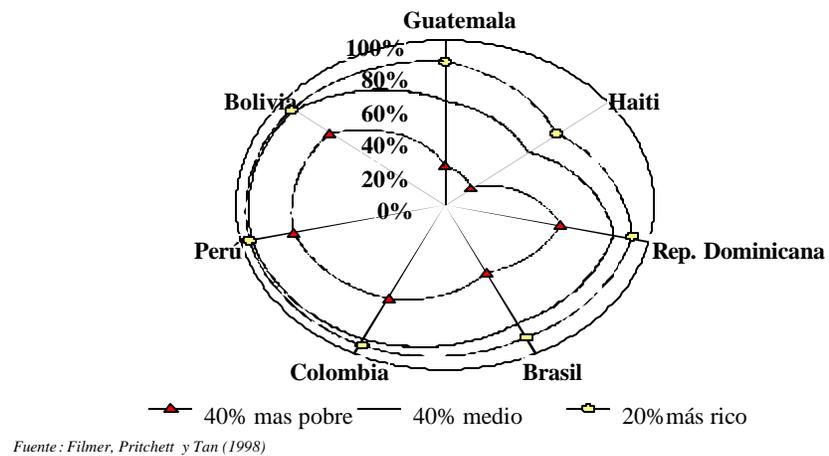


Fuente: Birdsall, N. y Londoño, J.L. *Inequality and Human Capital Accumulation in Latin America*. BID, 1997.

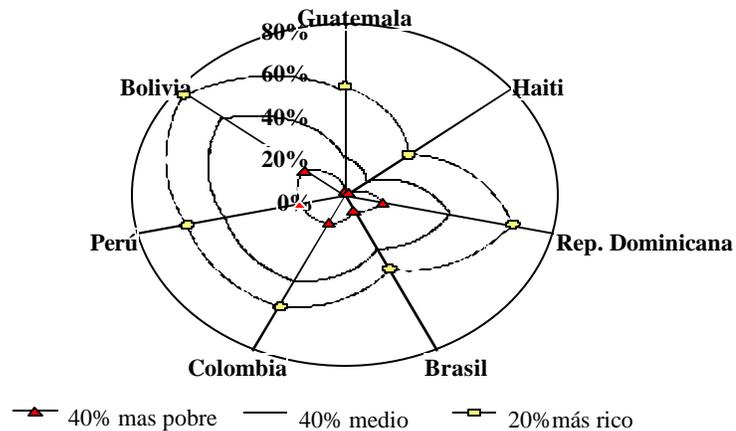
Cuadro 5a. Porcentaje de niños que alcanzan el primer grado de educación



Cuadro 5b. Porcentaje de niños que alcanzan el quinto grado de educación



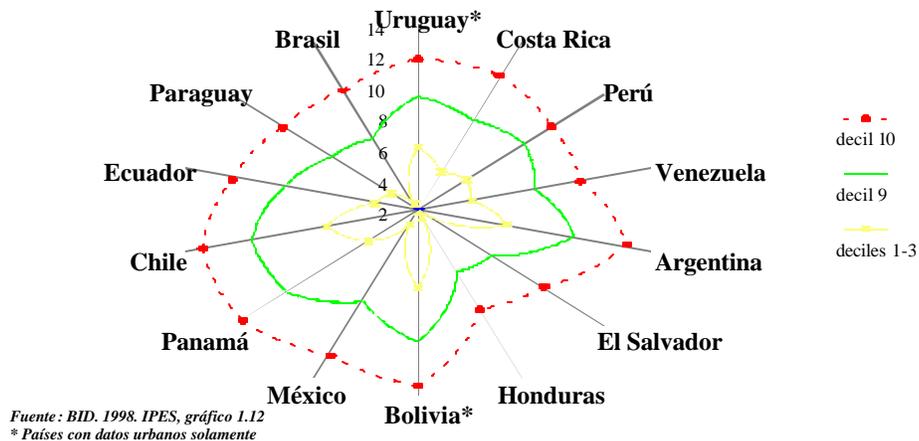
Cuadro 5c. Porcentaje de niños que alcanzan el noveno grado de educación



Fuente: Filmer, Pritchett y Tan (1998)

Las diferencias de escolaridad por quintil de ingresos son enormes (cuadro 6a): basta mencionar que en Argentina, que es el país de la región con menor desigualdad en materia de escolaridad, el 20% más rico muestra una escolaridad de 13 años, en tanto que el 20% más pobre de apenas la mitad de los anteriores, es decir de 7,5 años; y que en Brasil, que es el país de la región con la mayor desigualdad en escolaridad, el 20% más rico muestra casi 10 años promedio de estudio, en tanto que el 20% más pobre equivalente apenas una cuarta parte de ellos, es decir 2,3 años.

Cuadro 6a. Años de escolaridad en hogares ricos y pobres



Estas desigualdades se pueden captar en un índice agregado, correspondiente a una aproximación del coeficiente de Gini aplicado a la educación¹. En él aparecen valores elevados aunque, valga decirlo, menores a los que existen en la distribución del ingreso (cuadro 6b). La educación está, entonces, menos concentrada que los ingresos, cumpliendo con su papel de contribuir a la igualdad de oportunidades. Pero es igualmente claro que la educación está lejos de alcanzar niveles aceptables de distribución. Al respecto, basta mencionar que los índices de concentración educativa de los países angloparlantes de la región son inferiores a 0,25, nivel apenas alcanzado por uno de los países hispanoparlantes de la región.

¹ Para la construcción de este indicador, la población ha sido ordenada por ingresos y no por educación, como correspondería, en “estricto senso”, a un indicador de concentración educativa. Este coeficiente tiende a ser igual a 1 en el caso de desigualdad máxima y 0 en caso de igualdad perfecta.

Cuadro 6b. Concentración de la educación

País	Año ¹	Coefficiente de Gini de Educación ²	Coefficiente de Gini de ingresos
Argentina	1996	0,229	0,48 ³
Chile	1996	0,261	0,56
Uruguay	1995	0,268	0,43 ⁴
Venezuela	1997	0,294	0,47
Panamá	1997	0,297	0,56
Peru	1997	0,306	0,46
Costa Rica	1995	0,318	0,46
Paraguay	1995	0,361	0,59
República Dominicana	1996	0,374	
Ecuador	1995	0,377	0,57
Colombia	1997	0,378	
México	1996	0,406	0,55
Brazil	1995	0,454	0,59
Bolivia	1996	0,457	0,53
Honduras	1998	0,476	n.d.
El Salvador	1995	0,524	0,51
Nicaragua	1993	0,532	

¹ Último año con información disponible.

² Índice que mide el nivel de concentración de la escolaridad de la población de 25 años o más. El 0 representa la perfecta igualdad y el 1 representa total desigualdad.

³ La encuesta de Argentina incluye sólo al Gran Buenos Aires.

⁴ Las encuestas de Bolivia y Uruguay sólo incluyen datos urbanos.

Fuente: Duryea, Suzanne y Miguel Székely, 1999. "The Determinants of the Distribution of Schooling in Latin America: Micro/Macro Approach". Versión mimeografiada, BID (para el Coeficiente de Gini de educación); e Informe para el desarrollo humano. 1998. BID (para el Coeficiente de Gini de ingresos).

Pero también se observan importantes desigualdades en otros resultados académicos. En efecto, las distancias en los resultados obtenidos en las pruebas de logro entre estratos socioeconómicos son abismales (cuadros 6c y 6d). Estas diferencias dejan ver que buena parte de los esfuerzos educativos se pierden, ya que grupos importantes de la población, que generalmente son los más pobres, muestran resultados académicos que no son satisfactorios frente a los estándares mínimos fijados.

Evidentemente existen relaciones importantes entre estos resultados y la permanencia de los estudiantes –y por lo tanto la desigualdad tiene importantes implicaciones en la ineficiencia de los sistemas- lo que entre otras cosas ha motivado que buena parte de la acción educativa reciente se haya orientado a favorecer la calidad. Es particularmente importante que estas acciones apunten a favorecer, en primer término, a los más pobres, ya que son ellos los que muestran los resultados más deficientes.

Cuadro 6c. Resultados de las pruebas de matemática, cuarto grado¹

	25% con resultados más bajos		Media		75% con resultados más altos	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Argentina	244	267	269	293	295	319
Bolivia	222	237	245	265	269	294
Brasil	239	265	266	296	293	330
Chile	234	253	257	277	284	305
Colombia	230	245	251	268	275	290
Honduras	217	224	241	243	267	267
México	236	262	261	289	288	314
Paraguay	226	242	252	270	279	301
República Dominicana	211	214	234	238	261	262
Venezuela	205	206	226	228	248	261

¹ Resultados desagregados por nivel de ingreso

Fuente: *Primer Estudio Internacional Comparativo, UNESCO (1998)*.

Cuadro 6d. Resultados de las pruebas de lenguaje, cuarto grado¹

	25% con resultados más bajos		Media		75% con resultados más altos	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Argentina	254	282	281	313	310	351
Bolivia	205	237	232	271	261	302
Brasil	247	275	275	304	301	332
Chile	244	271	276	303	308	338
Colombia	229	256	261	283	292	314
Honduras	225	233	252	267	280	300
México	225	263	259	295	295	328
Paraguay	227	248	260	281	288	312
República Dominicana	207	211	240	234	276	373
Venezuela	218	233	247	259	277	289

¹ Resultados desagregados por nivel de ingreso.

Fuente: *Primer Estudio Internacional Comparativo, UNESCO (1998)*.

Persisten, además, las tradicionales desigualdades en el sistema, como las desigualdades por género (que cabe aclarar han venido disminuyendo en la mayoría de los países y especialmente en los primeros niveles), por zonas urbanas y rurales, o por diversidad étnica, que completarían el diagnóstico de la desigualdad.

Con ello se ilustra que la región está bastante lejos de haber alcanzado la equidad, que es tanto de acceso como de permanencia y uso del servicio, como también de resultados académicos. Así, la universalización en la educación básica, es decir de una educación igual para todos, es todavía un espejismo a pesar de nuestros mandatos constitucionales.

Es posible alcanzar la equidad educativa siempre que las acciones y los esfuerzos educativos se orienten en ese sentido y que haya claridad y compromiso de los distintos actores. En este sentido, reviste singular importancia que se fortalezcan las acciones

dirigidas a favorecer el acceso y uso de la educación básica por parte de los pobres, de modo que se promueva la igualdad de sus logros educativos con los otros grupos demográficos, es decir que todos alcancen los estándares básicos fijados, como también la igualdad de acceso, es decir que todos puedan ingresar sin discriminación a todos los grados de la educación básica, y lograr igual permanencia y uso de los servicios educativos.

Dentro de los cambios que apuntan el mejoramiento de la equidad, merecen destacarse el creciente énfasis asignado a la enseñanza preescolar (que permite nivelar la igualdad de acceso y uso de los primeros grados), el énfasis asignado al mejoramiento de la calidad de los primeros grados de la enseñanza primaria -- que es donde se observan las mayores discriminaciones -- el mayor rendimiento de las escuelas más deprimidas, y el cambio en algunos criterios de asignación de recursos, de manera que los recursos lleguen efectivamente a las poblaciones más necesitadas desde el punto de vista educativo. Se trata de acciones y tratamientos diferenciados que permiten desarrollar políticas universales. En el cuadro 7 se presentan algunos ejemplos de acción en esa dirección.

Cuadro 7. Algunas políticas que promueven la igualdad de oportunidades en la educación básica

Igualdad de oportunidades en	Acciones
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho universal a la educación básica (marco legislativo adecuado). • Oferta universal del 1^{er} grado, sin ninguna discriminación (económica, geográfica, étnica, de género, etc.). • Oferta universal del 2^o al último grado de la enseñanza básica y grados subsiguientes. • Acciones que contrarresten la discriminación en el acceso y la permanencia en esos grados (bonos-transporte, apoyo financiero a familias en desventaja, apoyo alimentario). • Oferta con insumos que satisfagan estándares básicos de calidad. • Control de la comunidad: ningún niño fuera de la escuela.
Uso	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de preescolar, donde hay resultados débiles en el acceso y la permanencia. • Flexibilización horaria. • Acciones que contrarresten cualquier discriminación en la permanencia del estudiante durante sus estudios (apoyo de transporte, apoyo financiero a familias en desventaja, apoyo alimentario). • Ayuda económica complementaria a quienes más lo necesiten. • Explicitación de criterios de promoción entre grados y discusión de ellos con la comunidad. • Desarrollo de elementos que hagan pertinente el programa docente a la comunidad.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Refuerzo académico a estudiantes más necesitados. • Refuerzo académico a escuelas retrasadas. • Refuerzo académico (y de infraestructura adicional, biblioteca-centros de computación, de recreación, etc.) en municipios retrasados. • Existencia de mecanismos de evaluación y seguimiento.

Las distintas modalidades de provisión de los servicios educativos pueden mejorar la equidad educativa, siempre que en efecto ella sea un criterio que antecede la acción educativa. En efecto, y sólo para señalar un ejemplo, sólo con consideraciones de equidad puede diseñarse una adecuada asignación de recursos a la demanda: no sólo para que los recursos lleguen a quienes más los necesitan, sino también para que su monto varíe en función de las necesidades de la población, acrecentándose en aquellos grupos que muestran menores logros educativos (que se puedan reforzar entonces las acciones de

mejoramiento de la calidad en esos grupos), o aumentándose en aquéllos que requieran recursos complementarios para poder permanecer dentro del sistema, como es el caso de los programas con subsidios complementarios como Progresá en México o Beca Escuela en Brasil. Ello supone, entonces, encarar acciones diferenciadas que corrijan las desigualdades de acceso, de permanencia y de uso de los servicios educativos. Ello supone primero un adecuado reconocimiento de dichas desigualdades, para que puedan ser contrarrestadas. No hacerlo puede llevar a que las nuevas formas organizativas y de asignación de recursos aumenten, por el contrario, la inequidad.

En el trazado y desarrollo de la equidad educativa importa tener claro qué tipo de desigualdades se quieren corregir en un marco de posibilidades limitadas y por ende tener claros los objetivos perseguidos. Ello permitirá que la acción educativa sea evaluable, que es uno de los aspectos en los cuales más se requiere avanzar. Avanzar en la delimitación de los objetivos es un proceso que involucra a todos los estamentos de la sociedad, lo que supone, entonces, la búsqueda de consenso, todavía más difícil de obtener cuando deben fijarse prioridades dentro de posibilidades limitadas. Ese marco realista y la existencia de consenso en torno a él es uno de los grandes vacíos en el desarrollo de las políticas públicas de la región. Su consecución sería un gran paso, que conferiría mayor fortaleza y sostenibilidad a la política educativa.

Su búsqueda, y con ella la búsqueda de la equidad educativa, supone un importante reacomodo de los actores. Por su alcance, es un tema que incorpora a los distintos interesados en la educación: los encargados de las decisiones de la política educativa, quienes tradicionalmente y después de los grandes debates de comienzos de siglo han eludido la discusión, resolviéndola de manera particular y suponiendo que la equidad llegará naturalmente tan sólo garantizando una cierta financiación pública; los administradores de la educación en los distintos niveles, quienes deben dirigir su acción y favorecer las modalidades de provisión de servicios educativos más propicias a la equidad; los docentes y sindicatos, ya que su actividad se orienta a favorecer las necesidades de los más necesitados, a fin de alcanzar los estándares fijados e igualar los resultados de todos; y los usuarios, que con un papel más activo, con voz en las decisiones, pueden exigir su derecho a una mejor educación, como también cumplir con su deber de promoción y mejoramiento de los servicios educativos.

Los dos sistemas educativos que se perfilan

Los cambios recientes, y particularmente los organizativos que buscan favorecer la competencia entre oferentes educativos y que le confieren un mayor papel a los prestadores privados, se han introducido de acuerdo con dos modalidades: una por fuera del sistema educativo tradicional, cuya característica es la de incrementar la participación privada en la provisión del servicio financiada públicamente, en el entendido que es a través de ella y del establecimiento de pseudomercados educativos que se puede mejorar la eficiencia del sector, y otra en la que los cambios se han realizado dentro de un sistema público que ha tenido la suficiente flexibilidad y apertura para asimilarlos. En estos últimos la provisión pública sigue siendo dominante, aunque

con características distintas a las del modelo tradicional. Con la primera modalidad se generan los sistemas educativos duales, y con la segunda los sistemas públicos modernos.

El sistema dual

En el sistema dual coexisten dos subsistemas: el público y el semiprivado. El subsistema público tiende a estar dominado por los actores tradicionales, burocracia central y los gremios de docentes, es impenetrable y reacio a los cambios, sean éstos financieros u organizativos. Se caracteriza por estar centralizado o, en el mejor de los casos, por tener una cierta desconcentración de funciones. Utiliza asignaciones tradicionales de recursos, básicamente por insumos, asignaciones que en lo que respecta a los recursos humanos responden a las necesidades de los docentes que condicionan el presupuesto de todo el subsistema.

En este subsistema, los docentes, a través de sus gremios, tienen gran poder para afectar decisiones tales como los nombramientos, la ubicación, las modalidades de capacitación y la manutención de carreras docentes. En general, dichas decisiones apuntan a mejorar las condiciones de los docentes, lo que, sin embargo, en ocasiones puede resultar contraproducente para el desarrollo del sector. Por ejemplo, los intereses de ubicación espacial de los docentes no coinciden con los de las necesidades educativas, y sus traslados se vuelven, entonces, un tema difícil de abordar. Asimismo, en la fijación de los salarios, y más precisamente de los incrementos salariales, choca el interés de querer cobijar a todos los docentes por igual con el interés de vincular los incrementos al desempeño. Como es casi imposible aumentar de golpe los salarios de todos los docentes, su incremento en términos reales termina siendo bajo, contrario a lo que se podría alcanzar de otra manera. Para compensar estas deficiencias, los otros beneficios, como la estabilidad y las pocas horas efectivas de clase, cobran un peso desmedido. Todo ello tiene consecuencias negativas sobre la calidad de los servicios.

El problema del subsistema público radica, entonces, en que dada su conformación evidentemente centralizada y las tensiones entre sus actores centrales –gremios y burocracia central- es casi imposible introducirle cambios: los que favorecen el mejoramiento de la calidad no necesariamente mejoran las condiciones de todos los docentes, los que mejoran las condiciones de todos los docentes no necesariamente mejoran la prestación del servicio, y además, para que tengan el impacto deseado, no son viables en términos fiscales.

En reacción a esta inmovilidad surge un subsistema paralelo, el semiprivado, caracterizado por un financiamiento público y una administración privada. No nos referimos aquí al tradicional sistema privado, con financiación y administración privadas, que siempre ha existido en la región, de tamaño reducido y concentrado en la población de mayores ingresos (cuadro 8). Este sector privado tradicional ha sido marginal, en especial en los países con sistemas educativos consolidados, y no son de

interés en este punto². Nos referimos, en cambio, el naciente sistema de escuelas y colegios que gozando de una financiación pública, pasa a ser administrado por el sector privado, en parte como un mecanismo de mayor eficiencia, y en parte como una reacción a las dificultades anteriormente expuestas del sistema público. Es el caso de programas como EDUCO de El Salvador, de buena parte de los nuevos programas de Guatemala (Pronade) y Nicaragua, de las escuelas subvencionadas de Chile, y de las escuelas de Fe y Alegría en Venezuela.

Cuadro 8. Porcentaje de alumnos matriculados en la educación privada

País	Preprimaria		Primer nivel		Segundo nivel	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Argentina	32	31	18	21	39	nd
Bolivia	8	10 ^a	8	10 ^a	17	26 ^a
Brasil	46	23	13	12	Nd	nd
Chile	20	49	20	40	24	44
Colombia	64	56	14	18	45	39
Costa Rica	13	9	3	5	9	10
Ecuador	42	40	16	20	34	nd
El Salvador	20	31	7	15	50	64
Guatemala	21	33	14	17	38	nd
Honduras	16	21 ^a	5	5	46	nd
México	11	8	5	6	19	12
Nicaragua	43	26	12	15	18	24
Panamá	34	25	6	9	11	13 ^a
Paraguay	63	38	15	13	27	24
Perú	27	22	13	12	15	16
Rep. Dominicana	87	55	18	22	24	33
Uruguay	25	29	16	16	17	16
Venezuela	17	17	13	15	26	35

^a: Datos de 1992

nd: No disponible

Fuente: World Education Report, UNESCO (1995, para datos de 1980 y 1998, para datos de 1995).

Este sistema nace como una reacción a las dificultades insalvables que presenta el subsistema público, en el cual el poder de los involucrados tradicionales hace imposible introducir cambios. El subsistema semiprivado tiene formas modernas de administración,

² Una contradicción de este sector privado, es la de haberse apoyado en el sector público que lo ha subvencionado a través de sus docentes e infraestructura. En algunos países ha tenido libertad, y en otros a estado regulado por el sector público.

y asigna gran importancia a la gestión al nivel de la escuela; recibe los recursos públicos generalmente a través de asignaciones por capitación o por subsidios a la demanda, formas que buscan incentivar la eficiencia y el comportamiento de los mercados; estas formas de asignación de recursos, además, proporcionan a los usuarios poder en las decisiones de su institución, otra de las características centrales de este subsistema; su forma de relacionarse con los docentes es distinta a la del subsistema público y está guiada en buena medida por la administración privada: sus salarios en términos absolutos son algo superiores a los del sistema público (ése es su atractivo), pero no ofrecen la misma estabilidad y tienen mayores exigencias en cuanto a la jornada diaria del docente.

Cabe advertir la importancia que cobra en este sistema la presencia de un ente regulador de nivel central, que es el llamado a impedir que este subsistema privado termine actuando como una rueda suelta o haciendo de la educación una “mercancía” (o “commodity”, según la expresión de Esping-Andersen Filgueira). Sin embargo, esa función vital de regulación es aún muy débil en la región, todavía más puesto que la regulación en lo social es una actividad nueva y de mayor dificultad que la administración misma. En consecuencia, si bien el alcance del subsistema semiprivado está aún por determinarse, dadas las dificultades regulatorias señaladas no parece que vaya a ocuparse con la debida intensidad de la población más necesitada. Esta no es su inclinación natural, pues la población más necesitada exige una atención más costosa y dado que este subsistema se financia a través de formas per cápita, la posibilidad de la “selección adversa” siempre estará latente. Con ello se están acrecentando los riesgos de una mayor desigualdad y se está perdiendo una de las características esenciales de los actuales sistemas educativos: la de conservar un sistema común para toda la población.

Asimismo, dada la natural inclinación del subsistema privado por concentrar su atención en los grupos favorecidos de la población, que tienen mayores posibilidades para conseguir fuentes complementarias de financiación, el subsistema semiprivado ofrecerá una educación de mejor calidad (para los grupos más favorecidos) que terminará por fomentar la segmentación en calidad entre los grupos de población atendidos por los dos subsistemas. Con ello se estaría ofreciendo una educación diferenciada por grupos de población, basada en sus distintas posibilidades económicas, y la educación estaría perdiendo otra de sus principales funciones: la de favorecer una igualdad de oportunidades, en este caso de logro educativo.

El sistema dual supone, entonces, altos riesgos para la equidad educativa. No está clara la forma en que puede asegurarse que el subsistema público mantenga una presencia activa, en este caso dirigida a la población pobre, con los estándares de calidad debidos, o la forma en que puede asegurarse una buena regulación de todo el sistema, de manera que el subsistema privado tenga también estándares de calidad y de cumplimiento y que se minimicen los efectos de selección adversa de sus beneficiarios y cómo evitar que la segmentación natural que produce la existencia de dos subsistemas se profundice con el tiempo, ahondando con ello las desigualdades entre grupos de población.

El sistema público moderno

El sistema público moderno se caracteriza por tener financiación pública universal, presencia pública casi monopólica en la provisión y, a diferencia del subsistema público tradicional, por que su organización se ha modernizado: se observan cambios efectivos en la asignación de competencias educativas (que dan lugar a formas diversas y descentralizadas) una mayor participación de la comunidad en la gestión educativa, y las formas de asignación de los recursos empiezan a seguir más de cerca las necesidades y los resultados educativos. En consonancia, se han producido cambios en las formas de remunerar y organizar los docentes. Las características modernizantes de este sistema son similares a las del subsistema semiprivado del modelo dual, pero dentro de un esquema público. En la región, los casos de Costa Rica y Brasil son los que más se le parecen.

Evidentemente, este sistema requiere nuevos actores, con poder de decisión, que alteren la tradicional tensión entre burocracia central y gremios de docentes. Sin alterar esta tensión que domina buena parte de las decisiones estratégicas del sistema público, es imposible modernizar el sistema público. La introducción de estos cambios no es, sin embargo, tarea fácil, como lo demuestran los resultados observados hasta la fecha en la región. Para promoverlos se requiere avanzar por lo menos en tres frentes, todos ellos de difícil desarrollo: la descentralización, los recursos financieros y la prioridad que se asigna al tema educativo.

En cuanto al primer frente, ya se indicó que la descentralización y la participación ciudadana son dos elementos fundamentales que pueden promover el cambio del sector. Pero sus procesos de desarrollo tienen muy diversas modalidades, unas que llevan a promover realmente la participación activa de los distintos actores, y otras que terminan tan sólo reproduciendo al nivel local las tensiones tradicionales. Dada la economía política de las reformas educativas en la región, es más probable que sea la segunda modalidad la dominante, con lo que no se estaría logrando un cambio en la correlación de fuerzas del sector educativo.

Un segundo frente se relaciona con la sostenibilidad del sistema público moderno, asociado a la suficiencia de sus recursos financieros. En efecto, si bien los recursos totales que destinan a la educación los países de alto gasto educativo de la región serían, sin entrar en mayores consideraciones sobre la calidad, suficientes para asegurar una educación universal básica³, existen barreras (muchas de ellas impuestas por los intereses de los involucrados, otras por las mismas deficiencias normativas) que impiden en el corto plazo el uso más eficiente de estos recursos. Es decir, en estos países, aún

³ Así lo indican ejercicios sencillos como el siguiente: basta tomar los presupuestos educativos actuales de buena parte de nuestros países (de gasto intermedio o superior), suponer que de ellos se destina un porcentaje adecuado a la educación básica y que éste se gasta en función de un gasto unitario adecuado (por ejemplo correspondiente al gasto unitario promedio de un año de primaria y secundaria de países de la región con buenos índices de calidad y eficiencia), para establecer que el número de estudiantes de primaria que podrían ser atendidos es superior al tamaño de la población en edad escolar.

existiendo una suficiencia teórica de recursos, éstos no se pueden asignar inmediatamente en función de las necesidades. Mientras tanto, para asegurar que se cubran las necesidades -- requisito para la consolidación del sistema público moderno -- hay que asumir costos adicionales, de transición. Ha sido este el caso de la reforma del FUNDEP en Brasil. El panorama se complica más en los países de bajo gasto educativo o, incluso, cuando se elevan los estándares de calidad. En ese caso, los recursos que requeriría un sistema público moderno son superiores a los actuales, con esfuerzos fiscales adicionales, que no son siempre bienvenidos.

Esto nos lleva al tercer frente, que es la prioridad que se asigna al tema educativo. En efecto, sin que éste ocupe un lugar dominante en el programa de gobierno y en la opinión pública, no habrá ni los espacios ni el respaldo, ciudadano y político, y por ende también fiscal, para adelantar los cambios mencionados. Pero, nuevamente, aquí se evidencia una contradicción: el tema educativo ocupa formalmente un lugar importante, pero en la práctica no se la ha tomado en serio, olvidando con ello lo mucho que está en juego.

Sin duda, el sistema público moderno es el que mejor puede promover la equidad educativa, en tanto que el dual se orienta a la segmentación. Por las señales vistas hasta el momento, que han estado dominadas por la tensión burocracia-sindicato y por la falta de participación real de otros involucrados que puedan equilibrar la escena educativa, la consolidación de los sistemas públicos modernos está en entredicho, y con ella, la de la equidad educativa.

Conclusiones

Los recientes cambios educativos se han producido mayoritariamente alrededor de los temas organizativos y financieros. Ellos representan un avance importante en la definición de las acciones educativas, mientras que el debate sobre las políticas educativas y las propiamente pedagógicas que dominaron las acciones educativas en años pasados, resultaron insuficientes para generar los resultados educativos requeridos por la región. Sin embargo, aún falta armonizar mejor los diferentes enfoques (de política, técnico-pedagógico y organizativo-financiero), lo que resulta esencial para alcanzar los resultados deseados.

Los cambios organizativos han tenido como racionalidad dominante el aumento de la eficiencia. Algunas de sus características centrales son las nuevas formas de asignación de recursos en función de la población atendida, la descentralización de la gestión educativa hasta el municipio e incluso hasta la institución escolar, y la creación de espacios que garanticen una mayor participación comunitaria, tanto en la gestión como en el control y compromiso con sus instituciones y, en menor grado, en algunas decisiones técnico pedagógicas.

Como muchos de estos cambios han chocado contra la inmovilidad del sector público educativo, ello ha significado que algunos países han empezado a perfilar sistemas educativos duales, en los cuales se fortalece un subsistema de educación semiprivado (de financiación pública y administración privada) que procura compensar las deficiencias de

un subsistema público reactivo a los cambios. Sólo en los países donde las tensiones entre los actores tradicionales -- la burocracia central y los gremios de docentes -- son menos marcadas y donde hay mayor posibilidad para introducir reformas en el sector público, los cambios se están desarrollando dentro de la educación pública.

Los sistemas que empiezan a perfilarse suponen, sin embargo, riesgos que pueden incidir negativamente en el desarrollo de la equidad educativa. El modelo dual presenta el riesgo de llevar a una segmentación de la población al abrir el sistema educativo en dos: el subsistema privado puede terminar ofreciendo una educación de mejor calidad concentrada en los estratos superiores, en tanto que el subsistema público puede quedarse con una educación de calidad inferior para los más desfavorecidos. Para minimizar este efecto negativo, el papel de la regulación educativa es definitivo, pero aún falta a este respecto mucho camino por recorrer. Por su parte, el sistema público moderno presenta el riesgo de terminar reproduciendo los vicios de los sistemas públicos actuales quedando atrapado en las recurrentes tensiones entre burocracia y gremios de docentes. Fallar en lo primero es ahondar en la segmentación social a través de la educación; fallar en lo segundo es mantener los resultados educativos actuales, con sus grados de ineficiencia.

Para evitar caer en los riesgos aludidos, se hace necesario enfrentar abiertamente el tema de la equidad. Ello no sólo por justificaciones éticas, e incluso económicas, sino reconociendo a que sin equidad educativa es imposible obtener sociedades armónicas. Con este reconocimiento, el tema educativo cobraría otra dimensión: volvería a ocupar el lugar preponderante que merece en la agenda pública, y el diseño y la puesta en ejecución de las políticas educativas serían más explícitos en sus estrategias y caminos a transitar para alcanzar la equidad educativa, sin suponer erróneamente que a ella se llegará inercialmente. Este trazado le dará dirección a las nuevas modalidades de provisión educativa, favoreciendo un mejor uso de los escasos recursos públicos disponibles. Ocuparse abiertamente de la equidad educativa es también un buen punto de partida para promover el realineamiento y la mayor comprensión entre los actores educativos. En particular, obliga a que quienes adoptan las grandes decisiones vuelvan a participar en el debate sobre la educación.

BIBLIOGRAFÍA

- Attanasio, Orazio y Miguel Székely. 1999. "Introducción: la pobreza en América Latina. Análisis basado en los activos". *El Trimestre Económico*. Vol. LXVI (3) Núm. 263: 317- 364.
- Behrman, Jere R., Suzanne Duryea, y Miguel Székely. 1999. "Schooling Investments and Aggregate Conditions: A Household Survey- Based Approach for Latin America and the Caribbean". Working Paper Series 407. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe.
- Bejar, Rafael Guido. 1997. *Concertación y compromiso: dinámica de la reforma educativa en El Salvador, 1989-1996*. Senderos de Cambio: Política educativa en América Latina y el Caribe, Informe técnico 1. Estados Unidos: Agencia para el Desarrollo Internacional.
- BID. 2000. *Desarrollo más allá de la economía*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 2000. *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Educación.
- _____. 1998-99. *América Latina frente a la desigualdad*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 1996. *¿Cómo organizar con éxito los servicios sociales? (en particular: Educación: la dinámica de los monopolios públicos)*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina (cap. 4, parte III). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID/IDRC. 1999. Seminario Internacional de Reformas de la Política Social en América Latina: Resultados y Perspectiva. Informes de investigación (<http://www.seminario-reformas.cl>), en particular los casos de reformas educativas en Brasil (Sônia Draibe), Perú (Martín Torres y colaboradores), Colombia (Piedad Caballero y colaboradores). Washington, D.C.: 11 y 12 de mayo.
- Brunner, José Joaquín. 2000. *Educación: escenarios de futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información*. PREAL, Documento No.16.
- CEPAL y UNESCO. 1992. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

- CEPAL. 1998. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- CEPAL. 1996. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- Di Gropello, Emanuela. 1997. "Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo". Serie reformas de política pública, No. 5. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Duryea, Suzanne y Miguel Székely. 1999. *The Determinants of the Distribution of Schooling in Latin America: Micro/Macro Approach*. Versión mimeografiada. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, OCE.
- Espinola, Viola y Claudio de Moura Castro. 1999. *Economía política de la reforma educacional en Chile: la reforma vista por sus protagonistas*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Filgueira, Fernando. 1997. "Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". Versión revisada y modificada del documento presentado en el marco del proyecto "Social Policy Citizenship in Central America", Social Science Research Council. Guadalajara, 1997.
- Fleury, Sonia. 1999. "Políticas e Sistemas Sociais em Transformação na América Latina" en: *Socialis – Revista Latinoamericana de Política Social*, No. 1, octubre, pp. 93-115. Argentina, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- _____. 1997. *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: Lugar Editorial S.A.
- Franco, Rolando. 1996. *Los paradigmas de la política social en América Latina*, en *Revista de la CEPAL*, N° 58.
- Hanushek, Eric. 1999. *Síntesis de los estudios recientes sobre la eficacia del maestro*. Documento presentado en la conferencia "Los maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su desarrollo y desempeño". San José, Costa Rica: 28 al 30 de junio.
- Herrán, Carlos Alberto y Alberto Rodríguez. 2000. *Secondary Education in Brazil: Time to Move Forward*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo: BR-014 y Banco Mundial: 19409-BR, marzo.
- Lockheed, Marlaine E. y Verspoor Adrian. 1991. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Estados Unidos: Oxford Press.

- Ministerio de Educación de El Salvador. 1996. *EDUCO: una experiencia en marcha*. El Salvador. (Documento oficial).
- Mizala, Alejandra. 1999. *La introducción de incentivos en las escuelas de Chile*. Documento presentado en la conferencia “Los maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su desarrollo y desempeño”. San José, Costa Rica: 28 al 30 de junio.
- Molina, Carlos Gerardo. 1999. *Entrega de servicios sociales*. CD-Rom. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Molina, Carlos Gerardo. 2000. *Gasto social en América Latina*. CD-Rom. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Myers, Robert G. 1995. *La educación preescolar en América Latina: el Estado de la práctica*. Santiago de Chile: PREAL: noviembre.
- Navarro, Juan C. y Aimee Verdisco. 1999. *Making Teacher Training Effective: Capturing Innovations and Trends*. Documento presentado en la conferencia “Los maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su desarrollo y desempeño”. San José, Costa Rica: 28 al 30 de junio.
- Navarro, Juan C., Carnoy, Martín y Claudio de Moura Castro. 1999. *Antecedentes a la Estrategia en Educación*. Education Reform in Latin America and the Caribbean. Documento No.1: *The School Cycle: Pre-School and Primary Education*. Documento No. 2: *Antecedentes a la estrategia en educación*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Paul, Samuel. 1991. “Strengthening Public Service Accountability: A Conceptual Framework”. World Bank Discussion Papers N° 136. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Puryear, Jeffrey. 1997. *La educación en América Latina: problemas y desafíos*. Documentos PREAL, No. 7.
- Rama, G. 1999. *Reforma de la educación, una alternativa real*. ANEP-CODICEN: Montevideo, Uruguay. Documento presentado en la conferencia “Los maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su desarrollo y desempeño”. San José, Costa Rica.
- Reimers, Fernando. 1999. “Educación, pobreza y desigualdad en América Latina”. Publicado en *Perspectivas*, Revista de la Oficina Internacional de Educación de UNESCO. Vol. XXIX, N° 4.

- Savedoff, William (comp.). 1998. *La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina*. Parte II: Educación: “Diferencias entre escuelas y rendimiento estudiantil en Chile” (Cristián Aedo); “El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileña” (Ricardo Paês de Barros y Rosane Mendonça); “Escuelas federales, estatales y sin fines de lucro en Venezuela” (Juan Carlos Navarro y Rafael de la Cruz). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schiefelbein, E. y Paulina Schiefelbein. 1999. *¿Es posible mejorar la preparación de los formadores de profesores?*. Santiago de Chile: PREAL.
- Schiefelbein, Ernesto. 1995. “Reforma educativa en América Latina y el Caribe: una agenda para la acción”, en *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. (37).
- Schiefelbein, E., Wolff, L. y P. Schiefelbein. 1998. *Cost-Effectiveness of Education Policies in Latin America: A survey of Expert Opinion*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Educación. Technical Study: EDU-109.
- Sen, Amartya. 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press.
- Tatto, Maria T 1999. *Conceptualizing and Studying Teacher Education Across World Regions: An Overview*. Documento presentado en la conferencia “Los maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su desarrollo y desempeño”. San José, Costa Rica: 28 al 30 de junio.
- Tedesco, Juan Carlos. 1993. “Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública”, en *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. (25).
- _____. 1990. *Tendencias actuales en la reforma de la educación*. Documento preparado para la primera sesión de la Comisión Internacional sobre educación para el siglo XXI. UNESCO.
- UNESCO. Varios años. *Anuario estadístico*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Publishing & Bernan Press.
- _____. 1998. *Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación*. Primer Estudio Internacional Comparativo. Santiago de Chile.
- _____. 1998. “La UNESCO y el desarrollo educativo de América Latina y el Caribe”, en *Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*. (45).
- _____. Varios años. *World Education Report*. Oxford: UNESCO Publishing.

_____. *World Education Report. 1991.*

Uribe, Claudia.1999. *Políticas e incentivos que contribuyen al mejoramiento del desempeño y motivación de los maestros.* Documento de trabajo del proyecto de Centro América. Harvard Institute for International Development: Harvard University.

Vaillant, Denise. 1999. Reforma del sistema de formación inicial de docentes en Uruguay. Documento presentado en la conferencia “Los maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su desarrollo y desempeño. San José, Costa Rica: 28 al 30 de junio.

Zaiter, Josefina.1997. “La búsqueda de un consenso nacional para la reforma de la educación dominicana”. *Senderos de cambio: política educativa en América Latina y el Caribe.* Informe técnico 1. Estados Unidos: Agencia para el Desarrollo Internacional.